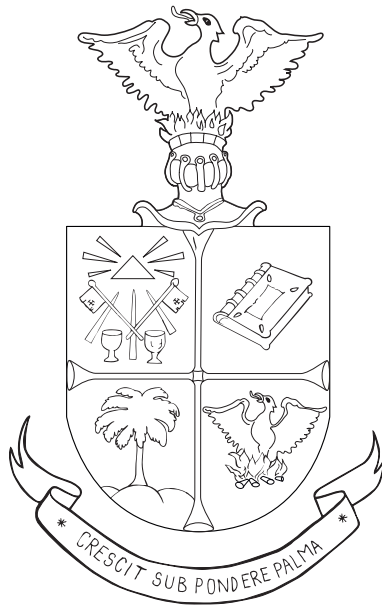


Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 3-4. szám

Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 3-4. szám



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A SZEMÉLYESSÉG KÉRDÉSE A KÖZIGAZGATÁS TECHNOLÓGIAI FEJLŐDÉSÉNEK, VALAMINT A KÖZÖSSÉGI PLATFORMOK ELTERJEDÉSÉNEK TÜKRÉBEN¹

VARGA FERENC
doktorandusz (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban arra keressük a választ, hogy a személyes jelenlét, a személyes megjelenés és a személyes kapcsolatok hogyan változtak az elmúlt években a közigazgatás működésén belül a technológiai fejlődés és a működési tér változásának függvényében.² Tekintettel arra, hogy a technológiai innováció piaci alapú adaptációját, a digitális közeg közsférában történő megjelenését és elterjedését elsősorban az angolszász országok liberálisabb megközelítése indukálta, így az Egyesült Királyság és az USA egyes jelenségeit járjuk körül. Az Egyesült Királyság esetében, egy klasszikus brit felmérés alapján keressük a választ arra, hogy a személyesség hol jelenik meg a technológiai fejlesztésekben, melyben a legnagyobb mozgatórugó a digitalizálódás, ezen belül is a működés felhőbe történő migrációja. Az Egyesült Államok esetében – az elmúlt időszakban nagy sajtóvisszhangot keltő – a közösségi média kormánykommunikációra gyakorolt hatását, és a személyes megnyilvánuláson belül, a véleménynyilvánításban betöltött szerepét vizsgáljuk.

2. Felhőszolgáltatások sikeres kihasználása a digitális átalakítás részeként

Az elmúlt évek digitális fejlődése nyújtotta lehetőségek – legyen szó az online szolgáltatásokról, *big (open) data*-ról, a közösségi médiáról, vagy a felhőalapú számítástechnikáról – szélesítik az e-közigazgatás fejlesztési lehetőségeinek körét.

-
- 1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közgazgati Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.
 - 2 A témában a hazai irodalom kezdeteivel összefüggésben lásd például: CsÁKI Gyula Balázs: Környezetváltozás a közigazgatásban – szemléletváltozás nélkül. *Infokommunikáció és Jog*, 2006, 3 (2), 4.

Az adatok és alkalmazások tárolása és elérése a felhő segítségével az állami és a helyi önkormányzatok számára lehetőséget kínál a hatékonyság drasztikus növelésére. A felhőelfogadás gyorsan növekszik, de míg a felhőalapú számítástechnika, tárolás és alkalmazások gyakoribbak, mint néhány évvel ezelőtt, még mindig vannak akadályok. Az infokommunikációs infrastruktúrát az adott ország e-közigazgatási rendszerek bevezetésére való felkészültségének egyik legfőbb indikátorának tartották, ennek megfelelően relatíve nagy súllyal bír a jelenlegi e-közigazgatási indexekben. Amennyiben viszont az infrastruktúrát a felhőben tárolják, a kormányzatnak nem kell többé hardverre, szoftverre, szakértői erőforrásokra vagy működtetésre költenie. Ennélfogva az IKT infrastruktúra, mint az index egyik komponense várhatóan veszíteni fog a súlyából.

A felhő előnyei ma jól ismertek, de örök kérdés, hogyan lehet sikeresen kihasználni katalizáló képességét a digitális átalakuláshoz? Tizenhárom helyi önkormányzat vezetői – a londoni városházaitól a kerületekig, a közös hatóságokkal és néhány újonnan létrehozott hatósággal – részt vettek több kerekasztal megbeszélésen Londonban és Manchesterben, valamint az Egyesült Királyság hatósági- és önkormányzati megoldás-szakértő (*Pythagoras*) által egy-egy interjúban, hogy felülvizsgálják a siker valódi kulcsait a felhőre történő átállásban. A legtöbb hatóság most már bizonyos alkalmazásokat futtat, vagy adatokat tárol a felhőszolgáltatásokban, és mindegyikük további fejlesztést tervez, a digitális környezetben való működés érdekében. Nem minden migráció egyszerű, és kellő körültekintés nélkül, felboríthatja a szervezet IT-architektúrájának és üzleti folyamatainak alapjait. Ezen túlmenően gyakran nehéz problémákkal küzdenek a 'régai hagyományok', a szervezeti kultúra és azon döntések között, hogy mi az, amit a felhőbe migráljanak, és mi az, amit nem.

Az alábbiakban felvázolt gondolatok azon kérdéseket feszegeti, hogy a felhő hogyan ösztönözheti a helyi önkormányzatokat a digitális átalakulásban, valamint ennek kulcsfontosságú szempontjait.

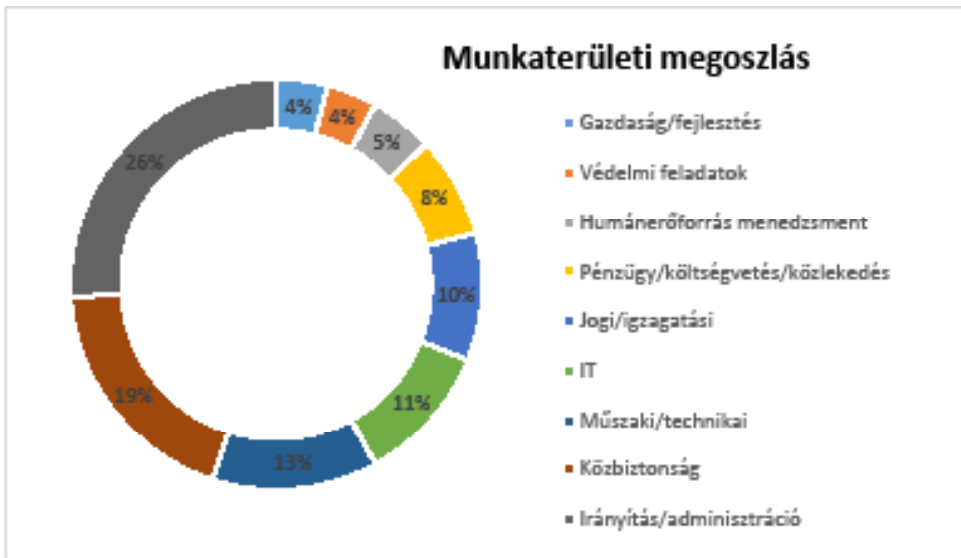
2.1. Változó gondolkodásmód

A felhő alapú számítástechnika előnyei ma már széles körben elismertek. Ezek:

- a helyszíni informatikai infrastruktúra kezeléséhez szükséges költségek és erőfeszítések csökkentése,
- a 'költség-haszon' modell megtakarítása a tárolás és az alkalmazások során,
- tapasztalt információbiztonság az elismert felhőszolgáltatók körében,

- a szűkített, iteratív frissítések lehetősége a szoftverek 'mint szolgáltatás' képességeinek finomítására.³

2017. áprilisában a londoni székhelyű a Digitális Kormányzati Központ (*Center for Digital Government*; CDG) felmérte 104 állami és helyi önkormányzati informatikai döntéshozó felmérését a közszektor felhő elfogadásáról. Ez a jelentés kiemeli a közszféra vezetőinek a felhő előnyeit, kihívásait és észlelését. A felmérés eredményei nem az egész népeességre vonatkoznak, azok véleményét tükrözik, akik tagjai a CDG kormányzati *exchange* közösségének.⁴ A megkérdezettek 50%-a városi, 29%-a megyei szinten dolgozik, 21%-uk állami alkalmazott volt. Munkaköri megoszlásukat az alábbi diagram ábrázolja.



1. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

A megfogalmazott legfontosabb előnyök a kényelem, a fokozott termelékenység és valós idejű adatok, azaz a felmérésben részt vevő válaszadók számára a felhőalapú eszközök vagy alkalmazások első számú előnye a távoli

3 PIGAL, Eric: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A felhőalapú számítástechnika (cloud computing) Európában, (saját kezdeményezésű vélemény) OJ/2012/C 24/08. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. 01. 28. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:024:0040:0047:HU:PDF> (2018. 06. 20.)

4 Insight, *Cloud adoption for state and local government*, 2018. https://www.insight.com/en_US/buy/partner/microsoft/learn/cloud-adoption-for-state-and-local-government-ac-mic0004.html (2018. 06. 20.) (a továbbiakban: Insight, 2018.)

alkalmazottak számára nyújtott adatokhoz és erőforrásokhoz való kényelmes hozzáférés, vagyis a dolgozók személyes közreműködésének biztosítása a távolról végzett munkafolyamatokban is. Különösen nagy szerepe lehet ennek a 2020 tavaszán lezajlott folyamatok tükrében számos helyen elrendelt 'homeoffice' esetében. A válaszadók hatvanhat százaléka világított rá arra, hogy a felhő előnyeit a munkaerő hatékonyságának növelésében erős mozgatórugó, így a termelékenység érdekében is támogatja.



2. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Ezeket az előnyöket támasztják alá, hogy számos felhőalapú termék több képességet és rugalmasságot biztosít felhasználásuk során, lehetővé téve a konkrét folyamatok és megoldások konfigurálását. Nem utolsósorban biztosítani tudják a radikális változások táptalaját, amennyiben az IT-részlegek is közreműködnek szervezet munkájában. „Az informatikusok számára nagy lehetőség nyílik arra, hogy felhőtechnológiát alkalmazzanak, és maguk is képesek magasabb szintre emelkedni az értékláncban” – tette hozzá a felmértek egyike.⁵ Az elmúlt év során a felhőre való migráció támogatása kiegészült a helyi önkormányzatok pénzügyi vezetőit tömörítő CIPFA⁶ ajánlásával is, amely kiemelte a felhő üzleti előnyeit

5 Mike Weston, Assistant Director ICT, Sheffield City Council.

6 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Költségvetés-pénzügyi és Számviteli Intézet)

és sürgette a hatóságokat, hogy térjenek át.⁷ A jelentés szerint⁸ több szervezet 30%-ot vagy annál nagyobb megtakarítást ért el az adaptációtól kezdve, és az előnyök meghaladták az általános költségmegtakarítást vagy az azzal járó többlet IT infrastruktúra működtetését. A felhő is megteremtheti az alapot a szélesebb körű mobil munkavégzéshez, és lehetővé teszi a személyzetnek, hogy több időt töltsön hivatalon kívül, segítve a hivatal csökkentését, ugyanakkor biztosítva a kollégák rugalmas munkavégzési lehetőségét. Továbbá összehangolt IT-szolgáltatásokat támogat, amelyek hatékonyabb lehetőséget biztosítanak az információelosztásra és a tevékenységek koordinálására.

2.2. „Öt korszakos” digitális átalakulás

Mint látjuk, a brit kormányzati működésben a felhő kulcsfontosságú szerepet tölt be a digitális átalakításban, elősegítve a radikális új megoldások elfogadását a közszolgáltatásokban. A hagyományos 'szemtől-szembe' való elmozdulást a szolgáltatásnyújtás során öt azonosítható korszak jellemzi, amelyek közül, az utóbbiak csak most körvonalazódnak.⁹

Távbeszélés: az első lépés az volt, hogy a hatóságok elfogadták a telefont mint a kapcsolatfelvétel elsődleges útját, és ennek megfelelően szervezték meg az ügyfélkapcsolatot.

Web: amikor először használták fel a webhelyeket mint csatornát a nyilvánosság számára, és támogatta az ügyfelet a szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez, az bizonyos esetekben ez előrelépés volt, bár többször nehéz volt megtalálni az információt, így ez nem jelentett valódi előrelépést a szolgáltatások nyújtásánál.

Digitális szolgáltatások: az életképes tranzakciós szolgáltatások fejlesztése a szervezetek weboldalain az ügyfél önkiszolgálás felé való elmozdulását jelentősen támogatta. A változás nem teljes, de számos előrelépés történt ezen a területen az Egyesült Királyság egész területén, és valamennyi szervezetnek és ügyfeleinek valódi előnyökkel jár.

Mobil: az online rendszerek adaptálása hatékony eszközökkel a mobil eszközökön, különösen az okos telefonokon, kiemelkedő a választási lehetőség

7 Ukauthority: *Govtech, digital & data for the public good, Council finance chiefs association gets behind cloud*, 2018. <http://www.ukauthority.com/UKA-Local-Digital/entry/7067/council-finance-chiefs-association-gets-behind-cloud> (2018. 06. 22.)

8 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, *Insights accounting for the cloud*, 2018. <http://www.cipfa.org/~media/files/cipfa%20thinks/insights/insightsaccountingforthecloudfinal.pdf?la=en>

9 Lásd erről részletesen: TORMA András: *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*. Budapest, Virtuóz, 2002, 164-169.

egyre több ember számára. Ez az, ahol a legtöbb állami hatóság jelenleg összpontosítja átalakulási erőfeszítéseit; bár a közsféra által nyújtott szolgáltatások széles köre és a szükséges beruházás sok kihívást jelent számukra.

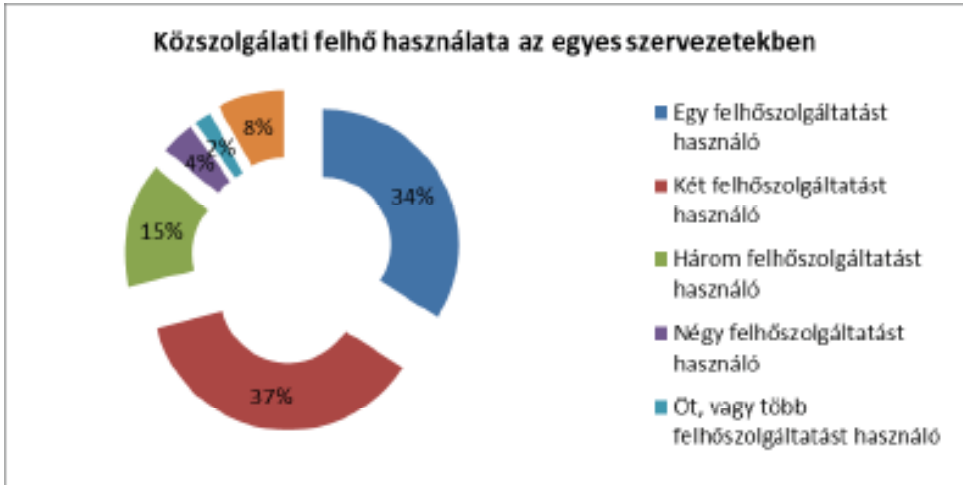
Botok/mesterséges intelligencia: ez a közigazgatás legnagyobb részének új terület, de számos hatóság vizsgálja már az ember által jelenleg végzett folyamatok automatizálásának lehetőségét. A rendszerek elsősorban a hangra, nem pedig a billentyűzetre reagálnak. Ebben óriási lehetőségek rejlenek, de a szervezeteknek óvatosnak kell lenniük, hogy a technológiát csak a nem hatékonyan működő folyamatok replikálására használják fel, azaz biztosítaniuk kell, hogy valós hatékonysági előnyökkel járjanak, és ténylegesen is megfeleljenek az ügyfelek igényeinek.

Ezek a korszakok egy évtizedet ölelnek fel, amely evolúciós pályának pedig, a felhő az egyik legfontosabb eleme. Ám a szervezetek különböző szakaszokban vannak, és a felhő elterjedése is szórványos. A Felhőipari Fórum rámutatott azon felmérésekre,¹⁰ amelyek azt mutatják, hogy a hatóságok óvatos lépéseket tesznek, migrációjukkal kapcsolatos problémáikat igyekeznek elkerülni, és eddig az egyszerűbb szolgáltatások mint „alacsonyabban lógó gyümölcsök”¹¹ megvalósítására összpontosítottak. A felmérés résztvevői elismerték, hogy a felhőbe való költözés nehéz lehet, de az átalakítási tervek lényeges elemeként jelölték meg, és kiemelték, hogy sikeres eszköze lehet az akadályok leküzdésének.

A 3. ábrán jól látható, hogy a szervezetek több, mint 70 %-a még csak egy-két felhőszolgáltatást vesz igénybe, csupán a megkérdezettek 2%-a alkalmaz öt, vagy annál több szolgáltatást. Szembe tűnő, hogy közel 10%-nak információja sincs arról, hogy a szervezet, amelyben dolgozik vesz-e igénybe felhő alapú technológiát, amely jelenség egy igen gyakori öröklött korlát.

10 A lehetőségeket egy gyümölcsfán csüngő gyümölcsökhöz hasonlítva, a legmagasabban termő gyümölcsök sokkal fényesebbnek, zamatosabbnak tűnnek, ám ezek leszedése nagy kockázattal jár. A földön, illetve a fa alacsonyan lógó ágain található termést ellenben könnyen és olcsón lehet szüretelni. Így érdemes azt a stratégiát választani, hogy először aluról haladva a gyümölcsöket összeszedve, könnyű gyors bevételre tehetünk szert, amit visszaforgatva – egy megvásárolt létra segítségével – a magasabban elhelyezkedő terméshez is jóval kisebb kockázattal hozzájuthatunk.

11 Ukauthority, Govtech, digital & data for the public good, *Public Sector still picking low hanging fruit in cloud*, 2018. <http://www.ukauthority.com/news/7496/public-sector-still-picking-low-hanging-fruit-in-cloud> (2018. 07. 15.)



3. ábra. Forrás: *Cloud Industry Forum figures*,¹² saját szerkesztés.

Felhőalapú e-mailt (84%), dokumentumkezelést (78%) és telekonferenciát/videokonferenciát (70%) jelölték meg a leginkább potenciálisan a munkavállalók termelékenységét javító szolgáltatásnak.¹³



4. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

¹² Cloud Industry Forum figures, <https://www.cloudindustryforum.org/content/cloud-driving-business-transformation> (2018. 07. 15.)

¹³ Insight, 2018.

2.3. Az örökölt problémák és a biztonság

Mint minden jelentős digitális változás esetén könnyű elismerni az előnyöket a régi rendszerektől való elmozduláshoz, de gyakran kizárólag ez nem elég. A felhőre való áttérés számos kihívást jelenthet. A megkérdezettek szerint a biztonság és a magánélet védelmével kapcsolatos aggodalmak (41%) a felhőalapú elfogadás elsődleges akadályai. A válaszadók – a közigazgatásban általánosan felmerülő – régi rendszereket, valamint a költségvetés és a pénzügyi források hiányát is, a felhő alapú fejlődés meghatározó korlátainak jelölték meg.

Először is meg kell változtatni a hatóság vezetőinek szolgáltatói szemléletét. Ez magában foglalja annak az igénynek az elismerését is, hogy egy meglévő infrastruktúra fennmaradjon a kapcsolódó költségekkel együtt úgy, hogy közben a változást tervezik, majd végrehajtják. Az első lépés elengedhetetlenül az örökölt infrastruktúra pontos meghatározása. A résztvevők arról beszéltek, hogy mennyi időt töltöttek el a rendkívül bonyolult örökölt infrastruktúrák leküzdésében annak érdekében, hogy megértsék mind a lehetőségeket, mind a korlátozásokat, azonosítani azokat folyamatokat, amelyeket gyorsan át lehetne adni a felhőalapú szolgáltatásoknak, és azokat, amelyek teljes körű újratervezésre szorulnak. Ezen a ponton a személyes tapasztalatok, valamint a személyre szabott rendszerek kialakításának igénye jelenik meg a könnyebb munkakörülmények kialakítása érdekében.

Egyrészt, ha az örökölt rendszerek körülményesek a szervezet számára, akkor egyszerűen lehet azokat helyettesíteni, ugyanakkor nehéz lehet megnyerni azokat a munkavállalókat, akik ezeket a rendszereket használják, kiváltképp, ha azok kapcsolódnak a 'saját értékükhöz' az értékláncon és a szervezeten belül.



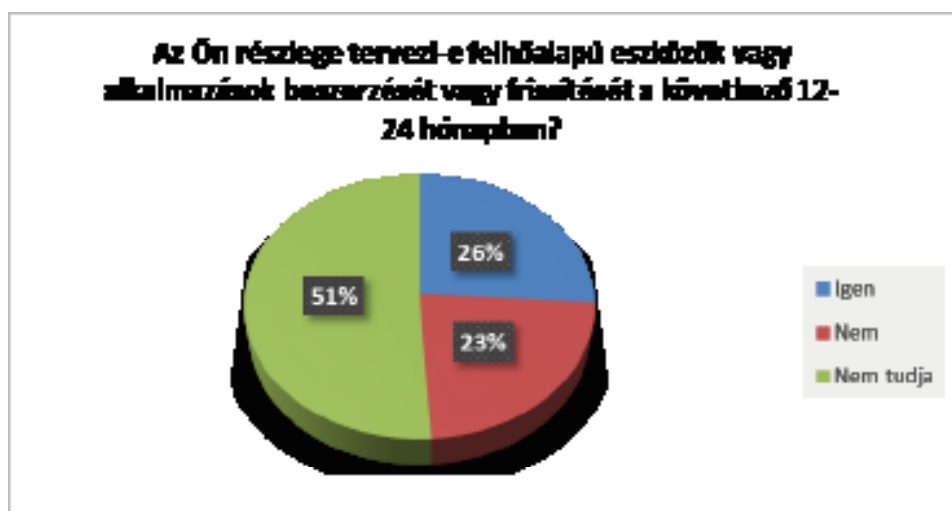
5. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Annak ellenére, hogy a régi rendszerekben a felhasználók kényelmet élveztek, a résztvevők beszámoltak a különböző üzletágak közötti inkoherenciáról is, az 'ad hoc' módon megszerzett különböző szoftvercsomagok használatával, ami megnehezíti a holisztikus folyamatokhoz való igazodást. Ez különösen akkor jelentkezik, amikor az ügyintézők az évek során kikapukat és kerülő megoldásokat fejlesztettek ki személyes kényelmi célok mentén annak érdekében, hogy a régi szoftverek szolgálják céljukat; ám a tárolt adatokat olyan rendszerek és táblázatok széles körében tárolják, amelyekhez kevés ember fér hozzá. Ezekhez a rendszerekhez ráadásul ráépülnek olyan szerződések is, amelyek még évekig hatályosak, így azokat figyelmen kívül hagyni nem lehet.

Ez az, amit a szervezet irányítóinak világosan meg kell fogalmaznia a változásmenedzsment során, különösen akkor, ha olyan vállalati program formájában jelenik meg az átállás, amely meghatározza stratégiai célkitűzéseit, és világossá teszi, hogy a digitális átalakulás, beleértve a felhőre való áttérést is, elengedhetetlen eleme a folyamatnak. Azt kell kommunikálni, hogy a változás a szervezet jövőjéről szól, nem pedig az informatikai részlegek személyzetéről, és az, az életképes jövőre és jobb szolgáltatásokra irányul. A vezetőknek ezt az üzenetet kell terjeszteniük az egész szervezeten belül, nyomatékosítva, hogy nem csak az IKT szempontjából relevánsnak, hanem az átfogó szervezetfejlesztési prioritások miatt is. Néhány ember félni fog az alapvető változás eszméjétől, és erősíteni kell bennük azt az eszmét, hogy csak profitálnak abból, ha saját szerepüket fejlesztik, és hatékonyabb működést

biztosítanak a nyilvánosság számára. A célokat és a szervezet egészének előnyeit együttesen, könnyen érthető kulcsfontosságú üzenetekkel kell közvetíteni, amelyek egyértelművé teszik, hogy a jelenlegi *status quo* fenntartása nem életképes lehetőség hosszú távon. Fenti kommunikáció célja, hogy a digitális fejlődést személyessé tegye a szervezeten belül.

E kihívások ellenére a válaszadók 26 %-a tervezi a felhőalapú eszközök és alkalmazások beszerzését vagy frissítését a következő két évben. De az, hogy melyik eszközök és szolgáltatások tehetőek a felhőbe, kevésbé egyértelmű. Bár a válaszadók 72 %-a tudatában van annak, hogy az e-mail a felhőn keresztül elérhető, csak 56% tudta azt is, hogy például a telekonferencia vagy a videokonferencia – amellyről úgy tűnik, hogy képes az alkalmazottak termelékenységének javítására – felhő alapú eszközként érhető el.



6. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Az is érdekes tény, hogy a válaszadók többsége (51%) nem tudott arra válaszolni, hogy tervezik-e felhőalapú szolgáltatások beszerzését az adott részlegen, ahol dolgozik. Ez mindenesetre arra világít rá, hogy a közigazgatásban dolgozók sem annyira ismerik, vagy legalább is még nem tudatosan alkalmazzák azon lehetőségeket, ahol ők maguk személyes közreműködőként jelennek meg a virtuális térben. Ezek alapján egyértelműen már körvonalazódott az e-közigazgatás jövőbeli elmozdulási irányai, úgy mint a közösségi média, a mobilkészülékek, továbbá a jellegüknél fogva interaktív technológiák csakúgy, mint a felhőalapú számítástechnika. E témát a következő fejezetben érintjük.

2.4. Az informatikai vezetők személyes közreműködése a kormányzati szervezet megújulásában

A legtöbb vezető felismerte, hogy az átalakulás túlmutat az IT-infrastruktúrán, hanem széles körű szervezeti változásokra mutat. Ez magában foglalja a technikai és humán problémáinak megoldását, valamint a szükséges magatartásváltozás irányait is. Más szóval, a sikeres átalakítás nem csupán a meglévő IT helyettesítéséről szól, hanem hogy foglalkozni kell az emberek munkájával is, és le kell küzdeni a fennálló ellenállást is.

A megbeszélések világossá tették, hogy a külső és belső szerződött hatékony partnerek nagy jelentőséggel bírnak az informatikai részlegek számára e kihívásokra adott válaszuk során.

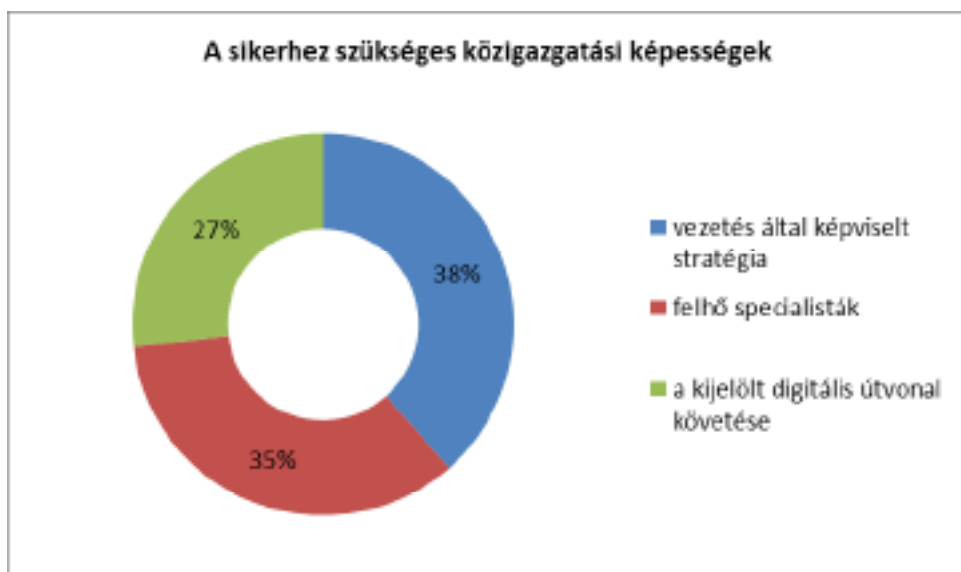
Az utóbbi években erősítették az informatikai vezetőket, hogy tanulják meg az igazgatótanács nyelvét és tanulják meg leszűrni annak prioritásait. Az egyik résztvevő¹⁴ egyértelműen megfogalmazta: „[ha] az informatikai nyelvet használod, az asztalnál elveszíted a helyed.” De ugyanolyan fontos, hogy hasonló erőfeszítéseket tegyenek a szervizcsapatok irányába is, megértve velük, hogy amit csinálnak az a felhasználók igényeit szolgálja ki és a szolgáltatások igénybevételének lehetőségeit erősíti. Ez segít helyzetbe hozni őket a szervezeten belül, de mindkét fél számára segít megtalálni a lehető legjobb megoldásokat.

A felmérés egyik megfigyelése az volt, hogy a vevői élmény javítására összpontosító digitális átalakítás nagy részét a szolgáltatási csoportok a személyes közreműködésükkel biztosítják, nem pedig az informatika. Az informatikai csapatok szerepe az eszközök rendelkezésre bocsátásában, és a paraméterek – például a felhőbe való elmozdulásra utalva – olyan meghatározásában rejlik, hogy a szolgáltatási csoportok megkönnyítsék a kedvező ügyfél-tapasztalatok kialakulását. Az információs és kommunikációs technológiák megértése az – nem azok mondanivalója –, amire szüksége van a szervezetnek a szolgáltató működéshez.

Az üzleti visszajelzések gyakran rávilágítanak, hogy mi a hasznosabb a platform szempontjából, ezért a szervezet üzleti szükségleteire és az üzleti igényeire jobban kell fókuszálni a folyamatok tervezésekor, mint a IT-vezetés 'rögzült' álláspontjára. Kiemelendő viszont, hogy ennek kiegyensúlyozottnak kell lennie, tehát nem szabad, hogy túl sok engedményt adjanak a konkrét üzleti csapatok, vagy érdekeltségek álláspontjának.

14 Priya Javeri, Director of Technology & Innovation, oneSource – providing shared services to Newham, Havering and Bexley.

A megbeszélések során felmerült megjegyzések között szerepelt, hogy fennáll a veszélye annak, hogy ilyen esetekben vagy az átalakulás valódi stratégiai irányától elmozdulnak. Egy, a felmérésben résztvevő üzleti partner¹⁵ elmondása szerint: „[a] kihívás nem az, hogy javaslataink során figyelmen hagyjuk a stratégiai irányt, hanem az, hogy folyamatosan figyelembe vegyük, annak megszilárdítása érdekében.”¹⁶ Ez az a folyamat, ahol a vállalati program informatikai bázisára való folyamatos hivatkozás a személyes lobbival nagy szerepet játszhat az erőfeszítések mederben tartásában, amellyel a magas rangú tisztviselők támogatása is „kikövetelhető” annak érdekében, hogy a változás megvalósuljon a szervezeten belül.



7. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Ezek alapján nem azt szükséges közvetíteni, hogy az átalakulás arról szól, hogy elérjék azt az állapotot, ahol a szervezet később állhat, hanem azt, hogy a dolgozók magukénak érezzék és elfogadják az örök változás koncepcióját, amellyel a szervezet későbbi állapota megalapozható. A szolgáltatások iránti igények és a technológiai lehetőségek idővel változni fognak, és minden állami hatóságnak fel kell készülnie, a tendenciákból fakadó válaszokra. Ennek

¹⁵ Ed Maguire, Head of Business Intelligence, Waltham Forest Council.

¹⁶ Cloud Industry Forum figures, *Cloud driving business transformation*, 2018. <https://www.cloudindustryforum.org/content/cloud-driving-business-transformation> (2018. 09. 12.)

elfogadási készsége, a köztisztviselő sajátja kell, hogy legyen. Eközben az IT vezetőknek gondoskodniuk kell arról, hogy az irányok továbbra is megmaradjanak. A helyi önkormányzatok számára kritikus feladat, hogy a digitális változásokat technológia révén biztosítsák úgy, hogy az átmeneti időszak során az ügyfélszolgálatok is zökkenőmentesen működjenek. A pilóták által alkalmazott 'repülni, irányítani, kommunikálni' megközelítés azonban lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy az új lehetőségeket, valamint a digitális szolgáltatási útvonalakat feltérképezzék, és megfelelő belső és külső kommunikációval biztosítsák az átalakulási folyamat végén a sima 'landolást'.

2.5. A személyes szempontok megjelenése a mértékletes és pragmatikus átállási folyamatokban

Bár a felhőszolgáltatások használatának növelésére vonatkozóan konszenzus van, a legtöbb résztvevő fenntartásokkal kezeli az egy lépésben történő megvalósítást. A javaslatok között kiemelkedő volt az, hogy a technológia sokrétűségéből fakadó problémák egy részét könnyebben kezelhetnék, ha annak egy részét megtartanák úgy, hogy az az örökölt alkalmazás továbbra is a legjobb megoldás lehet egy szakosodott folyamat számára, ezáltal csökkentve az érzékeny személyes adatok mozgásától való félelmet. Bizonyos folyamatokban az alkalmazásokra és az adatokra vonatkozó szigorú ellenőrzési igény továbbra is erős az egész ágazatban. A felmérés rámutatott arra is, hogy bizonyos rendszerek esetében nem lenne költséghatékony a felhőbe való elmozdulás, és hogy a piac nem minden esetben tud a szolgáltatásra vonzó árat kínálni. Mások fenntartással éltek az adatvesztés vagy megszakadt szolgáltatások kockázati felelősségével kapcsolatban. Azaz bizonyos szolgáltatások, adatbázisok számára kezelhető a transzformáció, de bizonyos esetekben jobb, ha megőrzik őket a szervezet infrastruktúráján belül. Ezek a visszajelzések semmiképpen sem utasították el a migráció eseteit, csak jelezték annak szükségességét, hogy gondos döntéseket meghozatala során szükséges a rendszereket a felhőbe mozgatni. Az egyes szolgáltatások költségére és kockázatára vonatkozó számításokkal tájékoztatni kell a döntéshozókat, hiszen nem minden megoldás illik mindenkire.

Az általános nézet tehát az volt, hogy a legtöbb hatóság megfelelőbbnek tartja a hibrid modellre való átállást, mint a felhőbe való közvetlen áttérést, vagyis a felhő legyen az alapja a legtöbb folyamatnak, de az infrastruktúra néhány eleme maradjon helyben. Ez lehetséges, ha az infrastruktúrát és a platformokat mindkét szinten rétegesen alakítják ki, majd szükség esetén egyedi alkalmazásokat kapcsolnak hozzá. A döntések a szervezetben dol-

gozó kollégák alapvető kompetenciáitól, a kockázattűrő képességüktől, az infrastruktúrától és az adatbázisok terjedelmétől nagymértékben függenek.

Mindenesetre szükség van egy világos ütemtervre, amely a technológiát a vállalati stratégiához igazítja, és egyensúlyt biztosít a választások és a kompromisszumok kereteinek. Ez megalapozhatja, hogy a felhőszolgáltatások a helyi önkormányzatok szerves részét képezzék. Míg 2016-ban a brit önkormányzati szervezetek 62%-a, 2017-ben már 82%-uk alkalmazott valamilyen felhőszolgáltatást, és 51%-uk biztos abban, hogy azok későbbi IT-stratégiájuk meghatározó eleme lesz.

3. A közösségi média mint a (kormányzati) kommunikáció új színtere

Napjainkban már 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. A több milliós felhasználói tömeg által közölt, megosztott tartalom, maguk a gondolatok azok, amelyek a közösségi média lényegét és jelentőségét adják, és az a társadalmi jelenség, amelyet ezek a platformok létrehoztak, pontosabban ennek a társadalmi jelenségnek azokat a hatásait, amelyek begyűrűztek a közigazgatásba megkerülhetetlen.¹⁷ Tapasztalható, hogy a korábban bevett tájékoztatási gyakorlatot is felülírták ezek a megoldások, és úgy tűnik, hogy az állam működésének egyre szélesebb területére gyűrűznek be az új kommunikációs trendek annak érdekében, hogy a kormányzati szervek kapcsolatot teremtsenek az állampolgárokkal.¹⁸ Mickoleit szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás, és bizonyos esetekben már a jognak is reagálni kellett egyes kialakult helyzetekre. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, ugyanakkor a közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult társadalmi rétegek érdeklődését

17 *What is social media?* In: MILLER, Daniel, et al.: *How the World Changed Social Media*. London, UCL Press, 2016, 1-19.

18 CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *A közösségi média felhasználásának lehetőségei a közigazgatásban – nemzetközi elemzés*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 41-53.

növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt.¹⁹

Míg korábban a technológiai újítások közigazgatási bevezetése jellemzően felülről lefelé történt, addig a közösségi média használatának begyűrűzése a kormányzati kommunikációba ezzel – legalábbis részben – ellentétes irányt mutat, amely kezdetben kevésbé volt formális, és csak lassanként vett fel 'hivatalos' szerepet. Ez elsősorban a közösségi média közkedveltségének, másrészt pedig annak köszönhető, hogy a felhasználók információs igénye egyre növekszik ezeken a platformokon.²⁰

Azokban a közigazgatási rendszerekben, amelyekben a közigazgatás és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált (angolszász területen), ott hamarabb nyúltak hozzá a közösségi médiához 'hivatalos' szinten, ám ott is szembesülni kellett azzal, hogy a magánszféra sérülékenysége mellett, a személyes véleménynyilvánításhoz való jog zavart kelthet az addig megszokott egyirányú kormánykommunikációban.

3.1. Az Egyesült Államok kormányzati esetei

A témánk szempontjából első kiemelkedő jogi aktus az USA elnökének Twitter-fiókjával kapcsolatban született. Donald J. Trump amerikai elnök Twitter oldalán megjelent egyes posztjaiban megfogalmazottakkal szemben számos – közösségi oldal – felhasználó nemtetszését fejezte ki, akiket az elnök ezért blokkolt. A Twitteren a blokkolás funkció eredményeként az érintettek többé nem fértek hozzá a bejegyzésekhez, az nem láthatták azokat, nem fűzhettek hozzá megjegyzéseket, észrevételeket. A Knight First Amendment Institute, et al. v. Donald J. Trump, et al. (2018)²¹ ügyben az alperesek szerint, az oldalról történő letiltásuk az amerikai alkotmány véleménynyilvánítással kapcsolatos első kiegészítésébe ütközött. A legfontosabb eldöntendő kérdés az volt, hogy az elnök fiókja magán, vagy hivatalos fióknak minősült-e, mert utóbbi esetben valódi kérdés, hogy az elnök reakciója az első kiegészítésbe ütköző volt, avagy sem. A közösségi média véleménymegosztásának lényege, hogy az eredeti

19 MICKOLEIT, Arthur: *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.) Paris, OECD Publishing, 2014, 3.

20 MERGEL, Ines: *The Public Manager 2.0: Preparing the Social Media Generation for a Networked Workplace*, 2018. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15236803.2012.12001695> (2018. 09. 12.)

21 CASE 18-1691-cv: Knight First Amendment Institute v. Donald J. Trump, Global Freedom of Expression, Columbia University, 2019. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/knight-first-amendment-institute-v-donald-j-trump-2/> (2018. 09. 12.)

tweetre (bejegyzésre), és az azokra adott további észrevételek is láthatóvá válnak, egy megjegyzés-láncot képeznek. Egy bejegyzés megtekintése alkalmával ezek a megjegyzések a bejegyzés alatt láthatóvá válnak. A megjegyzések láncolata pedig, többszintű átfedéseket tesz lehetővé az egyéni vagy éppen csoportos felhasználók között. A Fehér Ház nyilatkozata szerint, ugyan az elnök közösségi oldala nem független teljes mértékben a kormányzattól, mégis az az aktus, amellyel az elnök blokkolt bizonyos felhasználókat, magánszemélyként történt. Az oldalt ugyanis még beiktatását megelőzően, 2009 márciusában hozta létre (@realDonaldTrump), tehát senki sem vitathatja, hogy azt magánszemélyként üzemeltette korábban, és amint elnöki megbízatása véget ér, az ismét teljes mértékben privát fiókká válik. A per során ugyanakkor megállapítást nyert, hogy maga az elnök volt az, aki világossá tette a beiktatását követően, hogy ezen a csatornán az elnöki tevékenységével, politikájával kapcsolatos kommunikációt is fog folytatni. Maga az oldal ugyanakkor hivatalos állami oldal benyomását kelti, ugyanakkor a Fehér Ház sajtótitkára nyilatkozta korábban, hogy Trump elnök tweetjeit az elnök hivatalos nyilatkozatainak lehet tekinteni, és az az elnöki adminisztráció közösségi médiáért felelős elnöki asszisztense is részt vesz.²²

Az elsőfokú bíróság végül úgy döntött, hogy a politikai jellegű kritikát megfogalmazó felhasználók kitiltása az elnök Twitter oldaláról az első kiegészítés rendelkezéseibe ütközik. Az elnöki Twitter fiókot az elnök és alkalmazottai kezelték, amit pedig nyilvánvalóan nem csak privát célokra használ, hanem olyan üzeneteket is közöl, amelyeket elnöki minőségében oszt meg a nyilvánossággal. Az egyes kezelői műveleteket nem lehet megkülönböztetni aszerint, hogy egy adott tevékenység szempontjából valaki éppen magánszemélyként jár el vagy sem. Azzal tehát, hogy az oldalról letiltottak bizonyos felhasználókat a politikai véleményük miatt, diszkrimináltak egyeseket egy nyilvános, kormányzati felügyelet alatt álló és bizonyos esetekben hivatalos kormányzati álláspontot, politikát közvetítő oldalon. Ha egy fiókot magánszemélyként hoztak létre, és ugyanilyen minőségben birtokolják, nem jelenti azt, hogy ez a platform a magánszférára vonatkozó szabályok szerinti elbírálás alá esik, ha annak tartalmát állami vezetők határozzák meg és magát a csatornát kormányzati jellegű kommunikációra használják – így a felhasználók politikai véleményük alapján nem szelektálhatók. Egy korábbi, a *Packingham v. North Carolina* (2017) ítéletben már főszabályként állapították meg, hogy a közösségi (elektronikus, virtuális) média véleménynyilvánítás szempontjából ugyanolyan elbírálás alá esik, mint bármely más médium.²³

22 CSÁKI-HATALOVICS (2020) i. m. 41-53.

23 Supreme Court of the United States, *Packingham v. North Carolina*, No. 15–1194. 2017.

A Davison v. Randall et. al. (2019) bírói ítélet szintén hasonló módon foglalt állást egy megyei önkormányzat felügyelőbizottságának elnöke által létrehozott Facebook oldallal kapcsolatban.²⁴ A per tárgyát képező Facebook oldalt úgy nevezte el, hogy „a[z] [felügyelőbizottság] elnök[e] oldala, melyet »hivatalos kormányzati« oldalként definiált, és ezen elsősorban hivatali információkat, a testület működésével kapcsolatos híreket, eseményeket osztott meg. A számos komment között kritikus megnyilvánulások is voltak, amelyek érintették mind a testület, mind annak elnökének tevékenységét, amely kritikákra az alperes alkalmanként válaszolt is. A felperes több ízben kritikát fogalmazott meg, amelyből a 'szokásos szóváltás' alakult ki a Facebookon, amelyet ezt követően az alperes törölt a felperes és a saját megjegyzéseivel együtt. A felperes ezt a szólásszabadság megsértésének tekintette, és kérte a kommentjei ismételt elérhetővé tételét. Ám ez nem történt meg, így bírósághoz fordult. A megyei önkormányzat álláspontja a pert megelőzően és a per során is az volt, hogy a felügyelőbizottság elnökének profiljai nem tekinthetők hivatalos önkormányzati kommunikációs csatornáknak.

A bíróság végül a jogerős ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy bár csak magánszemélyként lehet fiókot kezelni a Facebookon, a bejegyzések jellegéből egyértelmű volt, hogy azok többségét az alperes hivatali minőségében tette, amelyek pedig megalapozták az első kiegészítés megsértésének lehetőségét. A témánk szempontjából fontos megállapítás, hogy az alkotmányos jogok szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a szabad véleménynyilvánítás hagyományos vagy elektronikus környezetben történik meg.

4. Következtetések

Az új technológiai megoldások szerepe a kormányzati működésben tovább növekszik, részben azért, mert egy olyan eszköz, amely új működési kereteket tesz lehetővé, másrészt növelheti a hatékonyságot a jobb együttműködés és időben történő adatelérés lehetővé tételével. A tanulmányban bemutatott brit felmérés kulcsfontosságú stratégiaként tekintik a távoli alkalmazottak támogatására, ami jelentős adottság a mobilitás fejlesztésében és a rugalmas munkalehetőségek megvalósításában, ugyanakkor a kollégák személyes részvételét is erősíti – hétköznapi szófordulattal élve a 'nyitott ketrecajtó' javította

https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194_08l1.pdf (2018. 09. 12.)

²⁴ United States Court of Appeals, Davison v. Randall et. al., No. 17-2003. 2019. <https://cases.justia.com/federal/appellate-courts/ca4/17-2002/17-2002-2019-01-07.pdf?ts=1546889434> (2018. 09. 12.)

a kollégák személyes részvételének szándékát, jobban igényelték is azt. Ennek fontossága a fiatalabb alkalmazottak a közszolgálatba történő bevonásában is rejlik, másrészt viszont, a felmérés eredményei azt mutatják, hogy számos kormányzati tisztviselő még mindig nem ismeri az összes rendelkezésre álló digitális lehetőségeket, ami azt jelenti, hogy a felhőalapú alkalmazások valószínűleg tovább fognak növekedni a jövőben. Ugyanakkor szükséges kiemelni, hogy az igazgatási mechanizmusok technológiai adaptációja során, az egyik meghatározó elem a munkavállalók, az ügyfelek, vagy akár az egyéb érintettek személyes igényeinek meghatározó szerepe. Már a digitális fejlődés és annak hatósági alkalmazása is ebbe az irányba hatott, ám a szervezetet érintő átfogóbb fejlesztések során erőteljesen érvényesült. A technológiai adaptáció során – mint láttuk – az egyik, ha nem a legmeghatározóbb korlát a személyes adatok és a privát szféra védelme, a személyes közreműködés, és a hatékonyabb kiszolgálás alapvető elvárása mellett. E keretek között értékelődött fel az egyes szervezeti részlegek személyes érdekeinek megőrzési igénye, noha a belső szervezeti kommunikáció ezt igyekszik a szervezet egészének céljainak megfelelően alakítani. Ebben a kontextusban megállapíthatjuk, hogy a személyesség kérdése a szervezet belső folyamataiban értékelődik fel igazán.

Az Észak-amerikai példák esetében, a legfontosabb megállapítás kétségtelenül a személyes véleményközlés szabadságára vonatkozó döntések, ugyanakkor hasonlóan meghatározó az is, hogy egy magánszemély által létrehozott fiók kormányzati, 'hivatalos' fióknak minősül-e, avagy sem, mert a döntések azt mutatják, hogy minden olyan közösségi oldalt hivatalos, 'kormányzati' profilként fognak kezelni, amelyen a magánszemély hivatali tisztségével összefüggésben is megnyilatkozik. Ha így vesszük, az individuumhoz köthető, személyes szabadság keretein belül működő közösségi oldalak a közzsféra irányába mozdulnak el, gyengítve létrehozójuk által képviselt egyéni jelleget. Annak megítélése, hogy mennyire szerencsés, ha egy kormányzati tisztviselő hivatali ügyekben korlátlanul megnyilvánul, vagy, hogy hol van az egyéni és hivatalos kommunikációnak a határa, egy másik tanulmány tárgya lehetne.