



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



PRO PUBLICO BONO **MAGYAR KÖZIGAZGATÁS**

XIII. évfolyam (2025)
2. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2786-0760 (elektronikus)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2025/2.

Tudományos közlemények/ tanulmányok	BALÁZS ISTVÁN	
	• Új tendenciák a közszolgálat fejlődésében	3
	KIS NORBERT – KLOTZ BALÁZS	
	• Digitális tudásterek és szolgáltatások a közszolgálat-fejlesztésben	21
	BENDIK TAMÁS – PÉTERFALVI ATTILA	
	• Janus nyomában – A közérdekből nyilvános személyes adatok jellemzői és kezelésük különös szabályai	49
	TÓTH ANDRÁS	
	• Az adatmegosztás európai szabályozásának áttekintése, különös tekintettel az adatrendeletre	75
	BOTTYÁN BÉLA	
	• A compliance paradigmája	97
	GOSZTONYI GERGELY – RUSZKAI SZONJA – LENDVAI GERGELY FERENC	
	• Pornó és platform, avagy kísérletek az online pornográf tartalmak szabályozására a DSA előtt és után	113
	TÓTH TAMÁS	
	• Hogyan keretezi a BBC, a <i>The Guardian</i> , a CNN, a <i>The New York Times</i> és a Fox News a nemzetközi tüntetések motivációit?	135
	VARGA ÁDÁM	
	• A képviselő-testületi működés nyilvánosságának egyes adatvédelmi kérdései	155
	CSATLÓS ERZSÉBET – SIKET JUDIT – SOÓS EDIT	
	• Flastrom a szubszidiaritáson ejtett sebekre? A kormányablakbusz mint mobil szolgáltatás a helyi-területi közigazgatásban	173

Tartalomjegyzék

Szemle	PAKSI-PETRÓ CSILLA	
	• Hogyan tartsuk meg a tehetségeket? Munkaerő-megtartás a közigazgatásban, vezetői eszközökkel	197
Fórum	BALLA JÁNOS	
	• Magyary Zoltán szerepe Klebelsberg Kunó tudománypolitikai reformjában	221
Idegen nyelvű tartalomjegyzék		241
Publikációs felhívás		242
Szerkesztőbizottság		244
Impresszum		246

Balázs István

ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉBEN

A KÖZSZOLGÁLAT REZILIENCIÁJA, AVAGY A RUGALMASSÁG HATÁRAI¹

New Trends in the Development of the Civil Service

The Resilience of the Civil Service, or the Limits of Flexibility

Dr. Balázs István tudományos főmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem
Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézet, Balazs.Istvan@tk.elte.hu; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, balazs.istvan@law.unideb.hu

A közszołgálat jövőjéről, avagy a jövő közszołgálatáról folyamatosan jelennek meg kiváló tudományos publikációk, amelyek központi kérdésköre az, hogy vajon a 20. században kialakult zárt közszołgálati modellek mennyiben képesek a mai kor követelményeinek megfelelni. A vizsgálatok nem annyira az elvi alapokat érintik, hanem az egyes országok konkrét gyakorlatából próbálnak visszakövetkeztetni az elméleti modellek felé. A világ legfejlettebb ipari államai működő közszołgálatainak ugyanis vannak közös problémái, és az azokra adott válaszok közt is sok hasonló akad.

A problémák lényege leginkább abban ragadható meg, hogy a közszołgálat elveszíteni látszik vonzó munkaerőpiaci pozícióit, emiatt különösen a fiatalokat nehéz odatoborozni, ezért az elöregedőben van, és bizonyos munkakörök betöltése is nehézzé vált.

Mindeközben pedig az egymást követő válságokra reagálni kényszerülő közigazgatásnak egy, a megváltozott körülményekhez jobban igazodó, más tudással, képességekkel és készségekkel rendelkező humán erőforrásra lenne szüksége. Ennek érdekében pedig olyan rugalmas megoldásokat keresnek és alkalmaznak a gyakorlatban, amelyek ugyan szándékaik szerint a rendszerkeretek

¹ A tanulmány a TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

egészt nem írnák felül, próbálnak a közszolgálat rezilienciájának határain belül maradni, ám ez alkalmanként erősen vitatható eredményre vezet.

A tanulmány ezekre próbál példákat hozni, illetve egyes megoldásokat elemezni annak a szándékával, hogy adalékul szolgálhasson a jövő közszolgálatához.

KULCSSZAVAK:

közszolgálat, zárt rendszerek, flexibilitás, innovatív közszolgálat, reziliencia

Excellent scientific publications are constantly published on the future of the civil service, or the civil service of the future, the central issue of which is to what extent the closed civil service models (the career model) developed in the 20th century are able to meet the requirements of today. The studies do not so much concern the theoretical foundations, but rather try to draw conclusions from the specific practice of individual countries towards theoretical models. The civil services operating in the world's most advanced industrial states have common problems and there are many similarities among the answers given to them.

The essence of the problems can be best captured in the fact that the civil service seems to be losing its attractive labour market positions, which is why it is especially difficult to recruit young people, therefore it is aging, and filling certain jobs has also become difficult.

Meanwhile, the public administration, forced to respond to successive crises, would need human resources that are better adapted to the changed circumstances and have different knowledge, abilities and skills. To this end, flexible solutions are sought and applied in practice, which, although they do not intend to override the entire system framework, try to stay within the boundaries of the resilience of the civil service, but this occasionally leads to highly debatable results.

The study attempts to provide examples of these and analyse certain solutions with the intention of serving as an addition to the civil service of the future.

KEYWORDS:

civil service, closed systems (career model), flexibility, innovative civil service, resilience

BEVEZETŐ

A közszolgálat jövőjével, illetve a jövő közszolgálatával kapcsolatos kutatásaink első eredményeit nemrég publikálták.² Ennek két, egymástól jól elkülöníthető része van: az egyik az elméleti, dogmatikai alapokat tárgyalja, míg a másik az OECD-országok legjobb gyakorlatait³ veti össze, hogy a konklúziókat le lehessen vonni.

Ez utóbbi rögzíti egyebek közt azt, hogy napjainkra már a szakirodalom arról szól, hogy nincsenek gyakorlati alkalmazásban a korábban kialakult nagy modellek (asszimilációs vagy

² BALÁZS 2023.

³ OECD 2022.

differenciált, nyitott vagy zárt, karrier vagy munkaköri stb.) a maguk tiszta formájában, hanem csak vegyes rendszerek vannak.

Csakhogy a „vegyes” jelző itt nem a közszolgálati szabályozás nagy rendszereinek a keverékét jelenti, hanem a közszolgálati jogi szabályozás, a munkajogi szabályozás és a magánjogi szabályozás együttes alkalmazását az egyes közigazgatási szervek szintjén.

E megoldásokat pedig a közigazgatás humán erőforrásainak a külső kényszerek miatti gyors, rugalmas és pragmatikus kezelése szüli. Így aztán valójában nem úgy merül fel a probléma, hogy az alkalmazott közszolgálati szabályozás rendszerkereteit kellene változtatni és erre valami új elméletet kidolgozni, hanem a meglévő rezilienciáján belül kell megoldásokat találni, ami végül is a párhuzamos rendszerek együttalkalmazásához vezet.

Anélkül, hogy más országok konkrét jogi szabályozásába belemennénk, elég csak a hazai megoldásainkat felidézni, nevezetesen, hogy az egyes közigazgatási szerveknél hányfajta jogviszonyban lehetséges az alkalmazás.⁴

Jelen tanulmány azonban nem ezekkel az amúgy nagyon fontos elvi kérdésekkel kíván foglalkozni, hanem a pragmatikus megoldások elemzésében mélyülne el, amire lehetőséget ad az OECD immár második olyan kiadványa,⁵ amely empirikus adatokra, illetve vizsgálatokra, esettanulmányokra épít.

Az OECD az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amely a világ legfejlettebb ipari országainak közigazgatásával rendszeresen⁶ és tematikusan foglalkozik egy egységes indikátorrendszert alkalmazva.⁷ Az ebben a körben elérhető kiadványai adattartalmára épít a szakirodalom meghatározó része⁸ már csak azért is, mert a közigazgatás tradicionálisan zárt rendszerében nehéz egyéni, kvantitatív kutatási módszereket alkalmazó projekteket megvalósítani.

A tanulmány célja viszont egyértelműen a címben szereplő felvetésre keresni és megtalálni a lehetséges választ. Vajon a közigazgatás humán erőforrásai jogi szabályozás oldaláról való pragmatikus kezelésének hol húzódnak a határai, amelyek után már nem a közszolgálat rezilienciájáról,⁹ hanem új rendszeréről beszélhetünk, esetleg visszatérésként az asszimilációs rendszerek munkajogi szabályozásaként?

A KÖZSZOLGÁLAT ÁLLAPOTÁRÓL KÉSZÜLT EGYES NEMZETKÖZI FORRÁSOK MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS AZOK ELEMZÉSE

Ahogy a bevezetőben már említettük, jelen tanulmány a közszolgálat változásainak elemzését nem alapkutatásként és dogmatikai megközelítésben, hanem gyakorlati aspektusból kívánja vizsgálni a rendelkezésre álló nemzetközi empirikus vizsgálatok és statisztikai adatok

⁴ Lásd pl. BALÁZS 2022.

⁵ OECD 2023a.

⁶ Elég csak a két évente kiadott közigazgatási körképekre utalni, így pl. a 2023-as legutolsóra: OECD 2023b.

⁷ Az OECD-anyagok egyébként a használt fogalmak terminológiai magyarázatát, értelmezéseit is tartalmazzák, így a felhasznált források esetében ezeket kell érteni alattuk.

⁸ Így például BOSSAERT et al. 2001: 77–83. Továbbá HAZAFI 2021, vagy DEMMKE 2019.

⁹ A közigazgatás szerző által használt rezilienciafogalmáról lásd BALÁZS 2021.

függvényében. Módszertani szempontból ez kétségkívül másodlagos forrásfeldolgozásnak minősül, de egyéni kutatásként ezekhez az adatokhoz másként nem nagyon lehet hozzájutni, másfelől pedig hitelességük garanciája a mögöttük álló nemzetközi szervezet tekintélye. A hozzáadott egyéni kutatási érték az ezek elemzéséből levonható tudományos igényességgel megfogalmazott következtetések lehetnek. Így tehát ennek a munkának is az a célja, hogy a kutatás első ütemében elkészült tudományos publikáció következtetéseit az azóta eltelt idő tapasztalatai tükrében megerősítse, vagy éppen jelezzon bizonyos változásokat. Másrészt pedig gyakorlati példák elemzésével alá tudja támasztani a közszolgálat változásainak irányait.

Ebből a szempontból három alapvető nemzetközi forrásra támaszkodunk, amelyek ma-gukba foglalják az EU-tagországokat és azokon túlmenően a világ legfejlettebb ipari államait tömörítő OECD-országokat.

Közigazgatás az Európai Unió tagországaiban

Hogy a közelebbi országcsoporttal kezdjünk, egy olyan EU-s vizsgálat alapján készült jelentést vizsgálunk meg, amely némileg újdonságként a tagországok közigazgatását tekinti át, és 2017-től eddig mindössze két kiadást élt meg.¹⁰

A 2021-ben megjelent anyag a közszolgálat vonatkozásában elsősorban azt emelte ki, hogy az a legtöbb országban előregedőben van. Aggasztó jelenség a tagországok közigazgatásában a demográfiai tendenciák további romlása, ami nagy kockázatot jelent a jövőre nézve. 15 olyan tagország van ugyanis, amely a nyugdíjba vonulások miatt elveszíti a közszolgálati tisztviselők több mint egyharmadát a következő másfél évtized során. Két országban pedig a köztisztviselők fele vonul nyugdíjba ebben az időszakban. Amellett pedig, hogy az ilyen jelentős fluktuáció próbára teszi a közigazgatás által biztosított közszolgáltatások stabilitását és folyamatosságát, a helyzet azért is súlyos, mert a közigazgatásnak több országban is nehézségei vannak a fiatal, tehetséges köztisztviselők toborzásával, annak ellenére, hogy a 39 év alattiak száma 2020 óta szerény mértékben nőtt az EU-országok egészét illetően.

Ez azonban inkább annak tudható be, hogy az egész közszolgálatban alkalmazottak száma is növekedett az alábbi OECD-statisztika szerint,¹¹ tehát zömében új foglalkoztatottakról van szó.

E növekedés egy része egyenesen kapcsolódik a Covid-19-járvány okozta többletfeladatok ellátásához szükséges pótlólagos kapacitások biztosításához.

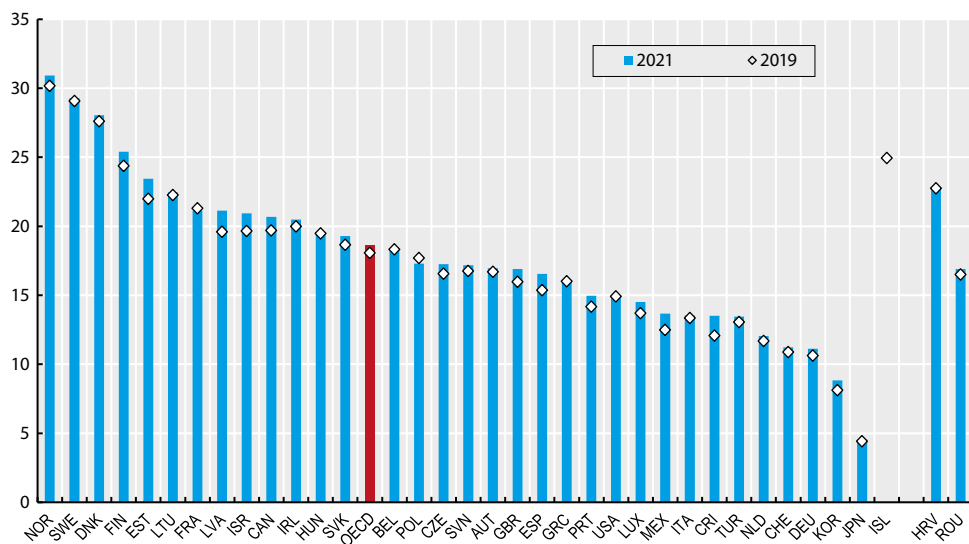
Az EU-országokban ez a tendencia kicsit árnyaltabb, mert 10 országban növekedett a létszám a járvány óta, 9-ben csökkent, míg 4-ben stagnál. Vannak már olyan országok,¹² amelyekben külön projektet fogadtak el a közszolgálatnak olyan reformjára, amely azt vonzóbbá teszi a munkaerőpiacon,¹³ ám most még nem látszik világosan az, hogy a hatékonyság és a rugalmasság célzta elképzelések miképp érintik a létszámot és annak összetételét.

¹⁰ MACKIE-MORETTI-STIMPSON 2021; továbbá STIMPSON-MORETTI-LEMMIK 2023.

¹¹ OECD 2023b.

¹² Pl. Írország és Litvánia.

¹³ Lásd MORETTI-MACKIE-STIMPSON 2021: 23.



1. ábra: A közigazgatásban alkalmazottak aránya az összes foglalkoztatotton belül 2019 és 2021 között

Forrás: OECD 2023b

Ami a közszolgáltatásban dolgozók korösszetételét illeti, már említettük az előregedés tendenciáját, amely 2017 és 2021 közt az EU-országokban az 55 éven felüli alkalmazottak átlagos arányának 22,6%-ról 24,1%-ra történt növekedésében nyilvánult meg.

Az egyes országokban azonban elég nagy a szóródás, így például az élen álló Olaszország és, Európán belül maradva, a legkedvezőbb adatokkal rendelkező Luxemburg közt.¹⁴ Ennek okainak feltárása még további kutatásokat igényel, de talán itt lehet jelentősége az egyes esettanulmányok vizsgálatának is abból a szempontból, hogy a személyzetpolitika milyen eszközöket talál a problémák kezelésére ott, ahol a tendenciák kevésbé súlyosak.

Mindezekből már előzetesen is levonható az a hipotézis, hogy a fiatalok számára nem igazán vonzó a közszolgáltatás. A kérdés nyilván ebből adódik, hogy miért van ez így? A válasz egészen biztosan nem egyszerű, hanem összetett komponensek közös eredője.

Mindenesetre a hivatkozott EU-jelentés rámutat arra is, hogy a közszolgáltatásban történő felvétel (toborzás) elősegítése érdekében és a munkaerő megtartására már több országban is indítottak reformot (Olaszország, Görögország, Horvátország, Luxemburg stb.).

A reform alatt itt nem feltétlenül nagy, az alkalmazott tradicionális közszolgáltatási rendszereket felváltó új megoldások kidolgozását kell érteni, hanem azokat kiegészítő, a problémákra gyorsan reagálókat.

¹⁴ Lásd MORETTI-MACKIE-STIMPSON 2021: 23–24.

Így például Franciaországban a szerződéses állomány alkalmazásának kibővítését, vagy Olaszországban a felvételi eljárás egyszerűsítését.

Ezekre praktikus okokból is nagy szükség lehet, mivel az EU-tagországokban a megkérdezettek átlagosan mindössze 14%-a tartotta vonzóknak a közszolgálatot, de a szóródás itt is nagy az egyik véglet Németország 26%-a és Portugália 3%-a közt.¹⁵

Kérdés persze, hogy csupán a toborzási és előmeneteli rendszer rugalmasabbá tételével mennyivel tehető vonzóbbá a közszolgálat?

Az elemzett EU-jelentés ebben a tekintetben nem igazán ad jövőképet, éppen ezért célszerű áttérni a másik két említett OECD-forrásra.

Az OECD közigazgatási körképe

Mint ahogy az előző pontban tárgyalt EU-s jelentés, úgy a most elemezendő „körkép”¹⁶ sem csupán a közszolgálat mint a közigazgatás humán erőforrásával foglalkozik, hanem egy évtizedekkel ezelőtt kialakított egységes módszertan és indikátorrendszer alapján ad áttekintést az OECD-tagországok közigazgatásáról azzal, hogy mindig egy, a közigazgatást aktuálisan érintő problémakört helyez a középpontba. Így a 2023-as „körkép” központi témaköre „Építeni, megerősíteni, védeni: demokratikus reziliencia válságok idején”.¹⁷

Ennek a munkának két pontja foglalkozik a közszolgálattal, az egyik a közszektorban foglalkoztatottak általános statisztikai adataival és az egyenlőség (nemek és kor szerinti) témakörével, míg a másik a humán erőforrás igazgatásával. Mindkettő fontos tárgykör, de jelen tanulmányunk szempontjából a közszektorban foglalkoztatottak tekintetében a statisztikai adatsorok fontosak, amelyekből már az előző pontban is idéztünk.

Megállapítható, hogy a közszolgálat létszáma az OECD-országokban enyhén emelkedett a Covid-járvány alatt, ám a szóródás az összes foglalkoztatott arányában igen nagy, a 30%-ot is meghaladó Svédország és a 10% alatti Japán közt. A 2019 és 2021 közötti növekedés átlagosan 1,5% volt, de a szóródás itt is nagy Dél-Korea 4,6%-a és Lengyelország 0,1%-a közt.

A növekedés egyik eredője nyilván a járvány kezelésének többletkapacitás-igényéhez kötődik, ám 2021-re ezzel már kevésbé magyarázható. A humán erőforrás igazgatásának tárgykörét elemző másik pontban foglaltak adhatnak erre bővebb magyarázatot.

Az előző pontban tárgyalt EU-s jelentés ebből a szempontból egy igen optimista verziót is felhoz, nevezetesen általában a közigazgatás megerősítésének szükségességét, annak felismerését a válságok kezeléséhez. A másik kevésbé pozitív feltételezés pedig éppen a közszolgálat rugalmatlansága a munkaerőpiachoz képest annyiban, hogy oda nemcsak a toborzás bonyolult és hosszadalmas, de a fordítottja is, amikor létszámleépítést kell végrehajtani és védelmet jelentenek a zárt rendszerű közszolgálati szabályozások.

¹⁵ STIMPSON–MORETTI–LEMMIK 2023: 33.

¹⁶ OECD 2023b.

¹⁷ „Construire, renforcer et protéger: la résilience démocratique en période de crises multiples” nem hivatalos, saját fordítás.

Ezekhez a vázolt tendenciákhoz viszont hangsúlyozni kell két dolgot. Egyfelől, hogy az OECD-statisztika csak a mi fogalmaink szerinti államigazgatást foglalja magába. Másfelől az is fontos korrekciós tényező, hogy az egyes országokban mit értenek a közszolgálati jogviszony hatálya alá tartozó személyi kör alatt. Vannak ugyanis országok, ahol az egészségügyi vagy közoktatási állomány egésze oda tartozik, míg máshol – így Magyarországon is – ez jóval szűkebb kört foglal magába.

A közszolgálat változásainak tendenciáit viszont inkább a humán erőforrás igazgatását tárgyaló elemzések mutatják.¹⁸ Ez négy fő témakört jár körül, így a *mobilitást, a képzést és továbbképzést, a rugalmas munkamódszereket, valamint a személyzet bevonását a döntéshozatalba*.

Mobilitás alatt azt értik, hogy a közszolgálatnak lehetősége van arra a kihívásra válaszolnia, hogy a megfelelő kompetenciákkal rendelkező köztisztviselők egy adott időszakban jelentkező konkrét feladatellátás, vagy a jövőbeni feladatok ellátása érdekében rendelkezésre álljanak.

A Covid-19-járvány okozta válság megoldásához szükséges közigazgatási kapacitások biztosítása szükségessé tette ezt a fajta, feladatellátáshoz kötött mobilitást, amelynek kedvező tapasztalatait próbálják a jövőben is érvényesíteni.

Másfelől a mobilitás segíthet a közszolgálat vonzóbbá tételében azért, hogy a toborzási gondokon enyhítsen, vagy növelje a közszolgálat megtartókéességét. A hagyományos lineáris megoldások ugyanis, amelyben a köztisztviselő akár egész szakmai pályautját egy adott munkakör betöltésével futja be egy ehhez kötött előmeneteli rendszerben, már sokak számára nem igazán vonzó. Egy olyan rendszer válthatja ezt, amelyben a szakismeret, a készség és képességek függvényében nagyobb lehetőség van a munkakörváltásra és így akár az előmenetelre, a megszerezhető jövedelem növelésére is.

A mobilitás a közigazgatás innovációs képességét is növelheti azzal, hogy belülről olyan kapacitásokat építhet ki, amelyek multidiszciplináris csoportokat alkotva az eddigiektől eltérő módon állnak az egyes feladatok megoldásához.

A laterális mobilitás, azaz a közigazgatás ugyanazon hierarchikus szintjén az egyik munkakörből a másikba helyezés lehetősége minden OECD-országban ismert és alkalmazott valamilyen formában, de csak három országban (Ausztria, Costa Rica, Japán) kötelező. A vezetők esetében más a helyzet, mert ott valamilyen formában az érintett országok több mint felében kötelező, így például Hollandiában 5-7 évente a váltás ilyen jellegű. A laterális mobilitás egyik formaként a rövid időre szóló kirendelés a leginkább alkalmazott, az országok 97%-át érinti, míg a hosszabb időszakra szóló esetében ez az arány 91%.

A más közigazgatási szervhez történő rövid távú kirendelés ismert az országok 89%-ában, míg a szerven belüli kirendelés az országok 80%-ában. A nemzetközi mobilitás viszonylag ritka, az Egyesült Királyság gyakorlatában vannak erre megoldások mind rövid távú, mind hosszabb időszakra.

Az ideiglenes kirendelés lehetősége tehát ismert és alkalmazott, de céljáról és hatékonyságáról nincsenek értékelhető adatok, információk. Így nem ismert az sem, hogy ezek a belső, közigazgatási szervezeten belüli kirendelések mennyiben szolgálják a napi problémák megoldását, vagy mennyiben követnek stratégiai célokat a közszolgálat megújítása érdekében.

¹⁸ OECD 2023b: 13. pont.

Ami a képzést és továbbképzést illeti, fontossága ismert tény, amit még tovább növelnek napjaink kihívásaira, válságaira adható közigazgatási válaszokhoz szükséges ismeretek és tudás korábbiaktól eltérő tartalma és jellege. A közpolitikai döntési kényszerek, az új technológiák közigazgatási alkalmazása, a válságok előre nem látható kihívásai, egymással halmozódva egészen új kompetenciákat igényelnek, mint azelőtt. Ehhez új stratégiák és módszerek szükségesek, amelyek a legtöbb OECD-országban léteznek, vagy kidolgozás alatt állnak. Ezek vagy centralizált programok, amelyekben az egyes ágazatok csak valamilyen szintű végrehajtási önállóságot kapnak, vagy kiszervezik azokat különböző felelősségű szervezetekhez, vagy a közigazgatás felsőfokú tanintézményeire bízják.

Az OECD-országok 67%-ában központi stratégiát és programot alkalmaznak azzal, hogy a minisztériumok és más központi szolgálatok kiegészítő ágazati stratégiákat és programokat alkothassanak az országok 65%-ában. Azért, hogy ezeket a programokat vonzóvá tegyék a köztisztviselők számára, az országok 97%-ában választási lehetőségük van az egyes képzési programok és formák közt. Másik ilyen ösztönző, hogy az országok 42%-ában a sikeres részvételt számba veszik az előmenetelnél, 69%-ában pedig a teljesítményértékelésnél. Az országoknak mindössze 11%-a ír elő valamilyen kötelező képzésben vagy továbbképzésben való részvételt.

A kormányok jelenleg olyan eddig nem látott, világszintű problémákkal és társadalmi kihívásokkal állnak szemben, amelyek megoldásához, kezeléséhez a közszolgáltatnak gyorsan és diverzifikált kompetenciák alapján kell hozzájárulnia. Ezért felértékelődött a képzés és továbbképzés szerepe, de nem a hagyományos módszerekkel és tartalommal.

Ilyen új kezdeményezések vannak például Dél-Koreában, ahol internetes továbbképzési platformot hoztak létre, amelyen az egyes köztisztviselők saját egyéni és interaktív képzéseket hozhatnak létre. Ugyancsak hasonló kezdeményezéssel élt az Egyesült Királyság, amely egy platformra hoz minden közigazgatást érintő képzési, továbbképzési lehetőséget, belsőt és külsőt egyaránt. Ezekről a következő pontokban lesz bővebben szó.

Rugalmas munkamódszerek alkalmazása a közszolgáltatban

A Covid-19-járvány értelemszerűen rákényszerítette a nemzeti közigazgatásokat arra, hogy rugalmas munkamódszereket alkalmazzanak, amelyek közül a legelterjedtebb a rugalmas munkaidő és az otthonról történő munkavégzés volt. Ez önmagában nem új módszer, korábban is ismert volt, ám alkalmazásának intenzitása a járvány idejére nőtt számottevően, és ez a folyamat azóta is tart.

A célok azonban már jelentősen változtak, mert nem egy sürgősségi helyzet kezelése indokolja azt, hanem a közigazgatás hatékonyságának és minőségének a növelése. Ezek mellett fontos ezekkel az eszközökkel is elősegíteni a potenciális és a már a rendszerben dolgozó, egyre differenciáltabb munkaköröket betöltő köztisztviselők motivációját arra, hogy a közszolgáltatba jöjjenek, vagy ott maradjanak. Ezek valamelyik formáját szinte minden OECD-országban alkalmazzák azzal, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás az országok 64%-ában lehetséges, csakúgy, mint a változó munkaidő-beosztás intézménye. Az egyes rugalmas munkamódszerek (például rövidített munkahét, részmunkaidő, távmunka, bizalmi [kötetlen] munkaidő stb.)

alkalmazásának mértéke viszont több tényező együttes függvénye, így például a jogviszony jellege, a munkakör sajátosságai, az alkalmazó közigazgatási szerv és a köztisztviselők meg-egyezése stb. Ezek csak az országok egy szűk körében tagadhatók meg a köztisztviselő részéről.

Az eredetileg szociális funkciót betöltő részmunkaidős foglalkoztatás mára érdemi, a betöltött munkakör sajátosságaihoz és a köztisztviselő személyi körülményeihez igazítható, és csak az országok 25%-ában utasítható vissza.

A rugalmas munkamódszerek alkalmazása nem vált a köztisztviselők alanyi jogává, ám alkalmazásuk a szervezeti kultúra és a vezetéssel való jó kommunikáció és társadalmi párbeszéd függvénye is. E módszerek alkalmazása nagyjából egyenlő mértékben centralizált döntés eredménye, vagy decentralizált az egyes központi közigazgatási szervek (minisztériumok) vagy például Hollandiában és Svédországban az egyes közigazgatási szervek szintjére. Mindkét megoldásnak vannak előnyei, amelyek értékelése még további vizsgálatokat igényel, de a lényeg az eredményesség és a jó munkakörnyezet.

A következő nemzetközi forrás tematikus, kizárólag csak a közszektorban alkalmazottakkal foglalkozik, így annak tárgyalása a következő pontban külön történik.

Foglalkoztatás és közigazgatás 2023. Úton egy rugalmasabb közszolgálat felé¹⁹

A vizsgálat összefoglalója

A vizsgált témakörünk szempontjából a címben jelzett OECD-jelentés a legrészletesebb és tematikus jellege miatt a legfontosabb nemzetközi forrás, amely egy kétévente megjelenő új sorozat második kiadása.²⁰

Már a címe is elgondolkodtató ennek az új sorozatnak, amikor foglalkoztatásról és nem közszolgálatról ír, tekintettel arra, hogy nemcsak a szűk értelemben vett közszolgálati jogviszonyban lévőket vizsgálja, hanem a közigazgatásban alkalmazott különböző jogállásban lévő összest is. Ahogy az előző pontban már erről szó esett, a válságok gyors és hatékony kezelése az eddigiektől eltérő megoldásokat igényelt a közigazgatás humán infrastruktúrájának igazgatásában is. Ezek szétfeszítették a hagyományos közszolgálati rendszerek kereteit, és mellettük alternatív foglalkoztatási formák alakultak ki. Ez nagymértékben kihat a tradicionális közszolgálati rendszerek jövőjére – erről szólt a 2021-es jelentés²¹ –, de a hogyan részletkérdéseit már a 2023-as próbálja feltérképezni.

Ennek megfelelően a jelentés szól a rugalmasabb közszolgálat három aspektusáról, így a mobilitás stratégiájáról, a képzésről és a továbbképzésről, valamint a rugalmas munkamódszerek típusairól. Mindezek szinkronban vannak a szintén 2023-as kiadású „közigazgatási körkép” előző pontban tárgyalt témaköreivel, de azokat a célpontba állítva, részletesen vizsgálja, és mintákat hoz fel az egyes országok ígéretes gyakorlataira. Ezeknek pedig az a célja,

¹⁹ OECD 2023a.

²⁰ Az első, 2021-es kiadás a közszolgálat jövőjéről szólt. OECD 2022.

²¹ Lásd erre BALÁZS 2023.

hogy a közigazgatás pillanatnyi problémái megoldásán túl, a jövőre orientált képet tudjon adni a közszolgálat fejlődésének új tendenciáira.

Az első aspektus legfontosabb kérdése, hogy a közigazgatáson belül alkalmazottak hogyan tudnak a különböző jogállások közt mozogni. Ehhez persze azt kell kiindulópontként felmérni, hogy hol van ilyen lehetőség és milyen feltételek mentén, és ahol alkalmazzák, milyen tapasztalatok vannak. A különböző jogállások közti mobilitás ugyanis nem problémamentes sem jogilag, sem pedig a valós élethelyzetek alapján, munkáltatói és alkalmazotti oldalon egyaránt, ezért komoly munkahelyi feszültségekhez, konfliktusokhoz vezethet. Nem véletlen az, hogy elvileg jól megalapozott, kialakult rendszere ma még egyetlen OECD-országban sincs. Ennek alapján pedig ennek a fajta mobilitásnak nincs kötelező alkalmazása, de még csak nem is ajánlott központilag. Az ígéretes gyakorlatok bemutatása és elemzése ezért is fontos, hiszen egy alakuló rendszerről van szó, amely nem biztos, hogy kiváltja a jelenlegieket, de átalakításukra ösztönzőleg hathat.

A második aspektus, a képzés és továbbképzés részben összefügg azzal, hogy a közigazgatás feladatainak gyors változása nem csupán a megfelelő humán erőforrás biztosítását igényli, hanem a feladatkörök ellátásához szükséges új tudásokat, készségeket és képességeket is. Ezért a jogállásbeli mobilitás mellett és ahhoz igazítottan kell a képzési és továbbképzési rendszert is megújítani. Az *ad hoc* igényeket kielégítő gyors mobilitás révén belülről vagy a munkaerőpiacról készen szerzi be a közigazgatás a kompetens munkaerőt, ám a hosszabb távú stratégiai elképzelések megvalósításához ezek speciális képzése, átképzése, továbbképzése is szükséges, nem beszélve a vezetők új munkakultúrához szükséges felkészítéséről.

A lényeg tehát, hogy az új feladatokhoz szükséges speciális tudást igénylő ismeretek elsajátításához diverzifikált, szükség esetén egyénre szabott és a napi munkaszervezéshez jobban alkalmazkodó képzési és továbbképzési formákra, módszerekre van szükség.

Ami a rugalmas munkamódszereket illeti, legtöbbször a jelenléti és a távmunka hibrid alkalmazására gondolnak, pedig mások is vannak bőven, amelyek egyszerre alkalmasak a közszolgálat kapacitásának és vonzóerejének növelésére. Ezek lényege, hogy a munkaidő és a munkavégzés helye a feladatellátás és a munkaszervezés szükségleteinek megfelelően változtatható legyen. Ezek alkalmazásához viszont a vezetők és beosztottak közt olyan bizalmi viszony kialakítása szükséges, amely képes megakadályozni azt, hogy ezzel vissza lehessen élni. Ehhez folyamatos dialógusnak kell működnie az érintettek közt, valamint az adatgyűjtésnek és felhasználásnak, azok kezelésének egy olyan rendszere, amely képes a különböző érdekeket koherens módon összerendezni.

A vizsgálat utolsó része a brazil közszolgálat tapasztalatait felhasználva²² konkrét javaslatokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy az más országok számára is felhasználható legyen. A vizsgálat készítőinek ugyanis meggyőződése az, hogy a jövő közszolgálat a rugalmas közszolgálat lesz, amelynek azonban több, akár egymás mellett alkalmazott módszere is lehet. Az egyes országok konkrét megoldásainak rendszeres számbavétele, értékelése vezethet oda,

²² Ebben az esetben tehát nem esettanulmányról van szó, hanem a brazil közszolgálat három fő irányú és 14 szempont szerinti átfogó vizsgálatáról és ajánlásokról a „közszolgálat vezetéséről és készségeiről” (*Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*).

hogy ez az új típusú közszolgálat kialakuljon és elterjedjen, de nem uniformizált módon, hanem az egyes országok konkrét igényeinek és lehetőségeinek mentén, a tradíciók és a kulturális környezet adottságainak megfelelően. Nem mintakövetésről van tehát szó, hanem a rugalmas módszerek alkalmazása tapasztalatainak átadásáról.

Esettanulmányok a rugalmas közszolgáltatból

Az előző pontban többször is hangsúlyoztuk azt, hogy a rugalmas közszolgálat alapjainak nem valamiféle elvi kidolgozása a cél, hanem gyakorlati példák elemzésével gazdagítani az ezt szolgáló módszereket, és ezzel segíteni azok széles körű elterjedését.

A vizsgálat melléklete négy esettanulmányt tartalmaz, így az Egyesült Királyság *Government Campus and Curriculum* képzési és továbbképzési programját, Dél-Korea online továbbképzési módszereit és projektjét, Belgium flexibilitást elősegítő álláskeresési rendszerét, valamint Szlovénia *Is Muza* programját, amely az informatikai eszközök mobilitást elősegítő alkalmazásáról szól. Ezek részletes bemutatására ebben a munkában terjedelmi okok miatt nincs mód, de a lényegi elemek kiemelésével betekintést nyerhetünk, illetve ráirányíthatjuk a figyelmet azok alaposabb megismerésére.

Government Campus and Curriculum

Az Egyesült Királyság *Government Campus and Curriculum*²³ (GCC) programja a jövő közszolgálati képzésében és továbbképzésében, mintegy 450 ezer köztisztviselőt érintett.²⁴ A nagyszabású és innovatív program célja minden, a központi közigazgatást érintő képzési és továbbképzési tevékenységben érintett intézmény egy honlapra való összegyűjtése azért, hogy az egyes képzési programok koherenciáját egy globális stratégia mentén biztosítsák. A honlap tartalmazza a legfontosabb adatokat és képzési elemeket, ideértve az online képzési és továbbképzési programokat is.

Az elgondolás lényege egy olyan világosan meghatározott – az ismeretekre, kompetenciákra, magatartásra, hálózatokra, kapacitásokra és minőségre épülő – program kidolgozása, amely képes megfelelni a közszolgálat új igényeinek. A program öt nagy tengelyre épülve elsősorban a humánerőforrás-igazgatásra és -vezetésre artikulál, meghatározva azokat a követelményeket, amelyek minden köztisztviselő felé elvártak. Ez a modernizációs reformprogram a közszolgálat fejlesztéséért felelős hivatal²⁵ által kidolgozott és menedzselt hosszú távú program a brit közszolgálat „professzionizációjának” (szakmásváltásának) érdekében. Minden köztisztviselőhöz az általa betöltött munkakör alapján hozzárendelnek egy szakmai területet. Ez határozza meg

²³ Lásd: <https://www.gov.uk/government/collections/the-government-campus-curriculum>, valamint <https://campus.learn.civilservice.gov.uk/>

²⁴ Azóta átszervezték a programot, lásd: <https://prospectus.governmentcampus.co.uk/>

²⁵ *Government Skills and Curriculum Unit* – GSCU.

a karrierelemeket, így az előmenetelt, a képzési és továbbképzési követelményeket, az ezeket elfogadó akkreditációt, a funkciókat és a munkamenetet. Hosszabb távon ez a „szakmásítás” fogja meghatározni az egész brit közszolgálatot. A nagy szakterületek: a gazdaság, az operatív igazgatás, a pénzügyek, a tudomány, a mérnöki szakterületek, a projektek végrehajtása és a közcselekvések.

A GCC ezekre a területekre sajátos, specializált képzési programokat ír elő, amelyek célja a szükséges kompetenciák megszerzése és a vezetői előmenetel. Az érintett közigazgatási szervezetek már 2021-ben ki kellett dolgozni ezek alapján a GCC alkalmazására vonatkozó terveiket, amelyekben szerepelnek a szükséges kompetenciaigények és képzési igények. Ezekből készül egy globális stratégia, amely képes az igényekhez harmonizált képzési és továbbképzési keresletet generálni.

A GCC két elemből áll, a képzési helyből (online vagy jelenléti) és a programból (kompetenciák, képzési tartalom, átadott ismeretek). A „Campus” mint képzési hely jelentése ebben a rendszerben eltér a hagyományostól, mert egy komplex ökoszisztémát jelent, amelyben a közigazgatáson belüli és azon kívüli képzési partnerek és minden képzési módszer egyaránt szerepel. Ez a rendszer azt a korábbi váltja fel, amelyben az egyes közigazgatási ágazatok (hivatalok, minisztériumok, szakterületek, közigazgatási feladatot ellátó szervek stb.) egymástól függetlenül és önállóan szervezték meg a sajátjukat.

A GCC célja, hogy a felesleges párhuzamosságok kiszűrésével egy platformra hozza az egyes közigazgatási szervek által szervezett képzési és továbbképzési programokat függetlenül attól, hogy azok a központilag előírt stratégia mentén történtek, vagy sem. Ez pedig lehetővé teszi azt, hogy azokhoz más szervek vagy személyek is csatlakozhassanak növelve ez által is a programok kihasználtságát.

A GCC másik eleme, a „Curriculum” maga a képzési program, amely öt nagy területre osztott. Az első a „közigazgatás alapjai” (általános ismeretek, informatika, hatékony munkavégzés, biztonság stb.) A második „a közigazgatási munkavégzés” (a munkakör ellátásához szükséges specifikus ismeretek, a közpénzek kezelése, minisztériumi ágazatközi kapcsolatok, a közhatalom működése). A harmadik „az igazgatás és vezetés”, a negyedik „a speciális kompetenciák” (a brit közszolgálatban elismert 28 szakterület és 14 funkció szerint). Végül az ötödik a „tematikus ismeretek” köre, egy-egy ágazati program vagy speciális feladat ellátásához szükséges ismeretek). A kínálati oldalon összegyűjtött képzési és továbbképzési programokat ezek szerint csoportosítják, ezek alapján vehetők igénybe, hogy aztán elismerhetők legyenek teljesítésüket követően.

A GCC tehát egy fejlesztés alatt álló program, amely jelen formájában csupán egy platformra hozza a képzési és továbbképzési keresletet és kínálatot a brit közszolgálatban. Ezzel bővíti a kínálatot, de tudja befolyásolni a keresletet is, miközben diverzifikált ismeretek megszerzésére ad módot. Hosszabb távon megalapoz egy globális képzési és továbbképzési stratégiát és végrehajtásának, megvalósításának egységes intézményi keretét egyaránt.

A következő esettanulmány a dél-koreai online képzési és továbbképzési program,²⁶ amelynek célja a továbbképzési és tanulási kultúra átalakítása egy jövőre orientált, modernizált közszolgálat megteremtése érdekében. Önmagában az online képzési és továbbképzési rendszer nem új a koreai közszolgálatban, nagyjából 20 éve alkalmaznak ilyeneket. Ami az újdonság, az a technikai fejlődés által kikényszerített képzési tartalom olyan irányú megváltoztatása, amely az interaktivitásra épül a közigazgatáson belül és a közigazgatás, valamint a társadalom közt egyaránt. Ennek érdekében került sor az új humánerőforrás-fejlesztési program elfogadására 2023-ban, aminek eredményeként két online képzési platform jött létre. Az egyik a „Közszolgálat központi online képzési platformja”, a másik pedig a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform”. Ez a két platform tartalmazza az összes közszolgálati képzési és továbbképzési programot, a különbség köztük a tartalmat meghatározó szervezetben, a tartalom típusában és a képzési módszerekben, valamint technikákban ragadható meg. Amíg ugyanis a „Közszolgálat központi online képzési platformja” esetében a tartalmat a közigazgatási szervek határozzák meg, addig a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform” esetében ezt bárki (közigazgatási szervek, vállalati szféra, privát szféra, magánszemély stb.) megteheti. Ez utóbbi esetében tehát a „Közszolgálat központi online képzési platform” is lehet megrendelő a képzési tartalom tekintetében, de kialakult egy sajátos munkamegosztás. Amíg ugyanis a „Közszolgálat központi online képzési platformja” a közszolgálat általános, esetenként központilag előírt és kötelező programok tartalmát határozza meg, addig a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform” az ezeket kiegészítő, az egyes közigazgatási szervek sajátos igényei szerinti tartalmat biztosítja, de más módszerekkel. Így például a képzési tartalomhoz szakirodalmat biztosít, kutatási anyagokat társít, adatbázisokat jelöl ki és dolgoztat fel annak érdekében, hogy ezek a munkavégzés természetes részévé váljanak, és változzon ezzel az eddigi munkakultúra.

A legfontosabb különbség az, hogy a „Nyitott intelligens humánerőforrás-fejlesztési platform” személyre szabott képzési programokat is készít, amelyek szerves részeként már a mesterséges intelligenciát is alkalmazzák, elsősorban az adatkezelés és -feldolgozás terén. A „nyitott” rendszer tehát jól kiegészíti a „Központ” esetenként merev rendszerét, de nem okoz felesleges párhuzamosságokat, egyrészt mert a „Központ” megrendelőként is szerez be innen képzési programokat, másrészt a két platform más tartalmat és módszereket, valamint technológiát alkalmaz. A „Központ” képzései nem a valós időhöz kötődnek, hanem azokat bármikor lehet teljesíteni, akár jelenléti, akár előre felvett és bármikor lejátszható formában, a „nyitott” platform valós idejű (például videokonferencia keretében), a konkrét munkaköri feladatok megoldásához szükséges képzési tartalmat is tudja biztosítani, igaz, általában üzleti alapon, tehát nem költségmentesen, mint a „Központ” esetében.

A koreai megoldás tehát hibrid megoldás, amelyben a régi tradicionális képzési és továbbképzési formák, tartalom, módszerek és intézmények mellett megjelennek az új, rugalmasabb, a technikai fejlődéssel jobban harmonizálók, amelyek ráadásul egyénre szabottak és interaktívak.

²⁶ OECD 2023a: 123–127.

*Belga program a közszolgálat mobilitásának elősegítésére*²⁷

Amint arról már szó volt, a közszolgálati mobilitás alatt a legszélesebb értelemben azt értjük, amikor ugyanazon közigazgatási szerven belül vagy különböző közigazgatási szervek közt azonos vagy eltérő szinten, illetve különböző közigazgatási alrendszerek közt (államigazgatás, helyi önkormányzatok stb.) kerül sor a köztisztviselő áthelyezésére. A belga közszolgálat több programot is indított ezek ösztönzésére annak érdekében, hogy a szükséges funkciók ellátásához tudják rendelni a megfelelő humán erőforrást. A belga három mobilitási típust ismer: a közigazgatási szerven belülit, a szövetségi közigazgatáson belülit és a szövetségi közigazgatások közt a különböző közigazgatási szintek közötti.

A belső mobilitás a legismertebb és leginkább alkalmazott, rendszerint belső kommunikáción keresztül jelennek meg a lehetőségek, ami a nagyobb szervezeteken belül viszonylag jól működik, mert nagy a kínálat és a potenciális jelentkező is, de a kisebbeknél ez problémás. A szövetségi közigazgatáson belüli lehetőségeket általában egy belső információs rendszeren, intraneten hirdetik meg, ezáltal pedig egy viszonylag stabil belső munkaerőpiac alakult ki. Ennek nagy előnye az egyszerűsített és gyors alkalmazási eljárás, bár néhány szerv az itt meghirdetett helyeket elérhetővé teszi külsősök számára is, ami így már új alkalmazásnak minősül. A különböző szövetségi közigazgatások és szintek közti mobilitás ritka és költségesnek is minősül, hiszen az esetek többségében lakóhely-változtatással is jár.

A leginkább alkalmazott mobilitási mód a határozott idejű kirendelés vagy áthelyezés, amire még a Covid-19-járvány alatt több támogatott program is indult. Az egyik ilyen a *Special Federal Forces* a szövetségi közigazgatáson belül egy-egy projekt végrehajtásához kötődik, egyszerűsített pályázati eljárással, ennek során a járandóságait a köztisztviselő az eredeti munkáltatójától kapja. A másik ilyen a *Talent Exchange* a szövetségi közigazgatás különböző szintjei közt is lehetséges 6–18 havi időszakra. Ezt központi szinten szervezik, és a lebonyolítása is így történik, de a javadalmazását itt is az eredeti munkahelye végzi. Tartalmilag itt nagyobb és több ágazatot átfogó projektek megvalósításáról van szó, amely lehetőségek meghirdetésére egy külön honlap szolgál. Itt is speciális, egyszerűsített és gyorsított pályázati és felvételi rendszer működik, amely lényegesen rövidebb, mint a külső alkalmazás. E programok meghirdetését külön tájékoztató kampányok előzik meg, és egy Karrierközpont áll rendelkezésre a mobilitási konzultáció biztosítására. A rendszer továbbfejlesztése eredményeként minden mobilitási programra és lehetőségre egy internetes platformot kívánnak létrehozni. A további elképzelések közt szerepel a heti egy mobil munkanap bevezetése, amikor a speciális ismeretekkel rendelkező köztisztviselő más közigazgatási szervnél vesz részt konkrét feladatok ellátásában.

Mindezek a kísérletek azt mutatják, hogy a közszolgálat belső rendszerének munkaerőgondjait elsősorban a belső tartalékok kihasználásával igyekeznek megoldani. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy nem minden munkakör esetében járható ez az út. Az operatív ügyintézési feladatok ellátása kevésbé alkalmas erre, míg a projektszerű működést igénylők a legnagyobb felhasználói.

²⁷ OECD 2023a: 127–130.

A szlovén közszolgálati reformprogram egyik alapvető célja olyan gazdagító közszolgálati életpálya létrehozása, amelyben a folyamatos továbbképzés segít a jövőre orientált közigazgatáshoz szükséges kompetenciák megteremtésében. Ezzel párhuzamosan áll annak a belső mobilitásnak az ösztönzése is, aminek rendeltetése a munka hatékonyságának és a megoldásra váró problémákra való reagálásnak a javítása. Ezek megvalósításának a támogatására dolgoztak ki egy interaktív informatikai rendszert, amelynek célja a mobilitás javítása, a karrierfejlesztés, a köztisztviselők motivációjának növelése egy belső „projekt piac” megteremtésével, valamint a vezetők és a humán erőforrás-igazgatással foglalkozó szervezetek és köztisztviselők munkájának háttértámogatása a hatékony személyügyi igazgatás érdekében.

A program tesztüzemmódban először magát a közigazgatási minisztériumot érintette, majd fokozatosan kiterjesztették az egész közszektorra. Két fő modulja van, az első a közigazgatáson belüli munkaerőpiac, a második pedig a köztisztviselői továbbképzés. Az első modul a határozott idejű és a végleges mobilitás érdekében informális platformot biztosít a kereslet és kínálat bemutatására és összehangolására. A rendszer minden köztisztviselő számára és a személyzeti ügyintézők és vezetők számára is nyitott. A cél itt is belső erőforrásokból megoldani a munkaerő-problémákat, másfelől pedig a köztisztviselők számára új, a pályán tartó, képességeiknek és készségeiknek megfelelőbb munkakör felkutatása. Időben ez a lehetőség pedig megelőzi a hivatalos, külső pályázat kiírását. A második modul egy olyan továbbképzési rendszer, amely segít a vezetőknek felmérni a köztisztviselők tudását és képzettségét, majd ezek alapján személyre szabott továbbképzési programokat biztosít három területen. Ezek a vezetői képességek, a munkaköri képességek és az alapvető képességek csoportja. Az informatikai programok itt a képességek felmérését és elemzését segítik, illetve a továbbképzési programok tervezését. Ugyancsak képes a program ezeket összekötni a mobilitási lehetőségekkel. A program megismertetésére és alkalmazásának elősegítésére az egyes közigazgatási szervezeteknél külön megbízottakat neveztek ki.²⁹

A vázolt programok részletei természetesen számos érdekességet tartalmaznak még, amelyek kifejtésére itt nem volt mód, ám a figyelem felkeltésére, valamint a tendenciák beazonosítására talán igen.

KONKLÚZIÓK

Amint azt a bevezetőben már említettük, e tanulmány a folytatása egy, a közszolgálat jövőjét, a jövő közszolgálatát vizsgáló, elsősorban dogmatikai alapú kutatásnak.³⁰

²⁸ OECD 2023a: 131–134.

²⁹ A már máshonnan ismert „változások nagykövetei” mintájára.

³⁰ Az összefoglalóját lásd BALÁZS 2023.

Ennek keretében az igazi és fő kérdés az volt, hogy vajon az EU és az OECD a tárgykörben rendelkezésre álló empirikus vizsgálatait, jelentései mennyiben támasztják alá a korábbi hipotéziseket, miszerint jelenleg a hagyományos közszolgálati rendszerek elvi alapjai ugyan nem változtak, de a gyakorlatban a közigazgatásban többfajta jogviszonyban történik a foglalkoztatás, ami kihat a közszolgálati szabályozásra is. Meglátásunk szerint ezt a jelenlegi tanulmányban felhasznált anyagok csak részben erősítik meg azzal, hogy a jogállási kérdéssel látszólag nem is foglalkoznak, csak a közigazgatás humán-infrastruktúrájának helyzetével, igazgatásával, vezetésével és rezilienciájával. Amikor tehát a rugalmas közszolgáltatón belüli mobilitásról beszélünk, akkor a belső mobilitás azt a látszatot kelti, mintha az csak a közszolgálati jogviszonyban állókat érintené, de hasonló a helyzet a képzési és továbbképzési rendszerek ilyen irányú átalakításánál is. Ebből akár azt a következtetést is le lehetne vonni, hogy a „rugalmasság határai” megállnak a hagyományos közszolgálati rendszerkereteken belül, de félő, hogy nem erről van szó, hanem egyfajta szándékos elhallgatásról. Ezt mindenekelőtt arra lehet alapozni, hogy miközben a közszolgálat belső adataira igen részletes és átfogó statisztikák vannak a közszolgálattal kapcsolatos OECD-anyagokban,³¹ addig a közigazgatásban, nem ebben a közszolgálati jogállásban alkalmazottakról szinte semmilyen adat sincs. Azt, hogy ilyenek pedig elég régóta³² vannak, az egyes országokra vonatkozó specifikus anyagokból lehet megismerni.³³ Ugyanakkor ezek száma, aránya, a költségvetést terhelő súlya az egész közszolgálati statisztikát érinti, így ismerete fontos lenne, de különösen abból a szempontból, hogy a közigazgatásban alkalmazottak jogállását érintő változások tendenciáit meg lehessen alapozni. A kérdés ezek után csak az, hogy az e tárgykörre vonatkozó „hallgatás” okai mik lehetnek. Az egyik kézenfekvő magyarázat az lehet, hogy csak korrekciós megoldásnak tekintik őket, amelyek mennyisége még nem csap át minőségi, rendszerkereteket meghaladó változásokba, beleférnek ezért a közszolgálat rezilienciájába.

Ehhez kapcsolódik a másik feltételezett hipotézis, miszerint a jelenlegi, tradicionálisan kialakított rendszerek átalakításához még nincsenek meg az elvi alapok, helyettük inkább mindenhol a felmerülő problémák gyors megoldására koncentrálnak, akár *ad hoc* jellegű vagy akár *contra legem* megoldásokkal is.³⁴ Ugyanakkor az EU-s országtanulmányok esetében láthattuk azt is, hogy a „rugalmas közszolgálat” tekintetében már hosszú távú stratégiai programok is készülnek, ám ezek is a rendszerkereteken belül. Ezzel együtt nehéz lenne azt észrevétlenül hagyni, hogy például a képzést és továbbképzést érintő elképzelések jelentős része túlmutat a közigazgatás belső rendszerén intézményi, tartalmi és módszertani szempontból egyaránt. A mobilitás tekintetében az ilyen, az atipikus foglalkoztatást erősítő tendenciákat alátámasztó adatok alig vannak, és esettanulmányok sem állnak rendelkezésre, vagy azok éppen a rendszerkereteken

³¹ OECD 2022; OECD 2023a.

³² Erre lásd pl. DEMMKE–MOILANEN 2010.

³³ Lásd például a francia közszolgálati pályázati kiírásokat tartalmazó online felületet: <https://choisirleservice-public.gouv.fr/>

³⁴ Ehhez csak rövid adalékul annyit, hogy a magyar helyi önkormányzatok egy részénél is elterjedt az, hogy a képviselő-testület mint önálló jogi személy, munkajogi állományban alkalmaz, holott a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) eredeti célja biztosan nem ez volt.

belüli megoldásokra vonatkoznak, mint például a kanadai *Agent libre* program.³⁵ A rugalmasság határai tehát jelenleg még határozottan belül állnak a tradicionálisan kialakult közszolgálati modelleken, miközben a halmozódó belső problémák sürgős megoldásokat igényelnek.

Összességében elmondható, hogy a közszolgálat jövője a fejlett ipari országokban (OECD) és így az EU-országokban is ma még sok bizonytalanságot foglal magában. A változás szükségessége és az elmozdulás a korábbiaknál rugalmasabb közszolgálat felé viszont közös nevezőnek tekinthető. A „rugalmasság” jelentése azonban igen differenciált területeken és tartalommal jelenik meg, ami nem áll össze egy új és jól körülhatárolható irányzattá.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS István (2021): A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1), 13–22.
- BALÁZS István (2022): A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei, a hatályos magyar szabályozás jellemzői. In BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok* (harmadik, átdolgozott elektronikus kiadás). Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 227–238.
- BALÁZS István (2023): A közszolgálat jövője, a jövő közszolgálata: gondolatok egy OECD-vizsgálatról. *Állam- és Jogtudomány*, 64(2), 3–25. Online: <https://doi.org/10.51783/ajt.2023.2.01>
- BOSSAERT, Daniel – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert (2001): *La fonction publique dans l'Europe des quinze. Nouvelles tendances et évolution*. Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique.
- DEMMKE, Christoph (2019): Réforme de la fonction publique en Europe: quel avenir pour la gestion des ressources humaines? *Action Publique*, 2(3), 12–24. Online: <https://doi.org/10.3917/aprp.003.0012>
- DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang. Online: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00038-2>
- HAZAFI Zoltán (2021): Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1285–1307. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>
- MACKIE, Iain – MORETTI, Claire – STIMPSON, Alex (2021): *Public Administrations in the EU Member States – 2020 Overview*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- OECD (2022): *Emploi et gestion publics 2021*. 2022. március 23. Online: https://www.oecd.org/fr/publications/emploi-et-gestion-publics-2021_e6645a1d-fr.html
- OECD (2023a): *Emploi et gestion publics 2023: Vers une fonction publique plus flexible*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/d90a3d11-fr>

³⁵ Lásd: https://wiki.gccollab.ca/Canada%27s_Free_Agents/FAQ

OECD (2023b): *Panorama des administrations publiques 2023*. Paris: OECD Publishing.

Online: <https://doi.org/10.1787/b4d0a9ed-fr>

STIMPSON, Alex – MORETTI, Claire – LEMMIK, Juhani (2023): *Public Administrations in the EU Member States. 2021 Overview*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Prof. Dr. Balázs István tudományos főmunkatárs az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézetében, egyetemi tanár a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Kutatási területei az összehasonlító közigazgatás, a közigazgatás alrendszerei, a közszolgálat és közigazgatási eljárás.

Kis Norbert – Klotz Balázs

DIGITÁLIS TUDÁSTEREK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK A KÖZSZOLGÁLAT-FEJLESZTÉSBEN¹

Digital Knowledge Spaces and Services in Public Service Development

Kis Norbert tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi
Tanszék, kis.norbert@uni-nke.hu

Klotz Balázs igazgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési
Intézet, doktorandusz, Közigazgatástudományi Doktori Iskola, klotz.balazs@uni-nke.hu

A digitalizáció a magyar közzolgálati továbbképzési rendszer eszközeit és módszereit jelentősen átförmálta. A továbbképzés jelenkori rendszerének alapmodellje 2012-ben indult el, amikor a teljes közigazgatási személyzet továbbképzése központosított szervezési és fejlesztési rendszer részévé vált. A továbbképzés a 2020-as évek elejére a rugalmasabb, decentralizált és specializált modell felé tolódott el. A szerzők rendszerezési modellt kínálnak a centralizált és a decentralizált közzolgálati továbbképzésnek (1), valamint a stratégiai és a technológiai környezet elemzésén (2) keresztül, kvantitatív módon mutatják be a szervezési paradigma fokozatos változását és a változások minőségi korrelációját (3), minőségnek a hatékonyabb tanulást és a kompetenciafejlesztést tekintve. A tanulmány az elmúlt tíz év tanulási elégedettségméréseire épülő következtetésekből állítja fel azt a tézist, amely szerint a további decentralizáció biztosítani tudja a képzesek minőségének javulását (4). A következtetések hatáselemzési szempontokat adhatnak a szabályozó szervek számára a közzolgálat-fejlesztés stratégiai tervezésében.

KULCSSZAVAK

közzolgálat, tisztviselői továbbképzés, tanulási hatékonyság, digitális oktatás, centralizáció

¹ A tanulmány a TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Digitalisation has significantly transformed the tools and methods of the Hungarian civil service continuing education system. The foundational model of the current system of continuing education was launched in 2012, when the continuing education of the entire public administration personnel became a part of a centralised organisational and development system. By the early 2020s, continuing education had shifted towards a more flexible, decentralised and specialised model.

The authors propose a systematisation model for centralised and decentralised civil service continuing education (1), and through the analysis of the strategic and technological environment (2), they present the gradual change of the organisational paradigm and quantitatively examine the qualitative correlation of these changes (3), with quality understood as more effective learning and competence development. The paper formulates its thesis based on the conclusions drawn from the learning satisfaction assessments conducted over the past ten years, arguing that further decentralisation can enhance the quality of training (4). The findings may provide impact assessment considerations for regulatory bodies in the strategic planning of public service development.

KEYWORDS

civil service, civil servant training, learning efficiency, digital education, centralization

BEVEZETÉS

A közigazgatási humán erőforrás fejlesztésének alapvető eszköze a személyi állomány továbbképzése.² Ez az alapvetés mindig hangsúlyosan, de eltérő megközelítéssel jelent meg a 2010 és 2018 között született kormányzati stratégiai dokumentumokban. A 2010-es évek elején az alapvetően zárt közszolgálati rendszerrel párhuzamos centralizációs törekvések az évtized végére egy rugalmasabb, decentralizált modell megvalósításának irányába tolódtak el. Ez a fordulat pedig nemcsak általánosságban véve a közigazgatási életpálya, karrierút tekintetében, hanem – annak szerves részeként – a személyi fejlesztés, a továbbképzés rendszerében is bekövetkezett.

Az alábbiakban arra keresünk válaszokat, hogy a közszolgálati továbbképzési rendszer teljes decentralizációja milyen minőségi szempontrendszerek mentén hajtható végre. Vajon a közszolgálati továbbképzés elmúlt évtizedben kiépített rendszerelemei (ökoszisztémája) kellő minőségi alapot biztosítanak arra, hogy a tisztviselők tanulási motivációja erősödjön? Milyen paraméterek mentén írható le a decentralizált közszolgálati továbbképzési rendszer? A teljes decentralizáció milyen hatással lehetne a tanulás hatékonyságára?

Vizsgálatunk fókuszát a kormányzati igazgatási szervekre irányítjuk, mivel ezek személyzeti pragmatikájában figyelhetjük meg a rugalmas szabályozási elemeket, amelyek a kötelezettség-alapú továbbképzési rendszert fokozatosan felváltják. Az értékelési és fejlesztési javaslatokat adatalapú megközelítéssel támasztottuk alá.

² BELÉNYESI–DOBOS 2015: 34.

A tanulmányban kvantitatív módszertant alkalmaztunk, empirikus adatokra támaszkodó kutatással. Ennek során:

- elemeztük a tíz évre visszatekintő tanulási elégedettségmérések eredményeit;
- vizsgáltuk a ProBono oktatásinformatikai rendszerből származó adatokat (például képzési programok aránya, tervezési módszerek, résztvevői számok);
- objektív és szubjektív minőségmutatók alapján kutattuk a közszolgálati továbbképzés minőségét;
- statisztikai és összehasonlító táblázatokat, diagramokat alkalmaztunk a decentralizációs hatások mérésére.

A tanulmány strukturált kutatási hipotézist fogalmaz meg, miszerint a decentralizáció javítja a képzések minőségét, és ezt mérhető mutatókkal igazolja (például tanulási elégedettség, kompetenciafejlesztés, programhasznosság).

A CENTRALIZÁLT–DECENTRALIZÁLT MODELLEZÉS FAKTORAI

A rendszertan két pólusára, a centralizált és a decentralizált rendszerre tipikusan jellemző markerek könnyen azonosíthatók. (A későbbiekben a „köztes állapot”, vagyis a két pólus közötti átmenet dinamikáját is érintjük majd.) A centralizáció azt jelenti, hogy a továbbképzési rendszer működésében

- magas szintű a tisztviselőkre általánosan kötelező képzési szabályok aránya (01);
- egy vagy kevés fejlesztő és szolgáltató szervezet működik közre a központi programok fejlesztésében és megvalósításában (02);
- nincs, vagy kevés a szervezeti vagy személyügyi specifikum (általános jelleg) (03);
- alacsony a belső továbbképzési programok aránya a teljes programspektrumon belül (04);
- a döntési szintek nagy hierarchikus távolságban vannak a tisztviselőktől (05);
- a tisztviselői, illetve az alacsonyabb döntési szinteken csekély mértékű a részvételi, véleménynyilvánítási lehetőség a programtervezést illetően (rugalmasság) (06);
- a továbbképzés részét képezik a kötelező előmeneteli vizsgák (07).

1. táblázat: A közszolgálati továbbképzési rendszer centralizációs és decentralizációs jellemzőinek bemutatása

Faktorok	Centralizált modell (2012–2019)	Decentralizáció mértéke (2024)
Kötelező képzések aránya a tisztviselői egyéni továbbképzési tervekben (01)	A továbbképzési kötelezettség minimum 75%-a csak központi továbbképzési programokkal teljesíthető, maximum 25% a belső továbbképzés.	A továbbképzési kötelezettség 50%-a teljesíthető közszolgálati továbbképzési programokkal. (Kit., Küt.)
Szolgáltatók számossága (02)	A közszolgálati továbbképzési programok kizárólagos szolgáltatója a Nemzeti Köszolgálati Egyetem. A teljes programkínálat 70% < más szolgáltató által kínált belső továbbképzés.	Nem változott.

Faktorok	Centralizált modell (2012–2019)	Decentralizáció mértéke (2024)
Szervezeti vagy személyügyi specifikum (03)	Az egyéni továbbképzési tervek összeállítását a munkáltató végzi.	Az egyéni továbbképzési tervekben szereplő programtervek 60%-át a tisztviselő igényeire figyelemmel hagyják jóvá (igényalapú képzéstervezés).
Belső továbbképzési programok aránya (04)	Az egyéni továbbképzési tervben szereplő programok maximum 25%-a belső továbbképzési program.	A központi kormányzati igazgatásban 50%-ra nőtt a megengedett felső határ.
Döntési szintek hierarchikus távolsága (05)	Az éves egyéni továbbképzési tervek összeállítását a munkáltatók végzik.	Az egyéni éves továbbképzési tervek összeállítását a munkáltatók a tisztviselők fejlesztési igényeire alapozva végzik.
Tisztviselői részvételi lehetőség az egyéni továbbképzési tervek összeállításában (06)	Az egyéni fejlesztési tervek és a képzéstervezés közötti összhang nem biztosított, a képzési programok kiválasztása esetleges.	A tisztviselők egyéni fejlesztési terveit és a képzéstervezést összehangoló rendszer (kompetenciamérés) működik, amely lehetővé teszi a tisztviselők és a munkáltatók számára az egyéni fejlesztési célokhoz legjobban illeszkedő képzések kiválasztását.
A továbbképzés részét képezik a kötelező előmeneteli vizsgák (07)	A közigazgatási alapvizsga a jogviszony megtartásának feltétele. A közigazgatási szakvizsga a felsőfokú végzettségű tisztviselők számára előmeneteli feltétel. (Kttv.)	A közigazgatási alap- és szakvizsga a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján előírható. (Kit., Kút.)

Forrás: a szerzők szerkesztése

A közszolgálati továbbképzés jogi szabályozása: centralizáció vs. decentralizáció

A szabályozást négy faktor mentén tekintjük át. Egyfelől kérdés, mennyire volt magas a tisztviselőkre általánosan kötelező képzési szabályok aránya, és hogyan változott ez 2012-től a közelmúltig. Másfelől dinamikájában vizsgáljuk azt is, hogy a továbbképzés-tervezésben a döntési szintek mekkora hierarchikus távolságban voltak és vannak jelenleg a tisztviselőktől, továbbá hogy mekkora a tisztviselők, illetve a hozzájuk közeli döntési szinten lévők beleszólása a programtervezésbe (rugalmasság). Szintén kitérünk arra, hogyan változott a továbbképzés részeként az előmeneteli vizsgák teljesítésének kötelezettsége. Ennek tanulmányhatékonysági hatásáról a szerzők egy korábbi tanulmánya számolt be.³

A 2012-től hatályos szabályozásban a továbbképzés általános, jogszabály által előírt kötelezettséget jelentett: az előírás – amely szerint a felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek, köztisztviselőnek a továbbképzési időszak alatt legalább 128 tanulmányi pontot, a középfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek, köztisztviselőnek legalább 64 pontot kell teljesítenie⁴ – azokra is vonatkozott, akik jelenleg már nem a Kttv.,⁵ hanem a Kit.⁶

³ KIS–KLOTZ 2022.

⁴ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés.

⁵ 2011. évi CXCV. törvény.

⁶ 2018. évi CXXV. törvény.

vagy a Küt.⁷ hatálya alá tartoznak. A mostaninál szélesebb körben volt irányadó a közszolgálati és a belső továbbképzések arányát rögzítő passzus is,⁸ amely alapján a belső (azaz a közigazgatási szervek által biztosított) továbbképzési programok⁹ csak a továbbképzési kötelezettség legfeljebb 25%-áig voltak beszámíthatók. A Nemzeti Köszolgálati Egyetemnek (a továbbiakban: NKE) – mint a tisztviselői továbbképzést biztosító intézménynek¹⁰ – és így a központi fejlesztésű tananyagoknak tehát több mint meghatározó szerepe volt a tisztviselők tudásának bővítésében. (A tanulmányban még látni fogjuk, hogy ez a későbbi dereguláció ellenére sem változott.) A 75–25%-os arány ugyan még mindig vonatkozik a Kit. hatálya alá tartozó fővárosi és vármegyei kormányhivatalok tisztviselőire is (területi kormányzati igazgatás), azonban a központi kormányzati igazgatási és a különleges jogállású szervek esetében a közszolgálati továbbképzéseknek 2019-től már csak legalább 50%-ot kell képviselniük a tisztviselő éves továbbképzési programjában.¹¹

A tudásalapú előmenetel fontos állomásaként szintén általános előírás volt a közigazgatási alapvizsga letétele (a fogalmazó besoroláshoz egy éven belül, az előadó besoroláshoz két éven belül), amelynek elmulasztásával a tisztviselői jogviszony is megszűnt.¹² Igen markáns fordulópontot jelentett később, hogy a Kit., valamint a Küt. a munkáltató mérlegelésére bízta az alapvizsga-kötelezettség előírását (is), amelynek címzettjei tehát jelenleg már szintén csak a Kttv. hatálya alá tartozó köztisztviselők, kormánytisztviselők. Ugyanezen a differencián (Kttv.¹³ kontra Kit.¹⁴ és Küt.¹⁵) alapul a közigazgatási szakvizsga letételének kötelezettsége. (Amely azonban nem pályán maradási, hanem előmeneteli feltétel.)

A centralizált jogi szabályozás szellemisége párhuzamba állítható azzal, amit a 2011-es és a 2012-es Magyar Program¹⁶ (MP 11.0, MP 12.0) kapcsán is láthattunk, vagyis hogy e dokumentumok is alapvetően a zárt modell felé közelítettek,¹⁷ amelyben a közszolgálati pragmatika egyes elemei között a továbbképzés pontos „helye” és szerepe is konkrétan meghatározott. Ez a párhuzam, ez az összhang kívánatos is (volt), hiszen a közszolgálat stratégiai célrendszerének át kell hatnia a közszolgálatra való felkészítés, képzés rendszereit.¹⁸

⁷ 2019. évi CVII. törvény.

⁸ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 9. § (5) bekezdés.

⁹ Belső továbbképzés a közigazgatási szerv, felsőoktatási intézmény vagy felnőttképző által folytatott képzés, amely speciális intézményi vagy munkaköri/álláshelyi ismereteket, illetve képességeket közvetít. Pontos, speciális definícióért lásd a 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § 2. pontját; a 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet 2. § 1. pontját; az 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés 1. pontját; továbbá a 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés b) pontját.

¹⁰ Kttv. 80. § (2) bekezdés.

¹¹ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés, 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés.

¹² Kttv. 118. § (3) és (5) bekezdés.

¹³ Kttv. 118. § (7) bekezdés.

¹⁴ Kit. 58. § (2) bekezdés c) pont.

¹⁵ Küt. 6. § (2) bekezdés c) pont.

¹⁶ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) 2011; Magyar Zoltán Public Administration Development Programme (MP 12.0.) 2012.

¹⁷ HAZAFI 2023: 16.

¹⁸ Kis 2011: 12.

Az évtized közepétől a személyzetpolitika kapcsán érelődni kezdett egy „rugalmas és nyitott szabályozási koncepció”,¹⁹ amely mind a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020, mind a törvény, vagyis az Áttv.²⁰ szintjén megfigyelhető volt, és amely a közszolgáltatást érintő törvényi szabályozás szerepének csökkenésében és az egyedi mérlegelés erősödésében nyilvánult meg – mégpedig leginkább a bérezés kapcsán.²¹ A nagyfokú közjogi dereguláció és a szélesebb körű decentralizáció viszont – ahogyan fentebb, a továbbképzési rendszer vonatkozásában a konkrét jogszabályhelyek megjelölésével már felvezettük – valójában a Kit.-tel vette kezdetét.²² A Kit. ugyan – a karrierrendszerekre jellemző módon – központosította a létszám-gazdálkodást, viszont megszűnt az előmenetel szolgálati időhöz kötöttsége, és a munkáltatói jogkör gyakorlója kulcsszerepet kapott az álláshelyek betöltéséhez szükséges szakmai követelmények meghatározásában – a Kormány által rendeletben megállapított szempontok és keretek mentén.²³ Így a közszolgálati továbbképzés és az előmeneteli vizsga rendszerében is a dereguláció és a decentralizáció a meghatározó immár. Az új paradigma szerint tehát az egyéni továbbképzés kötelezettsége már csak az intézmény vezetőjének belátása szerint változó tanulási lehetőség.²⁴ Mindez azonban a folyamatnak „csupán” a jogi, jogszabályi oldala, amely mellett hasonlóan fontos a tényleges, gyakorlati megvalósítás módja, vagyis a közszolgálati továbbképzési rendszer belső fejlesztése. E kettő ugyanis – ideális esetben – kéz a kézben jár. Meghaladtá vált a központilag előírt, kötelezően teljesítendő képzések és a szintén kötelezően megszerzendő tanulmányi pontok koncepciója, amelynek helyébe az élményszerű, saját motivációból fakadó, sőt akár a formális képzéseken túli informális tanulás lépett. Ez összhangban áll azzal a nemzetközi tendenciával, hogy a sikeres, jövőorientált, válságálló közszolgálati rendszerek erős tanulási kultúrával rendelkeznek, amelyben a tanulás nem egyszerűen elvárás, hanem természetes, magától értetődő megismerési folyamat.²⁵ Az exponenciálisan növekvő tudásanyag, a forradalmi technológiai változások, a hatékonysági kényszerek a közigazgatás számára is az állandó tanulás parancsát jelentik.²⁶

Mint említettük, ennek bázisát a 2012-ben (tehát még jóval a Kit. hatálybalépése²⁷ előtt) megalapított²⁸ NKE teremtette meg, amelynek szervezeti keretein belül a teljes tisztviselői életutat támogató továbbképzési rendszer működik,²⁹ illetve működött akkor még a fent említett stratégiai dokumentumok célkitűzései (és természetesen a jogszabályok) mentén. Tevékenységének középpontjába ugyanis a hatékonyságot biztosító innovációt, motivációt, digitalizációt és minőséget állította³⁰ – a modern oktatástechnológiát a sikeres tanulás egyik kulcsnéyző-

¹⁹ HAZAFI 2023: 16.

²⁰ 2016. évi LII. törvény.

²¹ HAZAFI 2023: 61.

²² HAZAFI 2023: 16.

²³ Kit. 58. §, Küt. 6. §.

²⁴ KIS–KLOTZ 2022: 10.

²⁵ OECD 2023b: 41.

²⁶ VAN DER WAL 2017: 37–58.

²⁷ A Kit. – néhány rendelkezés kivételével – 2019. január 1-jén lépett hatályba (Kit. 282. §).

²⁸ 2011. évi CXXXII. törvény.

²⁹ PATYI 2011: 24.

³⁰ Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2022: 7–19.

jeként értelmezve. A hazai felnőttképzés legnagyobb, 80 ezer tisztviselőt is kiszolgálni képes oktatásinformatikai rendszerére épült az a tanulási környezet, amely által mérhetően javult és folyamatosan fejleszthetővé vált a tisztviselők kompetenciaszintje, általános alkalmazást nyert a személyre szabott fejlesztés módszere, és alapfunkcióvá lépett elő az egyéni fejlesztési igényeket szolgáló programok, a korszerű tanulási eszközök és a fejlesztő környezet biztosítása.³¹

A közszolgálati továbbképzés kompetenciaalapú reformját a közszolgálat jelenéről és jövőjéről szóló OECD-jelentések is nagymértékben inspirálták. A 2021-es jelentés megfogalmazásában például az ideális közszolgálat jövőre orientált, rugalmas és gazdagító tartalmú. Az e követelményekhez társított leírások alapján a továbbképzés talán a másodikkal, a rugalmassággal áll a legközvetlenebb kapcsolatban – amely a decentralizáció egyik meghatározó jellemzője –, amennyiben alapelvárás, hogy a felmerülő feladatokhoz megfelelő kompetenciákkal rendelkező tisztviselőket lehessen rendelni a szükség szerinti helyre és a szükség szerinti időben. Fontos, hogy ez nemcsak új munkaerővel, hanem a meglévő munkaerő folyamatos (és megfelelő színvonalú) tovább- és átképzésével is megvalósítható, sőt – a versenyszférával ellentétben – a közszolgálatban ez a működőképesebb alternatíva. Emiatt pedig nagymértékben felértékelődik a tisztviselők egész szakmai életútját átfogó képzése,³² amely decentralizált formában is testet ölthet.

A rugalmas közszolgálat megkívánja, hogy a tisztviselőkön kívül az új informatikai és technológiai ismeretek megszerzésének képzési módszereit is fejlesszük. Ehhez az szükséges, hogy – a magán-munkaerőpiacon már bevált módszerek mintájára – szemléletváltás következzen be a közszolgálatban is, amely az OECD szerint jelentős hátrányban van, mivel a képzések 70%-át az elméleti (tantermi) képzések teszik ki.³³

A magyar közszolgálati továbbképzési rendszerben történt paradigmaváltás egyik sarkalatos pontja azonban éppen az volt, hogy a gyakorlati készségek, a mindennapi munkavégzéshez szükséges kompetenciák fejlesztésére kerüljön a hangsúly – annak tudatában, hogy a tapasztalati úton történő tanulás (más néven informális vagy önrányított tanulás) az ismeretszerzés 70%-át (!) teszi ki. A fennmaradó 30%-ból 20%-ot a másokkal való együttműködés (például mentorálás, coaching) során történő tanulás adja, és mindössze 10%-nyi a formális, szervezett képzések szerepe.³⁴

Mind a jogszabályi háttér, mind a továbbképzés rendszerének ki-, illetve átalakítása természetesen felveti azt a kérdést, hogy ez a fajta decentralizáció és dereguláció miként hat(ott) a tisztviselők oktatásának és tudásának minőségére, azaz a tudásalapú közigazgatás és a motivációalapú továbbképzés felé vezethet-e a kormányzati igazgatás új, decentralizált humánpolitikája.³⁵ A válaszok megadásához empirikus elemzést végzünk a rendelkezésre álló adatok alapján.

³¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2022: 4.

³² BALÁZS 2023: 15, 17.

³³ BALÁZS 2023: 17.

³⁴ 70:20:10 Institute [é. n.].

³⁵ KIS-KLOTZ 2022: 10.

A szolgáltatók számossága

A centralizált rendszer jellemzője a központi tartalomfejlesztés, amelynek fókuszában az általános közigazgatási ismeretek, a készség- és szemléletformáló képzések állnak. A decentralizált továbbképzési rendszert a több szolgáltató által kínált képzések jellemzik.

A centralizált modell jegyeit magán hordozó 2014–2019-es időszakban, csakúgy, mint a 2020–2024-es időszakban magas volt a közszolgálati továbbképzési programjegyzéken szereplő belső továbbképzési programok aránya. A két időszakban a programjegyzék elemeinek háromnegyede belső képzés volt. (Az arányszám 2014–2019 között 76,7%, 2020–2024 között 73,6% értéket mutatott.)³⁶

Ha azt vizsgáljuk, hogy az egyes programok közül mennyi azoknak a száma, amelyek a legalább egy tisztviselő képzési tervében szerepelnek, akkor azt látjuk, hogy a két vizsgált időszakban a programok kétharmada belső program volt. (A 2014–2019-es időszakban átlagosan 67,7%, a 2020–2024-es időszakban 62,9%.)³⁷

A decentralizált képzési rendszer esetében kulcsfontosságú a nem központi fejlesztésű képzések magas aránya, ehhez azonban olyan szakmai segítségnyújtás szükséges, amely – a kialakított képzési ökoszisztémába illesztve – biztosítja a programfejlesztő közigazgatási szervek számára azokat a sokszínű módszertani és technológiai fejlesztéseket, amelyek élményszerű képzési lehetőséget kínálnak.

Szervezeti vagy személyügyi specifikum a tervezésben

Az egyéni továbbképzési tervek elkészítését a tervkészítők kétféle módon végezhetik el: igényalapú tervezési módszerrel vagy előíró típusú tervezési módszerrel.

Az igényalapú tervezési módszertan szerint a tisztviselők az aktuális évi programkínálatban szereplő képzések közül választhatnak, és ezt az igényüket a közszolgálati továbbképzés oktatásinformatikai rendszerén, a ProBono rendszeren keresztül jelezhetik a képzési referens felé, aki dönt a hozzá beérkezett igények jóváhagyásáról vagy elutasításáról.

Az előíró típusú tervezési módszertan keretében az egyéni továbbképzési tervek összeállítását a programjegyzékről való hagyományos képzésválasztásra alapozott tervezést jelenti, amelyben a képzésválasztás a továbbképzési programok tisztviselőhöz rendelésével történik meg. A módszertan a programjegyzékről történő közvetlen képzési referens általi választásra alapozza a tervezést, amikor is a képzési referens a tisztviselő éves egyéni továbbképzési tervét a programkereső funkcióval, a ProBono rendszerben szereplő tervezhető továbbképzési programok tisztviselőhöz rendelésével állíthatja össze.

³⁶ Az arányok meghatározása a közszolgálati továbbképzési rendszer egyes tárgyévi beszámolóiban szereplő adatok alapulvételével történt.

³⁷ Az arányok meghatározása a közszolgálati továbbképzési rendszer egyes tárgyévi beszámolóiban szereplő adatok alapulvételével történt.

2024-ben az igényalapú tervezési módszertan alapján 45 978 fő tisztviselő igényelt képzési programot, mindösszesen 135 980 darabot, ez az összes programterv közel 60%-a.

Ez az arány az elmúlt években folyamatosan növekvő tendenciát mutat, vagyis évről évre nő a tisztviselő egyéni igényei alapján éves továbbképzési tervekbe felvett programok aránya. (2019 és 2024 között az arány több mint duplájára [2,3-szorosára] nőtt.)

2. táblázat: Az igényalapú és az előíró típusú tervezési módszertan főbb mutatói a 2019–2024. évi tervekészítés során

Tervezés éve	Igényalapú tervezésben részt vevők száma (fő)	Igényalapú tervezés (tisztviselő által igényelt és jóváhagyott programok száma) (db)	Programtervek száma összesen (db)	Igényalapú programtervek aránya (%)
2019	23 450	51 122	196 220	26,0
2020	33 510	90 625	194 474	46,6
2021	37 073	105 301	205 634	51,2
2022	43 273	121 125	224 956	53,8
2023	46 706	139 716	242 921	57,5
2024	45 978	135 980	226 977	59,9

Forrás: ProBono rendszer, 2025. 01. 10.

A korábbi évek adataival összevetve azt látjuk, hogy dinamikusan növekedett azon tisztviselők száma (2019–2024 között megduplázódott), akiket a munkáltatók az igényalapú tervezési módszertanra alapozva vontak be az egyéni továbbképzési tervek összeállításába. Vagyis a munkáltatók egyre inkább teret adnak a tisztviselők tanulási motivációinak, ami kétségtelven a célzott humánerőforrás-fejlesztés, illetve a már említett motivációalapú továbbképzés irányába hat.³⁸ A Nemzeti Agykutató Program³⁹ neurológiai vizsgálatok alapján igazolta, hogy a sikeres tanulás feltétele egyrészt az erős motiváció, másrészt az, hogy a tanuló szabadon megtervezhesse, kivitelezhesse és értékelhesse a saját tanulási folyamatait.⁴⁰ A tanulás hatékonyságának aspektusát jelenti a tanulás hasznosulása, amely alapvetően a tisztviselő munkahelyének és vezetőinek véleményén alapul. A hasznosulás esélyét és egyben a képzések értékét nagymértékben növeli, ha a tisztviselőnek az adott továbbképzési programban való részvételét a munkahelyi vezető rendeli el és támogatja. Értelemszerűen pozitívan befolyásolja a tanulási kedvet, ha a tisztviselő olyat tanulhat, amit később a munkavégzése során alkalmazni tud⁴¹ – a továbbképzések esetében egy kifejezetten innovatív digitális környezetben. Vagyis a motiváció mint cél itt is összekapcsolódik a digitalizációval, az innovációval és a minőséggel mint eszközökkel.

³⁸ KIS–KLOTZ 2022: 19.

³⁹ Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet 2009.

⁴⁰ GASKÓ et al. 2006: 7.

⁴¹ Az, hogy „az oktatás jellege segítse a tisztviselőt a munkája elvégzésében”, korábban is alapvető elvárás volt a kormányzat és a tisztviselők részéről egyaránt. ÁRVA 2014: 137.

A belső továbbképzési programok aránya, tanulási volumen

A központi kormányzati igazgatási szervek tisztviselői körében a közszolgálati továbbképzések kötelező 75%-os arányának 50%-ra csökkentése ellenére e továbbképzések aránya nem csökkent 75% alá, sőt növekedett a belső továbbképzésekhez képest. Ez a közszolgálati továbbképzések 2012 óta tartó minőségfejlesztését igazolja,⁴² ugyanakkor jelzi a belső továbbképzések arányának növelése felé mutató decentralizáció rendszeren belüli természetes korlátait.

3. táblázat: A központi és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek egyéni továbbképzési terveiben szereplő továbbképzési programok megoszlása, valamint az egy tisztviselőre jutó továbbképzési programok száma

Év	Munkáltató szervek	Továbbképzési programok aránya (közszolgálati – belső %)		Egy tisztviselő által elvégzett programok száma (db/fő)
2018	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	75,9	24,1	2,1
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	77,2	22,8	2,4
2019	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	78,2	21,8	2,5
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	76,4	23,6	2,6
2020	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	72,3	27,7	2,9
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	77,1	22,9	2,9
2021	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	82,7	17,3	3,0
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	79,1	20,9	2,9
2022	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	79,7	20,3	3,2
	Fővárosi és vármegyei kormányhivatalok	76,2	23,8	2,8
2023	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	76,2	23,8	3,1
	Fővárosi és vármegyei kormányhivatalok	73,6	26,4	3,4
2024	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	82,8	17,8	2,9
	Fővárosi és vármegyei kormányhivatalok	81,9	18,1	3,2

Forrás: a szerzők szerkesztése a ProBono rendszer 2025. 01. 10-i adatai alapján

A fővárosi és vármegyei kormányhivatalok esetében figyelhető meg 2023-ban először, hogy a belső továbbképzések aránya nemcsak hogy elérte, de 11%-kal meg is haladta a rendeletben foglalt 25%-os maximális mértéket. Ennek oka, hogy a tervezhető belső képzések

⁴² KIS–KLOTZ 2022: 26.

körében jelentősen megnőtt a nagy pontértékű e-learning-módszertanú továbbképzések⁴³ száma. A belső képzések esetében a jogi szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy az előírt-nál nagyobb mértékben teljesítsenek belső képzéseket a tisztviselők, azonban a tanulmányi kötelezettség teljesítése során csak a rendeletben foglalt mértékben számítják be a képzések sikeres teljesítéséért járó tanulmányi pontokat.

STRATÉGIAI ÉS TECHNOLÓGIAI KÖRNYEZET

A 2010-es évek elején születtek meg azok a stratégiai dokumentumok, amelyek hosszú idő után először foglalták össze a közigazgatás, illetve a közigazgatás személyi állománya előtt álló kihívásokat és megoldási javaslatokat. Az alábbi elemzés során a dokumentumokból a személyi állományra vonatkozó előírásokat helyezzük előtérbe.

Magyary Program 11.0 és 12.0

Az MP 11.0 – Magyary Zoltán azon felismeréséből kiindulva, hogy a haza szolgálatában működő közigazgatás alapfeltétele a tisztviselők képzése és fejlesztése⁴⁴ – a hatékony munkavégzéshez szükséges feltételrendszer egyik elemeként nevesítette a szakmai tudást, amelynek a megfelelő kiválasztáson túl a folyamatos képzés, a felkészülés és a képesség-, illetve készségfejlesztés is része.⁴⁵ Ezzel meg is adta a fejlesztés kereteit a közszolgálati képzés számára,⁴⁶ amelynek működtetéséért az NKE felel.⁴⁷ Az MP 11.0 rögzítette, hogy az új továbbképzési rendszernek az egyetemi oktató- és kutatóhelyekkel való stratégiai partnerségre kell épülnie, a megyei kormányhivatalok képzési centruma pedig a régió egyetemi tudásbázisán kell hogy működjön. Rendelkezett arról is, hogy a „kormánytisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető kreditrendszerű, kompetenciaalapú, moduláris szerkezetű közigazgatási vezetőképzési rendszerre van szükség, amelyre ráépülhet egy tisztviselői vezetői elit (*senior civil service*) szervezésének koncepciója”.⁴⁸ Az MP 12.0 pedig a kormányzati személyzeti rendszer négy szintje között helyezte el az NKE-t mint képzési központot,⁴⁹ és – a centralizáció jegyében – rövid leírást adott a közszolgálati továbbképzési rendszerről (továbbképzési időszak, tanulmányi pontok, képzéstípusok).⁵⁰

⁴³ Például a kormányablak-ügyintézők képzése.

⁴⁴ MP 11.0 4.

⁴⁵ MP 11.0 44.

⁴⁶ Kis 2011: 12.

⁴⁷ Ezzel „a hazai közszolgálati továbbképzésben egyedülálló konstrukció nyert jogi megalapozást”. KRISTÓ-KLOTZ 2022: 429.

⁴⁸ MP 11.0 47.

⁴⁹ MP 12.0 60.

⁵⁰ MP 12.0 69–70.

Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020

A 2014-től 2020-ig tartó időszakra vonatkozó Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia már egy valamelyest nyitottabb rendszer felé irányult, amennyiben megalkotói felismerték, hogy „nagyobb vonzerőt jelent az egyéni képességek kibontakoztatásának lehetősége, mint a hagyományos karrierértéknek számító stabilitás és kiszámíthatóság”.⁵¹ A dokumentum a benne rögzített célokat és intézkedéseket komplex struktúrába foglalta, amelynek értelmében a továbbképzés és a kompetenciafejlesztés, illetve a vezetők kompetenciáinak fejlesztése (a Stratégiában a beavatkozás szintje) a közszolgálati életpályamodell fejlesztésének (alintézkedés szintje) része, amely utóbbi a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztéséhez (intézkedés szintje) kapcsolódik.⁵²

Emellett leszögezte: ahhoz, hogy az igazgatási tevékenységhez szükséges társadalmi, gazdasági, vezetési, szervezési tudás rendelkezésre álljon, nem elegendő az iskolarendszerű oktatás optimalizálása, hanem a továbbképzések fejlesztésére is figyelmet kell fordítani⁵³ – már csak azért is, mert ezekbe a joggyakorlatokat is be kell építeni.⁵⁴

A Stratégia alapján (is) a továbbképzést (ideértve és kiemelten kezelve a vezetők továbbképzését is) a humán folyamatok alá besorolt humán funkciók között helyezhetjük el.⁵⁵ A továbbképzés pedig – a közszolgálati karrierút szerves részeként – elválaszthatatlan a kompetenciafejlesztéstől.⁵⁶ A közszolgálatban, a közigazgatásban ez azért is fontos,⁵⁷ mert a pályára lépés, az előmenetel, a munkaköralapú gazdálkodás mind-mind megköveteli a személyi állomány tudásának összetett és folyamatos fejlesztését. Sőt, a Stratégia arra is felhívta a figyelmet, hogy a fejlesztéscentrikus szemlélet ki kell egészüljön a hatékony tanulást támogató technológiai és módszertani eszközökkel, valamint egy dinamikus kutatási háttérrel, amelynek amellett, hogy hozzájárul a továbbképzések tartalmi fejlesztéséhez, a döntés-előkészítés és a tervezés során is jelentősége van. Kiemelte: ahhoz, hogy a magas színvonalú munkavégzés folyamatosan biztosított legyen, az intézményesített továbbképzési programok keretein túl egy jól felépített tudásbázisra van szükség – a felsőoktatási intézmények és a kutatóműhelyek együttműködésével. Ennek eredményeképpen a közigazgatás könnyen hozzáférhet a legújabb tudományos kutatások eredményeihez; az elkészített tanulmányok visszajelzést adnak a szakpolitikai intézkedésekről, illetve rendszerezik a közigazgatásban keletkező tudást.⁵⁸

A három stratégiai dokumentum nyomán a közigazgatás szervezetét és tevékenységét tekintve számos változás ment végbe,⁵⁹ amelynek értékelése nem képezi jelen publikáció tárgyát, az azonban bizonyos, hogy a személyi állomány kompetenciaalapú fejlesztésében, továbbképzésében

⁵¹ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2015: 71.

⁵² Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2015: 28.

⁵³ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2015: 10.

⁵⁴ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2015: 33.

⁵⁵ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2015: 63.

⁵⁶ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2015: 73.

⁵⁷ A továbbképzés és a kompetenciafejlesztés egy teljes alfejezetet foglal el a Stratégiában, és az alfejezeten kívül is többször említik.

⁵⁸ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2015: 73–74.

⁵⁹ Erről lásd pl. FAZEKAS–NAGY 2021.

egyértelműen új korszak kezdődött. 2012-től egy stratégiai keretbe ágyazott, szisztematikus célrendszer mentén felépített közszolgálati továbbképzési rendszer alakult ki, amely a korszerű emberierőforrás-menedzsment része: a szervek már stratégiai erőforrásként tekintenek a tisztviselőkre. A lexikális tudás átadása és a vizsga jellegű számonkérés helyett a kompetencia-fejlesztés, a szemléletformálás (a közszolgálati attitűd kialakítása), illetve a tananyagba épített, gyakorlatias feladatok megoldása került középpontba. A digitalizáció és az innováció jegyében az NKE által működtetett oktatásinformatikai rendszer változatos témájú és módszertanú továbbképzési programokat kínál, és a tanulás új útjait (közösségi tanulás, saját motiváción alapuló ismeretbővítés, vezetőknek szóló szimulációk) nyitja meg.

A DECENTRALIZÁCIÓ ÉS A TOVÁBBKÉPZÉS MINŐSÉGE KÖZÖTTI KORRELÁCIÓ

A továbbképzési modell centralizált/decentralizált státusza és a továbbképzés minősége közötti korreláció mint kutatási hipotézis igényli a továbbképzés minőségi faktorainak, illetve ezek indikatív mérhetőségének meghatározását. A továbbképzés minőségét öt objektív és egy szubjektív jellegű minőségmutatóval tudjuk kifejezni és mérni.⁶⁰

Az objektív minőségmutatók:

- egyéni fejlesztési igények kiszolgálása (reszponzivitás): a tisztviselők egyéni fejlesztési terveinek összehangolása a tisztviselők és munkáltatójuk fejlesztési céljaival;
- kompetenciaalapú képzések: a képzési programok közvetlenül kapcsolódnak a fejlesztendő kompetenciákhoz;
- a képzések szervezeti adaptivitása: a továbbképzés kapcsolódik a tisztviselő munkaszervezetének fejlesztési céljaihoz;
- a képzések módszertani diverzitása: egyedi igények szerint variálható tanulástámogatási eszköztár, például tanulás virtuális osztályteremben, tanulás tutorált e-learning-tananyag segítségével, hálózati tanulás, tanulócsoportok kialakítása, támogatása;
- oktatói és szakértői erőforrások minősége.

A szubjektív minőségmutató: a résztvevők tanulási elégedettsége.

Az egyéni fejlesztési igények kiszolgálása (reszponzivitás)

A közszolgálati továbbképzési rendszer a 2014. évi indulását követően számos értékteremtő fejlesztésen esett át. E helyütt azokra a fejlesztésekre térünk ki, amelyek az igényalapú tervezési rendszer meggyökeresedését mint a tisztviselői és szervezeti fejlesztési célok összhangját támogató tervezési módszertant támogatták.

⁶⁰ KIS–KLOTZ 2022: 18.

A közszolgálati továbbképzési rendszer indulását követő elsődleges tapasztalatok azt mutatták, hogy az egyéni fejlesztési tervek és a képzéstervezés közötti összhang nem biztosított, a képzési programok kiválasztása esetleges. Ennek egyenes következménye, hogy a tisztviselői fejlesztési igények nem jelentek meg az egyéni továbbképzési tervek összeállításakor. Az előírt tervezési módszer hegemoniáját a 2018. évben kifejlesztett kompetenciamérő rendszer törte meg, aminek következtében a tisztviselők kompetenciamérésre alapozva választhattak a közszolgálati továbbképzési programok közül. A távoktatási portálon végrehajtott fejlesztések következtében 2018-tól nyílik lehetőség a munkáltatók vagy tisztviselők számára egyéni fejlesztési célok kitűzésére, ami szintén orientálja a tisztviselőt a programválasztásban. Ez a fejlesztés teremtette meg az igényalapú tervezési módszertan alapját, amely lehetővé teszi a tisztviselők és a munkáltatók számára az egyéni fejlesztési célokhoz legjobban illeszkedő képzések kiválasztását. A szervezeti és személyi specifikumok elemzésekor kitértünk az igényalapú tervezési szisztema kvantitatív alapú bemutatására, ami igazolja a decentralizációs modell egyik alapvető elemének számító rezponzivitást. (Az igényalapú módszer szerint kiválasztott programok aránya évről évre folyamatos emelkedő tendenciát mutatva 2024-re elérte a 60%-ot.)

Kompetenciaalapú képzések

Az NKE 2018-ban – elméleti és gyakorlati közigazgatási szakemberek bevonásával – közigazgatási kompetenciakataszttert fejlesztett ki, amely három kompetenciátípus mentén (közigazgatási szakmai, személyes és vezetői) 11 kompetenciaterületet, 36 kompetenciacsoportot és 131 kompetenciát határozott meg. (A 131 kompetencia megoszlása: 89 szakmai, 15 vezetői, 18 személyes.) Az egyes kompetenciákhoz a Közös Európai Referenciakeretben alkalmazott hatszintes (A1 kezdő – C2 mesterfok) rendszer mentén írja elő a képességek követelményeket. Az így kialakított közszolgálati kompetenciarendszer a továbbképzési programfejlesztések követelményrendszereinek kiindulópontját és egyúttal a kompetenciamérés alapját is jelenti. 2018 óta nem fejleszthető úgy közszolgálati továbbképzési program, hogy annak követelményrendszere ne lenne illeszthető a kompetenciarendszerben meghatározott kompetenciaszintekhez. A 2024-ben tervezhető 201 közszolgálati továbbképzési program a 131 kompetenciához tartozó A1–B2 kompetenciaszintek döntő többségét lefedi – arra is figyelemmel, hogy a továbbképzés a már említett (2021-es) OECD-jelentés közszolgálatra vonatkozóan megállapított első követelményéhez is szorosan kapcsolódik, amennyiben a jövőre orientált, előretekintő közszolgálatban az adott feladatok elvégzését segítő szakmai kompetenciák fejlesztése helyett a metakognitív, a szociális és az érzelmi kompetenciák magasabb szintre emelése kerül előtérbe.⁶¹

Hasonlóképp fontos a tisztviselők digitális „írástudásának”, kompetenciáinak erősítése, hiszen – ahogyan arra az OECD 2024-es jelentése is rámutat – a közszeaktorban, így a közigazgatásban dolgozóknak is meghatározó szerepük van a technológiai változások követésében, a digitalizáció adta lehetőségek kiaknázásában. Elismerésre méltó Görögország példája, hiszen

⁶¹ OECD 2021: 16.

az ország digitális kormányzásért felelős minisztériuma e célra külön felületet hozott létre, amely 13 munkakör-specifikus mikroképzést biztosít a tisztviselők számára. A platform ráadásul nemcsak a szó szoros értelmében vett képzési rendszerként működik, hanem a szakmai együttműködés terepeként is, ahol a tudás és a jógyakorlatok megosztására és a munkavégzés során felmerülő kérdések egyeztetésére is lehetőség nyílik.⁶²

A bevezetett kompetenciamérési rendszer mérhetővé teszi a tanulmányi előmenetelben elért eredményeket, támpontot ad a fejlesztendő kompetenciák irányára és szintjére. Ez olyan motivációs faktort jelent, amely mind a munkáltató, mind a tisztviselő esetében biztosíthatja a célirányos és mérhető fejlesztést és a tudatos humánpolitika alapjait.

A képzések szervezeti adaptivitása

A közszolgálati továbbképzési rendszer alapvető szerepet játszik a tisztviselők munkaszervezete fejlesztési céljainak elérésében, mert folyamatos, célzott és kompetenciaalapú fejlesztést biztosít a munkatársak számára. A továbbképzési rendszer lehetővé teszi az egyéni fejlesztési igények mérését és az arra alapozott képzési tervek kidolgozását. Ezáltal a képzések – legyenek azok e-learninges, tréning jellegűek – a tisztviselők aktuális szükségleteit tükrözik, és így támogatják a szervezet humánpolitikai kialakítását, fejlesztését. Kitértünk arra, hogy az egyéni tervekbe felvett programok aránya 2019 óta megduplázódott (2. táblázat), ezzel párhuzamosan a képzések hasznossága is folyamatos emelkedést mutat. A 4. ábra szemlélteti a továbbképzési programok hasznosságát. Az adatokat áttekintve párhuzamot vonhatunk az igényalapú tervezési módszer térnyerése és a továbbképzési programok hasznosságérzete között: a 2019–2024 közötti időszakban az értékek 89,3–94,7% között mozogtak, az utolsó két évben (2023–2024) az értékek stabilan 90% felettiék (93,3–94,7%), míg 2014–2018 között 84,5–94,7% értékeket állapíthatunk meg.

Ezek az eredmények megerősítik, hogy a kompetenciaalapú és rugalmas képzési megoldások a tisztviselők egyéni fejlesztésével képesek támogatni a szervezet fejlesztését, hiszen, ha a tisztviselő a továbbképzésen szerzett tudást hasznosnak ítéli, ezáltal képes beépíteni a mindennapi feladatellátásába, akkor a szervezet eredményességére, hatékonyságára is pozitív hatással van.

A képzések módszertani diverzitása

A képzések módszertani diverzitása alatt az egyedi igények szerint variálható tanulástámogatási eszköztárat, például virtuális osztályteremben való tanulást, a tutori támogatást, a hálózati tanulást és a tanulócsoportok kialakítását értjük. Ezek a módszertani megoldások – amelyek a kompetenciarendszerre épülnek – biztosítják, hogy a képzési kínálat folyamatosan igazodjon a technológiai, jogszabályi és szervezeti változásokhoz, valamint az egyéni tanulási szokásokhoz. Így a továbbképzés nem csupán egy kötelező eleme a tisztviselői életpálynak,

⁶² OECD 2024: 19–20.

hanem dinamikus, élményszerű és motiváló tanulási folyamatot is biztosít. A közszolgálati képzési palettán a tréningalapú jelenléti képzéseken felül interaktív vezetői szimulációk, storytelling alapú komplex e-tananyagok, videóprezentáció tananyag és oktatófilmek egyaránt elérhetők. A diverzitást növeli az informális tanulási formák megjelenése: egy-egy szakmai témakör köré szerveződő szakértői csoportok. 2024-ben összesen 8 szakmai közösség 9942 tisztviselői taggal működött. A szakmai közösségeket egy szakértő vezeti, aki kérdéseket, problémákat vet fel, amelyekhez a tisztviselők hozzászólhatnak, és e szakmai véleménynyilvánítások mentén közös gondolkodás, problémamegoldás zajlik. Az oktatásinformatikai fejlesztések eredményeképpen egy olyan távoktatási platform támogatja a tisztviselőket, amely a formális tanuláson túl – változatos módszertanokat kínálva – az informális tanulás irányába, a motivációra alapozott ismeretbővítés feltételeit is biztosítja.

A közszolgálati vezetők és leendő vezetők számára 35 db vezetőképzést és vezetői utánpótlást célzó képzés érhető el, amelyek e-learning, tréning és szimulációs programelemei komplex módon teszik lehetővé a vezetői kompetenciák három komponensének – az ismereteknek, a készségeknek és az attitűdnek – a fejlesztését az emberek vezetése, a vezetői önismeret és a vezetői döntéshozatal témaköreibe csoportosítva. A szimulációs program „védett környezetben” biztosítja a vezetők számára, hogy mindennapi munkájukhoz kötődő situációkban döntéseket hozzanak, s e döntésük mentén haladjon tovább a szimulációs cselekmény. A szimuláció szakértői visszajelzéssel zárul. A vezetői szimulációs program – átlépve a formális tanulás kereteit – egyedülálló fejlesztési lehetőséget biztosít gyakorlott és leendő vezetők számára.

Az oktatói és szakértői erőforrások minősége

A közszolgálati továbbképzésben az oktatók és a programfejlesztő szakértők minősége meghatározó a képzések hatékonysága és sikeressége szempontjából. Ezért az oktatói és szakértői közreműködés szigorú minőségügyi követelményeknek való megfelelést követően lehetséges. A közszolgálati továbbképzési programok fejlesztésében elméleti, gyakorlati és módszertani szakértők működnek együtt, szigorú minőségügyi szabályok mentén. Az elkészített program független minősítésen is átesik, ezután pedig a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium jóváhagyását követően kerülhet a programjegyzékre, és válik tervezhetővé. A jelenléti képzések esetében a trénernek rendszeres időközönként úgynevezett Tréneri Műhelyeket tartanak, amelyeken a tréningtapasztalatok megosztásán, a tréningforgatókönyvek továbbfejlesztésén túl, újszerű módszerek elsajátítása is megtörténik. A közszolgálati továbbképzési rendszer részeként az oktatók munkáját rendszeres minőségbiztosítási és önértékelési folyamatok kísérik. Ezek az eljárások – amelyeket a vonatkozó kormányrendeletek és minőségirányítási dokumentumok írnak elő – biztosítják, hogy az oktatók teljesítménye folyamatosan javuljon és megfeleljen a modern közszolgálati elvárásoknak. A jelenléti képzések alkalmával folyamatosan visszacsatolást nyújtanak a tisztviselők a tréner munkájáról. A tisztviselői elégedettségmérés módszertani bemutatására egy későbbi alfejezetben térünk ki, itt jelezzük csupán, hogy a tréner szakmai, módszertani felkészültségéről is folyamatosan

visszajelzéseket nyújtanak a résztvevők. Ezek az értékek a legmagasabb tartományban mozogtak a 2014–2024-es időszakban (94,7–98,0%).

A résztvevői tanulási elégedettségmérések eredményei

A szubjektív minőségmutató a képzésben részt vevők tanulási elégedettsége. A decentralizáció trendje mentén vizsgáljuk a továbbképzés elégedettségi felméréseinek eredményeit. Empirikus adatokkal alátámasztható, hogy az e-tanulási platformokon elérhető tanulási módszertanok változatossága miatt az e-learning-képzésekre vonatkozó elégedettség megközelíti vagy meghaladja a jelenléti képzésekkel kapcsolatos elégedettséget. Gyakran a két módszertan kombinációja bizonyulhat optimális megoldásnak, ahol az e-learning rugalmasságát és költséghatékonyágát kombinálják a jelenléti képzések interaktivitásával és közvetlen visszajelzési lehetőségeivel. A kormányzati igazgatási szervek tisztviselői által adott visszajelzések alapján az e-learning-képzések elégedettségi mutatói megegyeznek a jelenléti képzések elégedettségi mutatóival.

A számadatok, illetve a szöveges válaszok elemzése a képzéseket követően kitöltött elégedettségmérő kérdőívek feldolgozásából, valamint a ProBono rendszer résztvevői véleményeket rögzítő felületéről nyert adatokból származik.

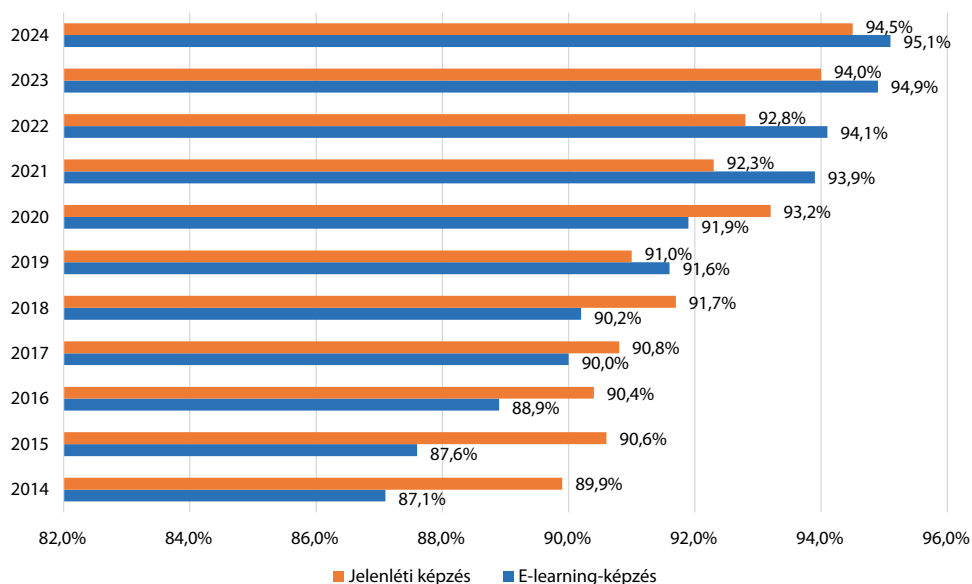
A résztvevői elégedettség mérésére – a programok módszertanától függően – két típusú kérdőívet használtunk:

- Az e-learning-elemeket tartalmazó képzésekhez rendelt mérőeszköz kérdései a tananyag tartalma, hasznossága, valamint az oktatás eredményessége mellett az online felület használhatóságára vonatkoznak.
- A jelenléti képzési elemeket tartalmazó továbbképzési programokhoz kapcsolódó kérdőív a tananyag minőségén, az eredményességen és a hasznosságon túl a szervezésre és az oktatók munkájára tér ki részletesebben.

A kérdőív kitöltésének módja elektronikus: 2016 júliusától kezdve az elégedettségmérés a ProBono rendszeren keresztül zajlik. 2024-ben 28 657 db kitöltött kérdőív érkezett a tisztviselőktől. Az adatok alapján a kérdőívek kitöltési aránya a sikeres képzésteljesítések számához viszonyítva 17,1%. (2022-ben ugyanez az arány nagyságrendileg hasonló, 18,4% volt, 2023-ban pedig 17,3%. A közszolgálati továbbképzési rendszer centralizációs elemeket túlsúlyban hordozó időszakában a kitöltési arány a 18% és 20% közötti sávban mozgott.)

A kérdőívek az alábbi területeket vizsgálták:

- az előzetes elvárásoknak való megfelelés;
- a tananyag;
- az online felület (csak e-learning-továbbképzéseknél);
- jelenléti továbbképzéseknél a szervezés, e-learning-képzéseknél a tájékoztatás minősége;
- az oktatók munkája (csak jelenléti továbbképzéseknél);
- gyakorlati és elméleti tudásbővülés;
- és a hasznosság.



1. ábra: A tisztviselői általános elégedettség a jelenléti és az e-learning-módszertanra alapozott képzések vonatkozásában a 2014 és 2024 közötti időszakban

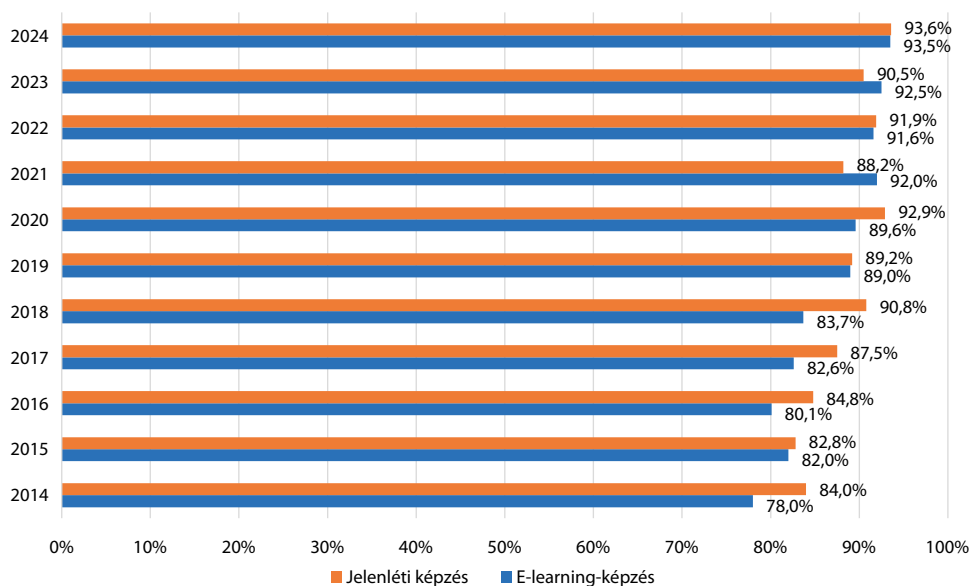
Forrás: a szerzők szerkesztése közszolgálati továbbképzési rendszerről készített éves jelentések alapján

Az e-learningre és a jelenléti módszertanra alapozott képzések esetében a kérdőívekben található kérdésekre adott válaszokat elkülönítve vizsgáljuk, fókuszálva a fentiekben jelölt hipotézisre, amely szerint a decentralizáció modell fokmérője, hogy az e-learning-képzésekkel való elégedettség eléri vagy meghaladja a jelenléti képzésekét. A kérdőívek esetében három vizsgálati szempontot emelünk ki: a gyakorlati és elméleti tudásbővülést, illetve a hasznosítást. E két szempont mellett kiemeljük az „általános elégedettséget”, amely sokkal inkább (szubjektív) érzet alapján minősíti a képzéseket. Álláspontunk szerint ez a három vizsgálati terület, amely a hipotézisünk vizsgálatának alapjául szolgálhat.

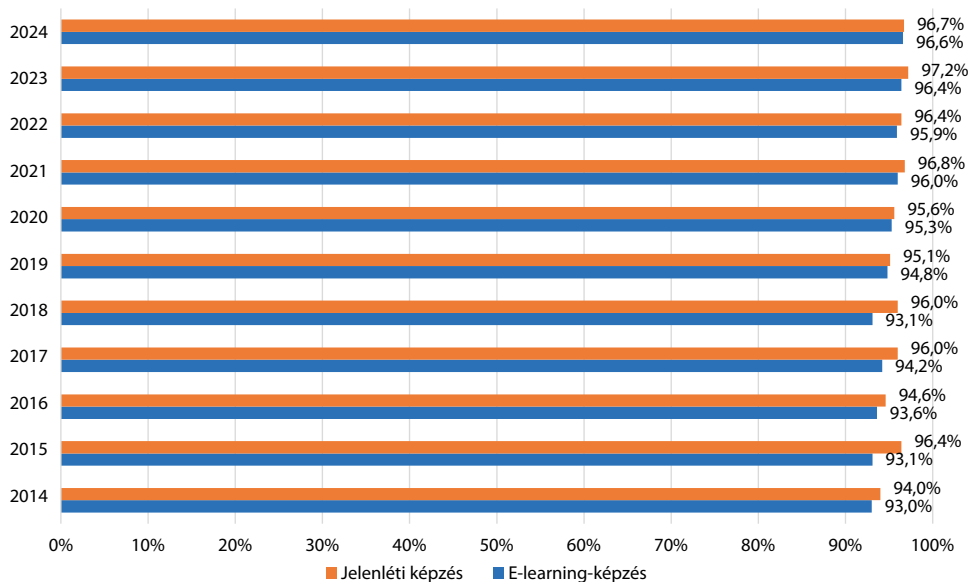
Az általános elégedettség a centralizált modellől a decentralizált modell felé való rendszertani változással párhuzamosan javult 2014 és 2024 között, és az elmúlt három évben az e-learning-programokkal való általános elégedettség magasabb értéket mutat a jelenléti képzések elégedettségével szemben.

A résztvevők gyakorlati és elméleti tudásbővüléssel kapcsolatos percepciója a centralizált modellől a decentralizált modell felé való rendszertani változással szintén lineárisan, enyhe mértékben javult a 2014–2024 közötti időszakban.

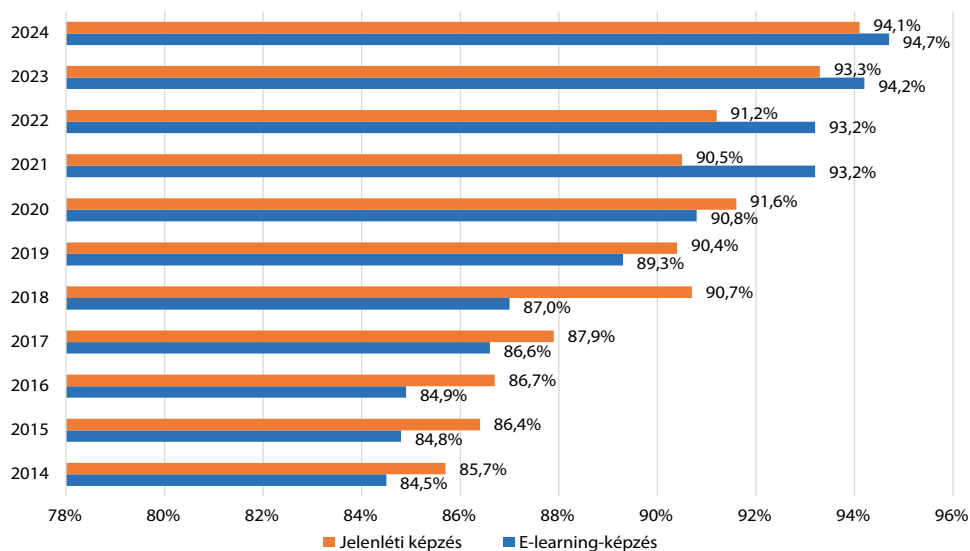
Az elméleti és gyakorlati tudásbővülés aránya az e-learning és a jelenléti képzések esetében egyaránt javult az elmúlt tíz évben. 2021-től az e-learning-képzések tudásbővülési hatása meghaladta a jelenléti képzésekét. A ProBono rendszerben nyújtott szolgáltatások (kiemelve az informális tanulásra alapozottak) is hozzájárultak a gyakorlati tudásgyapodáshoz.



2. ábra: A gyakorlati tudásbővülés arányának változása a 2014–2024 közötti időszakban
 Forrás: a szerzők szerkesztése a közszolgálati továbbképzési rendszerről készített éves jelentések alapján



3. ábra: Az elméleti tudásbővülés arányának változása a 2014–2024 közötti időszakban
 Forrás: a szerzők szerkesztése a közszolgálati továbbképzési rendszerről készített éves jelentések alapján



4. ábra: A jelenléti és az e-learning-módszertanra alapozott képzések tisztviselői megítélése a hasznosság tekintetében a 2014 és 2024 közötti időszakban

Forrás: a szerzők szerkesztése a közszolgálati továbbképzési rendszerről készített éves jelentések alapján

A tisztviselők megítélése alapján mind az e-learning, mind a jelenléti képzések hasznossága növekvő tendenciát mutatott a 2014–2024 közötti időszakban: mindkét képzési forma egyre pozitívabb megítélést kapott. Kezdetben a jelenléti képzések megítélése jobb volt, de 2021-től az e-learning-képzések hasznosságérzete enyhén az előbbieket felé emelkedett. E tendenciában szerepet játszhatott a koronavírus-járvány digitalizációs és a távoktatás elterjedését támogató hatása, illetve utalhat a rugalmasabb tanulási lehetőségekre és a technológiai fejlődés hatására is.

A fentiekben az e-learningre, valamint a jelenléti módszertanra alapozott továbbképzések tisztviselők által tett szubjektív visszajelzéseit mutattuk be a 2014–2024-es időszakban. Általánosságban megállapítható, hogy az e-learning-programokkal való elégedettség elérte és kis mértékben meg is haladta a jelenléti képzésekkel kapcsolatos elégedettséget. Az elméleti és a gyakorlati tudásbővülés, továbbá a hasznosság esetében a decentralizációs szabályozási környezetben egyértelműen 2021-ben jelölhető meg az a „trendforduló”, amely kirajszolta az e-learning-alapú képzések minőségi jellemzőinek fölényét.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Az első fejezetben bemutatott decentralizált közszolgálati továbbképzési modell minőségfejlesztési együttműködését a mérések igazolták. Ebből következtetünk arra, hogy

- a tisztviselőkre általánosan kötelező képzési szabályok kisebb aránya,
- a fejlesztő és szolgáltató szervezetek pluralitása,

- a szervezeti vagy személyügyi specifikumok érvényesülése,
- a belső továbbképzési programok nagyobb aránya a teljes programon belül,
- a döntési szintek közelsége a tisztviselő vezetői környezetéhez,
- a tisztviselő egyéni fejlesztési igényeinek érvényesítése a programtervezésben,
- a tisztviselő szervezeti egysége fejlesztési igényeinek érvényesülése a tervezésben,
- a tisztviselőt foglalkoztató szervezet (hivatal) és az irányító ágazati szervek fejlesztési igényeinek érvényesülése a tervezésben

változó mértékű együttes hatásukban (decentralizációs hatás) fokozzák a tisztviselő tanulási motivációját, elégedettségét és a képzés egyéni hatékonyságát.

A decentralizált modell továbbfejlesztésének irányai:

- a továbbképzés mint szervezetfejlesztési potenciál kihasználása;
- az ösztönzés és a fejlődés mérése;
- új képzési módszertanok;
- a digitális támogatás továbbfejlesztése.

A továbbképzés mint szervezetfejlesztési potenciál: decentralizáció 2.0

A közszolgálati továbbképzési programok kínálata mind sokszínű tematikájával, mind módszertani adottságai okán ideális támogatás lehet a szervezeti érdekkörben működő belső továbbképzési gyakorlatok kialakításakor és fejlesztésekor. A közigazgatási szervek belső továbbképzési képességének erősítését több tényező hátráltatja. Ezek egyike a központilag előírt, kötelező programok még mindig magas aránya, amely nem teszi szükségessé a belső továbbképzések szervezését. Ebből is következően a szervezetek a továbbképzésben nem humánpolitikai és szervezetfejlesztési eszközt látnak, hanem tisztviselői feladatot. A decentralizációs tényezőknak a tisztviselő szintjéről, vagyis az egyéni szintről fel kell lépniük a szervezetfejlesztés szintjére. Ez azt jelenti, hogy a belső továbbképzés egyre nagyobb arányát és egyre magasabb minőségét a szervezeti egységek, a szervezet vezetése és az ágazati irányítás fejlesztési igényei is potenciálnak, eszköznek kellene hogy tekintsék.



5. ábra: A továbbképzés fordított szükségletpiramisa

Forrás: a szerzők szerkesztése

A decentralizáció folyamata egyelőre nem jutott túl a tisztviselő fejlesztésének szempontjain, ezért a továbbfejlesztés lehetőségei még nagyrészt kiaknázatlanok. A piramis mezo- és makroszintű fejlesztési igényei és a továbbképzés közötti kapcsolat nem alakult ki, vagy csak gyengén és alkalmi jelleggel érvényesül. Ennek három fő okát az alábbiakban látjuk:

- Kompetenciahiány: jellemzően nincs a szervezetben olyan szakértő felelős, aki a továbbképzéseket integráltan tudja kezelni, össze tudja hangolni a tervezésben a szervezeti fejlesztési igények különböző szintjeivel, ezek részeként a humánpolitikával.
- Forráshiány: a belső továbbképzés döntően pénzügyi-beszerezési kérdésként jelenik meg, a forráshiány és a központosított beszerzési eljárások⁶³ a tervezést bénító hatásúak.
- Motivációhiány: mivel a továbbképzések a közszolgálati programok teljesítésével is megoldhatók, nincs cselekvési szükséghelyzet.

Mindhárom oknál kulcskérdésnek látszik, hogy hiányzik az a (vezető) munkakör és a megfelelő személy vagy személyek, akiknek a feladata lenne a hivatalon belül a továbbképzési portfólió vezetése. Ez nem elsősorban HR-kompetencia, hanem egy integrált szervezetfejlesztő kompetencia, mivel a képzést a piramis szintjein integráltan kell értelmezni. A kompetenciahiány kezelésére a jövőben megfontolásra javasoljuk, hogy a közigazgatási szerveknél legyen legalább egy úgynevezett továbbképzési portfólió-vezető munkakör.

A belső továbbképzési potenciál kihasználásának további faktora a forráshiány indirekt kezelését is biztosítaná: a szervezetet képessé kell tenni a továbbképzések saját erőből történő megvalósítására. A belső továbbképzések módszertanában a szervezetfejlesztési cél legitimálja a saját hatékony képzési módszertan kifejlesztését. Ez meghaladhatja a formális oktatási és tréning jellegű képzések kereteit. Alaptípusa lehet a „műhelybeszélgetés”, a moderált tapasztalatcsere, a közös tudásbővítés, amely reflektál a szervezetben folyó szervezeti, szabályozási, technológiai változásokra, alkalmanként elméleti vagy gyakorlati szakemberek, (vendég)előadók meghívásával. Napjaink virtuális tudástereiben, a technológiai átállás sodrásában élve a tudásfejlesztés elavult módszereivé válnak a hagyományos képzések (tréning, e-learning). A szervezeten belüli tanulás rugalmasabb, kötetlenebb, motiváló és gyakorlatias módszereit kell kialakítani. A ProBono rendszerben elérhető e-learning-programokat szabadon lehet használni a fakultatív önfejlesztésre és a belső továbbképzésekre. A belső továbbképzéseket belső humán erőforrásokra építve (önszervezés, szakmentorok), egységes módszertan szerint (workshopok, online műhelyek), szakterületenként, a szervezet tényleges változásaira, kihívásaira fókuszálva lehet megszervezni (önszervezés). Ehhez módszertani ajánlás dolgozható ki, amely minőségbiztosítási keret a belső továbbképzések kidolgozásához, tudásközösségek létrehozásához, működtetéséhez. Közszolgálati szabályzatban vagy módszertani ajánlásban biztosítható például, hogy a nyugdíjba vonuló szakemberek tudásátadása strukturált formában valósuljon meg. Egy nagyobb hivatalban akár 5–10 továbbképzési coach tisztviselő képezhető ki, akik (alapmunkakörükön felül) motiváltan és felkészülten vezetnek és facilitálnak képzéseket.

⁶³ 396/2023. (VIII. 24.) Korm. rendelet.

A decentralizált modell 2.0. pilotprogramként elindítható lehet néhány központi hivatalban és kormányhivatalban. A tapasztalatok értékelése alapján lehet kiterjeszteni és általánossá tenni a kormányzati igazgatásban két-három éven belül.

A tanulási motiváció további erősítése, a fejlődés mérhetővé tétele

A kötelezettségalapú közszolgálati továbbképzés motivációalapú továbbképzési rendszerré válása, a munkahelyi ösztönzés és a saját motiváció fokozódása az egyéni fejlesztések hatékonyságát is javítja, mivel a motiváltabb tanulás magasabb hatásfokú a kötelezettségen alapuló tanulásnál, erősíti a hatékonyabb önfejlesztés esélyét.⁶⁴ Tanulápszichológiai szempontból is igaz, hogy motiváció nélkül nem beszélhetünk hatékony tanulásról.⁶⁵

Az elmúlt két-három évtizedben a kompetencia a közigazgatás szervezeti működésének és az egyéni fejlesztésnek is az egyik kulcsfogalmává vált.⁶⁶ Az álláshelyalapon működő kormányzati igazgatásban nemcsak az álláshely, annak szervezeten belüli relatív értéke, illetve a teljesítmény kerül előtérbe, hanem a tisztviselők kompetenciakészlete és igazodása az álláshelyhez, az álláshely betöltéséhez (és megtartásához) előírt követelményekhez.⁶⁷ Az ennek érdekében elsajátítandó szakmai ismereteket, elméleti és főleg gyakorlati tudást, attitűdöt hivatottak magasabb szintre emelni a továbbképzési programok. A munkaköri rendszerek ugyanis többek között célorientált ki-, át- és továbbképzési rendszer, illetve programok fejlesztéséhez is felhasználhatók.⁶⁸

Ehhez kapcsolódóan arra is gondolnunk kell, hogy a mesterséges intelligencia térnyerésével – a munkaerőpiac egyéb szegmenseihez hasonlóan – a közszolgálatban is egyre gyakrabban felmerül az a kérdés, hogy a munkakörök mennyiben automatizálhatók. Könnyen belátható, hogy a digitális kompetenciák fejlesztése e tekintetben is kulcsfontosságú, s így a képzési, a továbbképzési és az átképzési rendszernek nemcsak a flexibilitás és a reziliencia növelése terén van jelentősége, hanem – visszautalva a 2021-es OECD-jelentésre – a jövő közszolgálatának feltételeként is megjelenik.⁶⁹

A kompetenciaméréssel és a mérésre alapozott programválasztással a fejlődés is mérhetővé válik, így ezeknek a tanulási motiváció erősítésében is kulcsszerepük van. A kompetenciamérésre alapozott tervezés a munkáltatók és a tisztviselők oldalán is optimális kapacitáskihasználást tesz lehetővé, mégpedig a munkahelyi és a személyes fejlesztési igények összehangolhatósága révén. Ha az egyéni fejlesztési tervek mérést is tartalmaznak, az a szervezeti és a személyes tudásszintet egyaránt növelheti. Ez annak tudatában különösen fontos, hogy a modern, integrált HR-rendszerek is kompetenciaalapon működnek, mivel egyéni és szervezeti szinten

⁶⁴ KIS-KLOTZ 2022: 26.

⁶⁵ DARIDA-JÓZSA 2019: 30.

⁶⁶ KORPICS 2019: 69.

⁶⁷ SZAKÁCS 2014: 54.

⁶⁸ SZABÓ 2020: 27.

⁶⁹ BALÁZS 2023: 17.

így garantált a tudatos személyzeti tervezés.⁷⁰ A kompetenciaalapú továbbképzési rendszer az adaptív tanulószervezet kialakulását, a közszolgálat-specifikus képességek fejlesztését is nagyban elősegíti. Ez ahhoz is kapcsolódik, hogy a kompetenciamenedzsmentet és a továbbképzést egyaránt HR-funkciónak tekintjük.⁷¹ Fontos tehát, hogy a kormányzati igazgatásban a szervezet is képes legyen feladatrendszeréhez illeszkedő, álláshelyekre bontott fejlesztési terveket s ezenfelül képzési igényeket meghatározni, amelyek az egyén fejlesztésén keresztül az eredményes feladatvégzést támogatják. A szakirodalom is kitér arra, hogy ugyan a tanulószervezet kialakításához létfontosságú a tudás, valamint a szervezeti kultúra és az alapvető szervezeti értékek megteremtése, de ugyanígy szükséges a kompetenciamenedzsment integrálása is a szervezet működési rendszerébe,⁷² ennek tehát része a tisztviselők továbbképzés keretében történő kompetenciafejlesztése is.

Új módszertanok meghonosítása

Fontos azoknak a módszertanoknak a megtalálása, amelyek a szervezet – adott esetben változó – feladataihoz, aktuális munkaterheléséhez igazodnak. A nemzetközi vizsgálatok alapján a felnőttek – a formális tanuláson túl – gyakran inkább informális tanulási módszerek alapján fejlesztik tudásukat. Az úgynevezett *on-the-job* tanulás feltétele a kormányzati szervek belső humán kapacitásainak kihasználása, a belső képzések fejlesztésének bátrabb elterjesztése. A belső továbbképzéseket belső humán erőforrásokra építve (önszervezés, szakmentorok), egységes módszertan szerint (workshopok, online műhelyek), szakterületenként, a szervezet tényleges változásaira, kihívásaira fókuszálva kell megszervezni. Ennek során az eddig publikált – általános közigazgatási, szakmai és vezetői ismeretek átadására, valamint szemléletformálásra fókuszáló – közszolgálati továbbképzési programokat belső mentorálás, csoportos tanulás segítségével lehetséges szervezetre szabni. A szervezeti adaptáció módszertani támogatásában az NKE-nek kiemelt szerepe van: a jógyakorlatok átadásával és módszertani workshopokkal a kormányzati szervek könnyen megtalálhatják a legideálisabb és leghatékonyabb ismeretátadási formát.

Ez a fajta rugalmasság szervezetre, csoportra és tisztviselőre szabott képzési rendszert eredményezne, és nagyobb hangsúlyt kapna a szervezeten belüli tanulás is, amely kötetlenebb és motiválóbb, ezért ennek gyakorlatait kell kialakítani a formális tudásátadás helyett.

Az OECD egy 2023-as tanulmánya is hangsúlyozza a folyamatos, a tisztviselői életpálya egészére kiterjedő tanulás, valamint a fejlődési lehetőséget és teljesítményértékelést is biztosító tanulási kultúra meghonosításának jelentőségét, amelynek feltétele a rendszerszintű tervezés és a felelős vezetői hozzáállás.⁷³

⁷⁰ HAZAFI 2019: 85.

⁷¹ HAZAFI 2019: 101.

⁷² SZABÓ–SZAKÁCS 2016: 36.

⁷³ OECD 2023a: 41.

A digitális támogatás továbbfejlesztése

Ebben a modellben az NKE feladata a technológiai és a módszertani háttér biztosítása lenne, mivel egyértelmű, hogy a közigazgatásban dolgozó tisztviselőknek és vezetőiknek a decentralizált rendszerben is folyamatos, naprakész adaptációs-tanulási támogatásra van szükségük ahhoz, hogy rendelkezzenek a hatékony közigazgatás és közszolgáltatási rendszer működtetéséhez, az állampolgári bizalom megszerzéséhez, a bürokrácia csökkentéséhez elengedhetetlen kompetenciákkal. Mint írtuk, ehhez minden adott, hiszen 2020-ban, a koronavírus-világjárvány megjelenésekor a közszolgálati továbbképzés oktatásinformatikai rendszerének köszönhetően az NKE már több millió oktatási, tanulási óra menedzselését tudhatta maga mögött. Ilyen – országos szinten, a felnőttképzés területén is kiemelkedő – távoktatási ökoszisztémával és tapasztalattal a közigazgatás nem rendelkezik, és nem is kell hogy rendelkezzen, így ennek biztosítása lehetne az NKE és a közigazgatási szervek együttműködésének új tárgya. A fentiekben kifejtettek szerint tehát a szervek – előzetes tervezést és felmérést követően – meghatároznák a képzések témáját, mennyiségét, a képzési szolgáltatók körét, az NKE pedig hathatós segítséggel szolgálna egyrészt ezen előzetes felmérés kompetenciaméréssel történő végrehajtásában, másrészt a tisztviselők személyre szabott készség- és képességfejlesztését, az ehhez szükséges oktatásmódszertani és tanulástechnológiai és képzésmenedzsment-kereteket illetően. Az NKE továbbképzési rendszerében helyet kapott egy, a képzések során megszerezhető kompetenciákat tároló online kompetenciabank, valamint egy kompetenciamérő rendszer, ezenfelül a képzések tananyagainak elérését biztosító digitális tananyagtár, illetve az online szakmai közösségek és több olyan háttértámogató oktatásinformatikai alkalmazás, amely a digitális tananyagok fejlesztését és nyilvántartását, az ügyfélszolgálati ügyintézés vagy éppen a képzési tervek elkészítését segíti. A korábbi információalapú, elsősorban jogi megközelítésű, nem interaktív tanulási rendszer helyett jelenleg már egy egyéni kompetenciákra épülő, modern multimédiás tananyagokkal felszerelt, minden ízében megújult, adaptív oktatási rendszert használnak a tisztviselők. Ez már nem pusztán a képzések teljesítésének színtere vagy szimpla tartalomszolgáltatás, hanem *on-the-job* közösségi tanulási platform, képzési szolgáltatási funkciók sokasága. A munkáltatók által kiválasztott, egyéni fejlesztési lehetőségeket biztosító, személyre szabott belső képzési programokat az NKE a közszolgálati képzéseknél már jól bevált taneszközökkel, így videóprezentációkkal, oktatófilmekkel, szimulációkkal, önálló interaktív feladatmegoldásokkal,⁷⁴ egyedi igények szerint variálható tanulástámogatási eszköztárral (tanulás virtuális osztályteremben, egyéni és csoportos tutorálás, hálózati tanulás [tanulócsoporthoz, tanulópárok kialakítása], webinárium, esetalapú oktatás stb.) és képzésmenedzsment-funkciókkal (például tanulói napló, e-vizsgarendszer) egészítené ki.

Ez a korszerűségében és méreteiben is kiemelkedő távoktatási ökoszisztéma tehát merőben új távlatokat kínál a tisztviselők számára, és a belső képzések kizárólagosságára épülő, deregulált rendszerben is működhetne – éppen úgy, ahogyan egyes vívmányok a közigazgatási témájú szakirányú továbbképzési szakokon,⁷⁵ sőt akár az államtudományi képzési terület alap-, mester- és

⁷⁴ KRISTÓ–KLOTZ 2022: 434.

⁷⁵ Az esettanulmány, illetve az e-seminárium kapcsán lásd KORPICS–MÉHES–DOMOKOS 2024: 193–196, 200–201.

osztatlan képzésein. Ugyanis számos módszertani útmutató született az NKE szakértőinek tollából az egyes taneszközök elkészítése és alkalmazása tárgyában, sőt felkészítő képzésekre is sor került. Az, hogy a közszolgálati továbbképzési rendszerben az elmúlt évtizedben a szabályozott képzési és tanulási kötelezettség, a pontrendszer, az ismeret-központúság, az önálló (elszigetelt) tanulás helyébe az önkéntes motivációból fakadó tanulás előmozdítása, a szemléletformálás, az érték-orientáció, a *soft skillek* fejlesztése, a közösségi tanulás ösztönzése lépett, példaértékű lehet akkor is, ha a későbbiekben esetleg teljes mértékben a közigazgatási szervek felelősségi körébe kerülne a továbbképzések menedzselése. A változó közszolgálati humánpolitika gyorsan, hatásosan működő, differenciált és szolgáltató jellegű továbbképzési rendszert követel meg, amely véleményünk szerint – a fentiekben vázoltak alapján – decentralizált keretek között is eredményesen funkcionálna a közigazgatási szervek és az NKE együttműködésében. Ez kétségtelenül forrásigényes, de „a képzési, továbbképzési és átképzési rendszerbe [...] nem csupán a flexibilitás és a reziliencia növelése érdekében kellene befektetni, hanem ez a jövő közszolgálatának a feltétele is”⁷⁶

FELHASZNÁLT IRODALOM

70:20:10 Institute (é. n.): *The 70-20-10 Model for Learning and Development*. Online: <https://702010institute.com/702010-model/>

ÁRVA Zsuzsanna (2014): A felsőoktatási intézmények szerepe a közszolgálati tisztviselők továbbképzésében. In DEMÉNY Piroska – FÓRIS-FERENCZI Rita (szerk.): *Minőség és versenyképes tudás*. Neveléstudományi konferencia – 2013. Kolozsvár: Babes-Bolyai Tudományegyetem Pedagógia és Alkalmazott Didaktika Intézet – Doceo Egyesület, 131–138.

BALÁZS István (2023): A közszolgálat jövője, a jövő közszolgálat: gondolatok egy OECD-vizsgálatról. *Állam- és Jogtudomány*, 64(2), 3–25. Online: <https://doi.org/10.51783/ajt.2023.2.01>

BELÉNYESI Emese – DOBOS Ágota (2015): Közeledés vagy távolodás? Továbbképzési trendek a magyar közigazgatásban és az amerikai szövetségi közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(2), 32–44.

DARIDA Zsuzsa – JÓZSA László (2019): Motivált kötelezettség vs. kötelezett motiváltság. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(4), 28–34.

FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (2021): Gondolatok a szervezeti jog hasznáról. *KözigazgatásTudomány*, 1(2), 44–53. Online: <https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.15>

GASKÓ Krisztina – HAJDU Erzsébet – KÁLMÁN Orsolya – LUKÁCS István – NAHALKA István – PETRINÉ FEYÉR Judit (2006): *A gyakorlati pedagógia néhány alapkérdése. Hatékony tanulás*. Budapest: ELTE PPK Neveléstudományi Intézet.

HAZAFI Zoltán szerk. (2019): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest: Dialóg Campus.

HAZAFI Zoltán (2023): *Paradigmaváltás a magyar közszoigálatban*. Budapest: Ludovika.

KIS Norbert (2011): A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1/61(3), 10–23.

⁷⁶ BALÁZS 2023: 17.

- KERKHOFF, Toon – MOSCHOPOULOS, Dennis szerk. (2023): *The Education and Training of Public Servants. Systems and Practices from the Nineteenth Century to the Present*. [h. n.]: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-37645-0>
- Kis Norbert – Bozsó Gábor szerk. (2023): *Digitális forradalom a magyar közzszolgálatban. Mérések és hatáselemzések tükrében* (2022). Budapest: Ludovika.
- Kis Norbert – KLOTZ Balázs (2022): A decentralizáció hatásai a kormánytisztviselők továbbképzésére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 8–28. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.1>
- KORPICS Márta szerk. (2019): *Egyéni kompetenciafejlesztés*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- KORPICS Márta – MÉHES Tamás – DOMOKOS Klaudia (2024): Az esettanulmány mint oktatási módszer. In KORPICS Márta – MÉHES Tamás – DOMOKOS Klaudia (szerk.): *Módszertani kézikönyv a kreatív tanuláshoz*. Budapest: Ludovika, 191–219.
- Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (2015). Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
- KRISTÓ Katalin (2022): *A családátogatások negyed százada. Kormányzati intézkedések a családok pénzbeli támogatásában*. Budapest: Gondolat.
- KRISTÓ Katalin – KLOTZ Balázs (2022): A nagy tölgyfa asztal új hajtásokat hozott, avagy a közzszolgálati továbbképzés elmúlt tíz évének tíz fontos eredménye. In KOLTAY András – GELLÉR Balázs (szerk.): *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Budapest: Ludovika, 425–440.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) *A Haza üdvére és a köz szolgálatában* (2011). Budapest: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Magyary Zoltán *Public Administration Development Programme (MP 12.0.) For the Salvation of the Nation and in the Service of the Public* (2012). Budapest: Ministry of Public Administration and Justice.
- Nemzeti Közzszolgálati Egyetem (2022): *Az élményszerű tanulás útján. A közzszolgálati továbbképzés elmúlt évtizede (2012–2022)*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- OECD (2021): *Public Employment and Management 2021. The Future of the Public Service*. Paris: OECD Publishing. Online: https://www.oecd.org/en/publications/public-employment-and-management-2021_938f0d65-en.html
- OECD (2023a): *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing. Online: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en.html
- OECD (2023b): *Public Employment and Management 2023. Towards a More Flexible Public Service*. Paris: OECD Publishing. Online: https://www.oecd.org/en/publications/public-employment-and-management-2023_5b378e11-en.html
- OECD (2024): *Global Trends in Government Innovation 2024. Fostering Human-Centred Public Services*. Paris: OECD Publishing. Online: https://www.oecd.org/en/publications/global-trends-in-government-innovation-2024_c1bc19c3-en.html

- Oktatókutató és Fejlesztő Intézet (2009): *Az agy működése*. Online: <https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/oecd-tanulmanyok/agy-mukodese>
- PATYI András (2011): „E pluribus unum” – A Nemzeti Közszerológati Egyetem előtt álló kihívások. *Magyar Közigazgatás*, 1/61(3), 24–31.
- SZABÓ Szilvia (2020): *Kompetenciaalapú emberierőforrás-gazdálkodás*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk. (2016): *Közszerológati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
- SZAKÁCS Gábor (2014): *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszerológatban*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- VAN DER WAL, Zeger (2017): *The 21st Century Public Manager. Challenges, People and Strategies*. London: Palgrave Macmillan.

Jogi források

2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
2011. évi CXCIX. törvény a közszerológati tisztviselőkéről
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkéről
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
- 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszerológati tisztviselők továbbképzéséről
- 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről
- 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet a különleges jogállású szervek által közszerológati jogviszonyban foglalkoztatottak képzéséről, továbbképzéséről, valamint egyes továbbképzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról
- 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 396/2023. (VIII. 24.) Korm. rendelet kormányzati képzési és oktatási beszerzésekről

Kis Norbert egyetemi tanár, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék vezetője. A közigazgatási tisztviselők továbbképzését felügyelő országos kollégium elnökhelyettese.

Klotz Balázs a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézetének igazgatója. A Közigazgatástudományi Doktori Iskola doktorandusza.

Bendik Tamás – Péterfalvi Attila

JANUS NYOMÁBAN – A KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS SZEMÉLYES ADATOK JELLEMZŐI ÉS KEZELÉSÜK KÜLÖNÖS SZABÁLYAI¹

In Search of Janus – Characteristics of Personal Data Accessible on Public Interest Grounds and Peculiar Rules for Their Processing

Dr. Bendik Tamás LL.M. általános elnökhelyettes, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, bendik.tamas@naih.hu

Dr. habil. Péterfalvi Attila András elnök, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, peterfalvi.attila@naih.hu

A „közérdekből nyilvános személyes adatok” a magyar jogrendben egyedi jellemzőkkel bírnak. Egyszerre tárgyai az információszabadságnak és az információs önrendelkezési jognak. A tanulmány kísérletet tesz e Janus-arcú adatkategória genezisének és evolúciójának bemutatására, a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére irányadó jogforrások kölcsönhatásainak és azok releváns rendelkezéseinek azonosítására, valamint ezen adatok kezelése során létrejövő jogviszonyok alanyainak és tartalmának elemzésére.

KULCSSZAVAK:

adatvédelem, alapjogok, GDPR, információszabadság, közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés, közérdekből nyilvános személyes adatok

‘Personal data accessible on public interest grounds’ bear peculiar characteristics in the Hungarian legal order. They are subject to both freedom of information and the right to informational self-determination. This study endeavours to describe the genesis and evolution of this Janus-faced category of data to identify the interaction and the relevant provisions of the legal sources governing

¹ A TKP 2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP 2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

the processing of personal data accessible on public interest grounds, and to analyse the subjects and content of the legal relationships that arise in the course of the processing of these data.

KEYWORDS:

access to official documents, data protection, freedom of information, fundamental rights, GDPR, personal data accessible on public interest grounds

BEVEZETÉS

Magyarország Alaptörvénye – a korábbi Alkotmány szövegétől² eltérően – ugyanazon rendelkezésben rögzíti a személyes adatok védelméhez, avagy – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerinti megnevezéssel – *információs önrendelkezési joghoz*,³ valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez – a jogirodalom,⁴ valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „összefoglaló néven” *információs szabadsághoz*⁵ – fűződő alapvető jogokat.⁶

E tudatos⁷ alkotmányozói döntés a magyar jogfejlődés és jogi hagyományok azon sajátos jellemzőjének alkotmányos szintű elismerése volt, amely e két, a jogirodalomban együttesen *információs jogokként*⁸ is hivatkozott alapjogot és az azokhoz kapcsolódó jogintézményeket az átfogó törvényi szintű szabályozásuk kezdete⁹ óta azonos jogforrásban, azonos szerv¹⁰ felületesi feladat- és hatáskörébe utalva kezelte.

Az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság metszéspontjában áll a *közérdekből nyilvános személyes adatok* kategóriája, amely adatok vonatkozásában mind a személyes adatok védelmére, mind az információs szabadságra vonatkozó rendelkezések alkalmazandók, e kettősségből fakadó különös tartalommal.

Ezen adatkategória tekintetében tehát koncentráltan jelenik meg – véleményünk szerint – az egyik legösszetettebb, ugyanakkor legszebb jogalkotói és jogalkalmazói feladat: alapjogok, jelen esetben az *információs jogok* mint alapjogok együttes és egymásra tekintettel

² Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény állapította meg az Alkotmány 59. §-ának a személyes adatok védelméhez való jogot, 61. §-ának pedig a „közérdekű adatok megismeréséhez, illetőleg terjesztéséhez” fűződő jogot rögzítő rendelkezéseit, amely alapvető jogokat biztosító rendelkezések az Alaptörvény hatálybalépéséig érdemi tartalmukat tekintve változatlan szöveggel képezték az Alkotmány részét.

³ Lásd pl. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.

⁴ Lásd pl. SÓLYOM 1988.

⁵ Lásd 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [27].

⁶ Lásd Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (3) bekezdés.

⁷ Lásd a Magyarország Alaptörvényéről szóló, az Országgyűléshez mint alkotmányozó hatalomhoz 2011. március 14-én benyújtott törvényjavaslat VI. cikkéhez fűzött indokolás szövegét: *A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. sz. törvényjavaslat* 2011.

⁸ Lásd pl. MAJTÉNYI 2008.

⁹ A hivatkozott alapjogok átfogó törvényi szabályozására első ízben a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénnyel (Avtv.) került sor, bár a személyes adatok védelméhez való jog előképe már a jogállami Alkotmányt megelőzően a Polgári Törvénykönyvben, a személyi jogi szabályozás keretei között is megjelent.

¹⁰ Elsőként az adatvédelmi biztos (lásd Avtv. IV. fejezet), majd a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (2011. évi CXII. törvény, V. fejezet).

való érvényesülésének biztosítása, amely együtt jár egyiknek a másik „rovására” történő szükséges és arányos korlátozásával is.

Jelen tanulmány célja, hogy e *Janus-arcú* adatokat az információs jogok rendszerében elhelyezze, jellemzőit mindkét alapvető jog perspektívájából megvizsgálja, feltárja és bemutassa, azzal a szándékkal is, hogy a jogalkalmazók számára – így elsősorban a közfeladatot ellátó szervek számára, amelyek mindkét alapjog biztosításának kötelezett oldalán megjelennek – segédletet nyújtson a *közérdekből nyilvános személyes adatok* jogszerű kezeléséhez, a hozzájuk kapcsolódó jogi kötelezettségek teljesítéséhez.

Különösen indokoltak tűnik e kérdések vizsgálatá a személyes adatok kezelése tekintetében alkalmazandó jogi környezet utóbbi években bekövetkezett – az alábbiakban bővebben is ismertetett – alapvető változásainak fényében, amely változások a korábbi törvényi szabályozást részben felváltó, a magyar jogban közvetlenül hatályosuló és alkalmazandó uniós jogi aktusban rögzített jogi rendelkezések figyelembevételét teszik szükségessé a közérdekből nyilvános *személyes* adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog biztosítása és annak gyakorlása során is.

E gyakorlati megfontolások miatt az alábbi elemzés tudatosan nem a jogi szakirodalom eredményeinek összegyűjtésére és azok kritikai elemzésére törekszik – amellet, hogy az Európai Unió adatvédelmi reformját követő jogi helyzet vonatkozásában e tekintetben átfogó elemzés tudomásunk szerint nem született –, hanem egy, a szerzők által képviselt szakmai álláspontot ismertet, azt jogi érvekkel törekszik alátámasztani, azzal a nem titkolt céllal is, hogy a jogalkalmazók eredményes és jogszerű tevékenységét, ezzel egyszersmind az információs jogok jogosultjai alapvető jogainak érvényesülését elősegítse.

A KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS SZEMÉLYES ADATOK GENEZISE ÉS EVOLÚCIÓJA

A *közérdekből nyilvános személyes adat* kategóriájának értelmezési tartományát egyértelműen meghatározó rendelkezést a hatályos magyar jogszabályokban hiába keresünk. Sem az Alaptörvény, sem a korábbi Alkotmány nem említi ezen adatkategóriát, sőt, még a *közérdekből nyilvános adatok* kategóriáját sem. Hasonlóképp az információs jogok vonatkozásában releváns nemzetközi¹¹ és európai uniós jogi¹² instrumentumok sem nyújtanak egyértelmű eligazítást a fogalom tartalmában.

Noha az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 3. §-a számos értelmező rendelkezést – köztük a későbbiekben tárgyalt *közérdekből nyilvános adat* definícióját – rögzíti, a *közérdekből nyilvános személyes adat* terminus az Infotv.-nek csupán egy szerkezeti egységének két rendelkezésében¹³ jelenik meg.

¹¹ A 2009. évi CXXXI. törvénnyel kihirdetett, az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezménye (Tromsøi Egyezmény).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK (2001. május 30.) rendelete.

¹³ Infotv. 26. § (2) bekezdés.

Az Infotv. hivatkozott rendelkezéseit az Országgyűlés – két országgyűlési képviselő által benyújtott törvényjavaslat nyomán – állapította meg.¹⁴ A törvényjavaslat benyújtói – többek között – úgy indokolták e rendelkezések szükségességét, hogy

„[a] közérdekből nyilvános személyes adatok tekintetében fontos kiemelni, hogy megismerésükre ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen adatok személyes adat jellege a nyilvánosság ellenére megmarad, így az adatvédelem legfontosabb garanciáját, a célhoz kötött adatkezelés elvének követelményét változatlanul be kell tartani”.¹⁵

Közérdekből nyilvános adat

Bár az előzőekben kifejtettek szerint a közérdekből nyilvános személyes adatok fogalom-meghatározását normatív rendelkezés nem rögzíti, a *közérdekből nyilvános adat* és a *személyes adat* terminusok tartalmát igen, így e fogalmak rövid áttekintése is indokolt az alábbiakban.

Ahogy az előzőekben már jeleztük, a korábbi Alkotmány fogalomkészlete nem ismerte a közérdekből nyilvános (személyes) adatok kategóriáját, az Alkotmánybíróság gyakorlata így kezdetben az információs jogok egymásra tekintettel való értelmezése során azon személyes adatokat, amelyek nyilvánosságához nyomós közérdek fűződött, a *közérdekű adatok* kategóriájába sorolta. Így például a 60/1994. (XII. 24.) AB határozat elvi érveléssel rögzítette, hogy

„a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok”.¹⁶

A *közérdekből nyilvános adat* kategóriáját a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2004. május 1-jén hatályba lépett, 2. § 5. pontjába illesztett¹⁷ új értelmező rendelkezése teremtette meg, az alábbi szöveggel:

„5. közérdekből nyilvános adat: minden olyan, természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

¹⁴ 2013. évi XCI. törvény.

¹⁵ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló T/2627. sz. törvényjavaslat (2. §-hoz fűzött indokolás) 2013.

¹⁶ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, 1. pont.

¹⁷ A rendelkezést a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvény állapította meg.

A rendelkezést megalapozó jogalkotási szükségletet a törvényjavaslatot benyújtó igazságügy-miniszter az alábbiak szerint indokolta:

„A közérdekű adatok nyilvánosságához kapcsolódva egy új fogalmat illeszt be a törvény az adatvédelem és az információszabadság rendszerébe, a „közérdekből nyilvános adat” fogalmát. [...] A közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetésével egyértelműen el lehet határolni a közzsféra főszabályként és természeténél fogva nyilvános adatait és a magánszféra kivételesen, valamely az adatok bizalmas kezelésénél fontosabb közérdekből nyilvánossá tett adatainak kezelését, megszüntetve ezzel egy, a megfelelő jogérvényesítést akadályozó gyakorlati problémát.”¹⁸

Jóllehet, az új adatkategória fogalommeghatározását az említett módosítással állapította meg az Országgyűlés, az Avtv. 3. § (3) bekezdése¹⁹ – a törvény elfogadásának időpontjától – már korábban is tartalmazta a definíció mögött álló szabályozási megfontolás egyes elemeit. Emellett az értelmező rendelkezés megalkotására irányuló törvényjavaslat miniszteri indokolása is utalt arra, hogy annak közvetlen jogalkotási előzményeként az úgynevezett üvegseb-szabályok²⁰ megalkotása tekinthető, amely szabályok – törvényi definíció nélkül – már *expressis verbis* a közérdekből nyilvános adatok kategóriájába tartozó egyes adatokra vonatkozó előírások voltak.²¹

A közérdekből nyilvános adat törvényi definícióját azonban – a hatálybalépésétől számított alig egy év elteltével – 2005-ben már módosította is a jogalkotó, a fent idézettek helyébe a következő szöveg lépett:²²

„5. közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

A módosítást a törvényjavaslatot benyújtó miniszter azzal indokolta, hogy az

„[v]ilágossá teszi, hogy közérdekből nyilvános adat csak olyan adat lehet, amely nem minősül közérdekű adatnak: vagy azért nem, mert nem állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében van, vagy pedig azért nem, mert személyes adatnak minősül. Közérdekből nyilvánossá adatot továbbra is törvényi rendelkezés tehet.”²³

¹⁸ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló T/3735. sz. törvényjavaslat (2. §-hoz fűzött indokolás) 2003.

¹⁹ Avtv. 3. § (3) bekezdés: „Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát.”

²⁰ 2003. évi XXIV. törvény.

²¹ Lásd pl. 1959. évi IV. törvény 81. §.

²² Lásd 2005. évi XIX. törvény 1. §.

²³ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló T/14709. sz. törvényjavaslat (1. §-hoz fűzött indokolás) 2005.

A közérdekből nyilvános adat így már – lényegét tekintve – tartósan e tartalommal képezi a magyar jogrend részét, az Avtv.-t az Alaptörvény hatálybalépésére tekintettel 2012. január 1-jétől felváltó Infotv. ugyanis csupán a fogalom meghatározás szerint közérdekből elrendelhető adatkezelési műveletek körét pontosította – egészítette ki a „megismerhetőségét” fordulattal, illeszkedve az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének a közérdekű adatok tekintetében alkalmazott megfogalmazásához.²⁴

A fogalom meghatározás elemei közül a „közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden [...] adat”, valamint a „megismerhetőségét [...] törvény közérdekből elrendeli” fordulatok következményeihez indokoltnak látszik további magyarázatot is fűzni.

A „közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden [...] adat” fordulat egyrészt kizárja a közérdekű adatok teljes halmazát a fogalom alkalmazási köréből. Ezen elhatárolás feltétlenül logikus abból következően, hogy a közérdekű adatok értelmezési tartományát az Infotv. 3. § 5. pontja²⁵ maga határozza meg, ahhoz további, ezen adatok megismerhetőségét elrendelő törvényi szabály alkotása így szükségtelen. Itt szükséges megjegyeznünk azt is, hogy az Infotv. mellett maga az Alaptörvény is közérdekű adatnak minősít egyes adatokat,²⁶ így ezek tekintetében álláspontunk szerint abban az esetben is ennek megfelelően kell a jogalkalmazás során eljárni, ha az Infotv. rendelkezései alapján esetleg más következtetésre lehetne jutni az adatok jellegét illetően.²⁷

Másrészt ugyanakkor a definícióból következően a közérdekből nyilvános adatok kategóriája *gyűjtőfogalom*, adatköre nyitott, abba a közérdekű adatokon kívül potenciálisan bármely, már létező vagy a jövőben létrehozandó kategóriába tartozó adat – a törvényhozó erre irányuló döntése alapján – bevonható.

A „megismerhetőségét [...] törvény közérdekből elrendeli” fordulat vonatkozásában egyrészt rögzíthető, hogy az Infotv. törvényi szintű jogforrást követel meg²⁸ az adat közérdekből nyilvános jellegéhez, másrészt e törvényi előírást valamely közérdekre rendeli alapozni. Természetesen ez utóbbi követelmény mellett, abban az esetben, ha a közérdekből nyilvános adattá minősítő törvényi rendelkezés valamely alapjog – így különösen a személyes adatok

²⁴ Infotv. 3. § 6. pont: közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

²⁵ Infotv. 3. § 5. pont: közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

²⁶ Magyarország Alaptörvényének 39. cikk (2) bekezdése alapján a „közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok”.

²⁷ Így például az Infotv. 27. § (3) bekezdése maga minősít *expressis verbis* közérdekből nyilvános adatnak olyan adatokat is, amelyek az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján a közérdekű adatok körébe soroltak.

²⁸ Ezen előírás természetesen nem érinti a különleges jogrend idején alkalmazandó eltérő szabályok – így akár rendeleti szabályozás – érvényesülését, vö. Magyarország Alaptörvénye 53. cikk.

védelméhez való jog – korlátozását is eredményezi, a jogalkotónak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeket is figyelembe kell vennie.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben már hivatkozott AB határozata ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a

„személyi szám határozat kifejezetten el akarta kerülni, hogy az adatvédelmet csupán a közérdekre hivatkozva át lehessen törni [...]. Ez az alkotmányos követelmény érvényes arra a törvényre is, amely [...] elrendeli személyes adat nyilvánosságra hozását. Ügydöntő tehát annak az alapjognak vagy alkotmányos elvnek, illetve intézménynak azonosítása, amely a személyes adat nyilvánosságra hozását szükségessé teszi, továbbá annak vizsgálata, hogy az információs szabadság és az adatvédelem alapjogai kölcsönös korlátozása mindegyikük céljához viszonyítva arányos legyen.”²⁹

Személyes adat

Ahogy az előzőekben bemutattuk, a törvényalkotó döntésének eredményeként bármely kategóriába tartozó adat válhat *közérdekből nyilvános adattá*, így természetesen *személyes adat* is.

A *személyes adat* fogalma evolúciójának jogtörténeti bemutatásától ehelyütt eltekintünk, annyit azonban szükségesnek tartunk rögzíteni, hogy az Európai Unió adatvédelmi reformjának eredményeként alapvetően átalakult a személyes adatok védelmére vonatkozó jogforrási rendszer és abban a magyar jogszabályok szerepe.³⁰

E megváltozott jogi környezetben azon adatkezelési jogviszonyok vonatkozásában, amelyek az *általános adatvédelmi rendelet* (GDPR)³¹ hatálya alá tartoznak, alapvetően az abban foglalt, a tagállami jogokban közvetlenül hatályosuló és alkalmazandó előírások érvényesülnek. Ezen rendelkezéseket azonban – a GDPR által lehetővé vagy kötelezővé tett körben – kiegészíthetik a tagállami jogszabályok rendelkezései. Az Infotv. 2. § (2) bekezdése taxatív módon határozza meg az Infotv. azon rendelkezéseit, amelyek a GDPR hatálya alá tartozó adatkezelési jogviszonyokban is alkalmazandók.

Noha sem elméletileg, sem a gyakorlatban nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó olyan személyes adatokat nyilvánítson közérdekből nyilvános adatoknak, amelyek a GDPR hatályán kívüli jogviszonyokban keletkeztek, tekintettel arra, hogy az azokhoz való nyilvános hozzáféréssel – későbbiekben tárgyaltak szerint – új adatkezelési jogviszonyok jönnek létre, amelyek már tipikusan a GDPR hatálya alá fognak tartozni, az előzőekben ismertetett okokból a *közérdekből nyilvános személyes adatok* tartalmának vizsgálatakor a *személyes adat* fogalmát a GDPR-ban rögzítettek szerint³² indokolt alkalmazni.

²⁹ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

³⁰ Bővebben lásd BENDIK 2021.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.).

³² GDPR 4. cikk 1. pont: [E rendelet alkalmazásában:] 1. „személyes adat”: azonosított vagy azonosítható természetes személyre („érintett”) vonatkozó bármely információ; azonosítható az a természetes személy, aki közvetlen vagy közvetett módon, különösen valamely azonosító, például név, szám, helymeghatározó adat,

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a *közérdekből nyilvános személyes adatok* olyan *személyes adatok*, azaz olyan azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó információk, amelyek „nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét” a törvényalkotó kifejezett törvényi rendelkezéssel előírta.

A KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉNEK RENDJE

A *közérdekből nyilvános személyes adat* fogalmának tisztázását követően szükséges részletesebben megvizsgálni azt, hogy az előzőekben ismertetettek szerint, ebbe a kategóriába tartozó adatok azon egyedi jellegzetességéből fakadóan, hogy mind az információs önrendelkezési jog, mind az információs szabadság mint alapjogok érvényesüléséhez alapvetően kapcsolódnak, milyen jogi következmények fakadnak, továbbá, hogy milyen különös normatív előírások alkalmazandók ezen adatok kezelése során.

A közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére alkalmazandó jogforrások

Az előzőekben már részben érintettük, hogy a *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelésével összefüggő adatvédelmi jogviszonyok – egyetlen, inkább elméleti jellegű és jelentőségű, az alábbiakban ismertetett kivétellel – a GDPR tárgyi hatálya alá tartoznak, figyelemmel annak 2. cikk (1) bekezdésében és 3. cikk (1) bekezdésében foglaltakra. Ennek alapja, hogy a *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelésére irányuló jogviszonyok

- a) „kötelezetti” oldalán tipikusan olyan jogalanyok³³ állnak, amelyek
- b) az Unióban (Magyarországon) tevékenységi hellyel rendelkeznek, és
- c) tevékenységeikkel³⁴ összefüggésben
- d) automatizált módon vagy valamely nyilvántartási rendszerben³⁵
- e) személyes adatok adatkezelését³⁶ végzik.

Itt szükséges megemlíteni azt is, hogy még azon adatkezelési jogviszonyok esetén is, amelyek keretei között a *közérdekből nyilvános személyes adatok* keletkeznek, és amelyek a GDPR tárgyi hatályán kívül esnek,³⁷ és így vagy más uniós jogi aktus (például a bűnüldözési célú adatke-

online azonosító vagy a természetes személy testi, fiziológiai, genetikai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára vonatkozó egy vagy több tényező alapján azonosítható.

³³ Részletesebben lásd alább a jogviszony alanyaival kapcsolatos kérdéseket.

³⁴ Részletesebben lásd alább az adatkezelés jogalapjával kapcsolatos kérdéseket.

³⁵ GDPR 4. cikk 6. pont: „nyilvántartási rendszer»: a személyes adatok bármely módon – centralizált, decentralizált vagy funkcionális vagy földrajzi szempontok szerint – tagolt állománya, amely meghatározott ismérvek alapján hozzáférhető.”

³⁶ Részletesebben lásd alább a jogviszony tartalmával kapcsolatos kérdéseket.

³⁷ Lásd a GDPR 2. cikk (2) bekezdés a), b), d) pontjait.

zelések³⁸) vagy az uniós jog hatályán kívüli tárgykörök esetén tagállami jogi rendelkezések (például nemzetbiztonsági célú adatkezelések) alkalmazandók rájuk, a *közérdekből nyilvános személyes adatokkal* összefüggő, az *információs szabadság* érvényesülése érdekében végzett adatkezelési műveletekre (például adatigénylésre történő adattovábbítás) már a GDPR adatvédelmi előírásait kell alkalmazni³⁹ (természetesen az Infotv. információs szabadságra vonatkozó előírásainak alkalmazandósága mellett).⁴⁰

Az előzőekben említett kivétel azon adatkezelési jogviszonyokat érinti, amelyek nem tartoznak a GDPR hatálya alá, és amelyek tekintetében a magyar jogalkotó különös tagállami szabályozás⁴¹ kialakítását nem tartotta indokoltnak.⁴² E kivételnek azonban a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelése vonatkozásában gyakorlati jelentősége azért nincs, mert, noha az uniós jogból fakadóan a GDPR szabályai e területeken nem alkalmazandók, a magyar jogalkotó azonban azokra is – az úgynevezett „háztartási adatkezeléseket” kivéve – a GDPR anyagi jogi szabályait rendeli alkalmazni.⁴³

A GDPR 2. cikk (2) bekezdés c) pontja a tárgyi hatály alóli kivételként határozza meg az úgynevezett „háztartási kivételt” (*household exemption*), amely alapján a GDPR nem alkalmazandó a személyes adatok kezelésére akkor, ha e tevékenységet „természetes személyek kizárólag személyes vagy otthoni tevékenységük keretében végzik”. E kivétellel analóg szabályozást tartalmaz az Infotv.⁴⁴ is, amely kivételekből fakadó, a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésével összefüggő következményekről az alábbiakban még lesz szó.

Végül, a GDPR tárgyi hatálya alá tartozó adatkezelési jogviszonyokat érintően két rendelkezés kiemelése szükséges.

Egyrészt, az Infotv. az előzőekben már említett 2. § (2) bekezdésében foglalt előírásoké, amelyek alapján a GDPR hatálya alá tartozó adatkezelési jogviszonyokban alkalmazandók – többek között – az Infotv. III.⁴⁵ és IV.⁴⁶ fejezetében foglalt, azaz „a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályok”⁴⁷ is.

Másrészt, a GDPR 86. cikkében (A személyes adatok kezelése és a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés) foglaltaknak a *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelése tekintetében azért van kiemelt jelentőségük, mert *expressis verbis* megteremtik a tagállami

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27.) (bűnügyi adatvédelmi irányelv).

³⁹ Vö. bűnügyi adatvédelmi irányelv 9. cikk (2) bekezdés, valamint Infotv. 2 § (1), (3) és (6) bekezdés.

⁴⁰ Lásd pl. a 2009. évi XLVII. törvényt, amely nyilvántartásban kezelt adatok jellemzően büntetőeljárás során – azaz a bűnügyi adatvédelmi irányelv hatálya alá tartozóan – keletkeztek, de az e nyilvántartásban kezelt egyes közérdekből nyilvános személyes adattá minősített adatok [lásd 75/B. §] megismerésére és megismerhetőségének biztosításával összefüggő célból történő kezelésére már a GDPR és az azt kiegészítő tagállami jog rendelkezései alkalmazandók.

⁴¹ Ilyen különös szabályozásnak tekinthető a honvédelmi célú és a nemzetbiztonsági célú adatkezelési tevékenység, amelyek tekintetében a magyar jogalkotó – főszabályként – a bűnüldözési célú adatkezelési tevékenységre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni, vö. Infotv. 2. § (3) bekezdés.

⁴² E jogviszonyokkal kapcsolatban lásd BENDIK 2021: 39–40.

⁴³ Lásd Infotv. 2. § (4) bekezdés.

⁴⁴ Lásd Infotv. 2. § (6) bekezdés.

⁴⁵ Infotv. III. fejezet: A közérdekű adatok megismerése.

⁴⁶ Infotv. IV. fejezet: A közérdekű adatok közzététele.

⁴⁷ Vö. Infotv. Preambulum.

jogalkotó szabályozási és a tagállami jogalkalmazó jogalkalmazási mozgásterét arra, hogy noha a GDPR rendeleti jogforrásából fakadóan közvetlenül alkalmazandó a tagállami jogban, e rendelkezéseket a tagállami jogalkotó kiegészítse, sőt, adott esetben azok „alkalmazását kiigazító rendelkezéseket”⁴⁸ fogadjon el, annak érdekében, hogy „a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést összeegyeztesse a személyes adatok e rendelet szerinti védelméhez való joggal”. Ez az úgynevezett *rugalmassági klauzula* tehát utat nyit a magyar jogalkotónak arra, hogy a magyar alkotmányos hagyományokkal, egyszersmind az uniós adatvédelmi elvárásokkal is összhangban szabályozza a *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelésével kapcsolatos előírásokat.

A közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére irányuló jogviszonyok alanyai

Adatvédelmi aspektusok

A *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelésére irányuló jogviszonyok alanyainak meghatározásakor is abból szükséges kiindulni, hogy ezen adatok mind az *információs szabadság*, mind az *információs önrendelkezési jog* tárgyát képezik.

Az információs önrendelkezési jog jogosultja az „*érintett*” (*adatalany*). Az *érintett* terminus definícióját a GDPR 4. cikke – az Infotv.-vel ellentétben – önállóan nem tartalmazza, de a *személyes adat* fogalmának részeként azt az „azonosított vagy azonosítható természetes személyként” határozza meg, az „azonosítható” jelleg tartalmát az értelmező rendelkezésben kibontva, ahhoz támpontokat adva.

Az Infotv. a hatálya alá tartozó jogviszonyokban a terminológiai egységesség érdekében a GDPR-al azonos tartalommal határozza meg az *érintett*⁴⁹ fogalmát, ezért e tekintetben sincs érdemi jogi relevanciája annak, hogy a személyes adatok a GDPR hatályán kívüli jogviszonyokban keletkeztek (e jogviszonyokban gyűjtötték, rögzítették őket), az ilyen tevékenységek során keletkezett adatok megismerhetőségével, az ezzel összefüggésben végzett műveletekkel kapcsolatban pedig már az előzőekben jeleztük, hogy a GDPR anyagi jogi szabályai lesznek alkalmazandók.

Személyes adatok kezelésére irányuló jogviszonyokban a jog védelmét szolgáló *kötelezett-ségek* alanya – az *elszámoltathatóság* alapelvéből⁵⁰ következően – elsősorban az *adatkezelő*.

Az *adatkezelő* a GDPR szerint az a személy vagy szerv, aki vagy amely „a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit önállóan vagy másokkal együtt meghatározza”.⁵¹ Ha a célokat és eszközöket az adatkezelő másokkal együtt határozza meg, akkor *közös adatkezelői* jogviszony⁵² keletkezik.

⁴⁸ Vö. GDPR 6. cikk (3) bekezdés.

⁴⁹ Infotv. 3. § 1. és 1a. pont.

⁵⁰ GDPR 5. cikk (2) bekezdés.

⁵¹ GDPR 4. cikk 7. pont.

⁵² Lásd GDPR 26. cikk

Noha a GDPR szabályai alapján e *közös adatkezelők* közötti jogviszony tartalmának érdemi hatása lehet az őket terhelő kötelezettségek biztosítására és az érintettet megillető jogosultságok gyakorlására, a *közérdekből nyilvános személyes adatoknak* az információs szabadság gyakorlásával összefüggésben létrejött jogviszonyaira – az alábbiakban részletesebben ismertetett okok miatt – nincs lényeges joghatása.

Az adatvédelmi jogban tehát nem feltétele az *adatkezelői* minőségnek az, hogy az adatkezelő konkrét adatkezelési műveletet végezzen a személyes adatokon, így az sem, hogy birtokában legyen annak (tárolja azt). E jellemzőnek ugyanakkor az információs szabadság érvényesülése vonatkozásában nagy jelentősége van, ezért erre a következőkben még kitérünk.

Az adatvédelmi jogviszonyok további fontos alanya az *adatfeldolgozó*, a GDPR fogalom-meghatározása szerint „az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely az adatkezelő nevében személyes adatokat kezel”.⁵³ Az *adatfeldolgozói* minőség nélkülözhetetlen eleme tehát az, hogy személyes adatokon adatkezelési műveleteket végezzen, ez a művelet lehet aktív (például hozzáférhetővé tétel) vagy passzív (például tárolás) is.⁵⁴

Adatvédelmi szempontból jelentős kérdés az *adatkezelő* és az *adatfeldolgozó* közötti jogviszony jellege és tartalma,⁵⁵ de a *közérdekből nyilvános személyes adatok* információs szabadsággal kapcsolatos jogviszonyaiban annak nincs relevanciája, ott ugyanis – ahogyan azt az alábbiakban majd részletesebben is kifejtjük – egymás tevékenységétől függetlenül mind az adatkezelőt, mind az adatfeldolgozót terhelhetik az adatok megismerhetőségének biztosításával kapcsolatos kötelezettségek. E megállapítást irányadóan tartjuk az adatfeldolgozó és az általa igénybe vett, úgynevezett *további vagy al-adatfeldolgozók* közötti jogi kapcsolat⁵⁶ tekintetében is.

Végül, a *közérdekből nyilvános személyes adatok kezelése* vonatkozásában, a GDPR fogalom-rendszerében releváns jogalany a *címzett*⁵⁷ és a *harmadik fél*⁵⁸ is. Míg utóbbi halmaz értelmezési tartományának fontos eleme, hogy a *harmadik fél* „nem azonos az érintettel, az adatkezelővel, az adatfeldolgozóval vagy azokkal a személyekkel, akik az adatkezelő vagy adatfeldolgozó közvetlen irányítása alatt a személyes adatok kezelésére felhatalmazást kaptak”, addig a *címzett* tekintetében ez indifferens, mindenki e személyi körbe tartozik, „akivel vagy amellyel a személyes adatot közlik”.

Információs szabadság-aspektusok

A *közérdekből nyilvános személyes adatokat* az információs szabadság perspektívájából vizsgálva, az e körben létrejövő jogviszonyok *alanyai* tekintetében az alábbi megállapításokat tehetjük.

⁵³ GDPR 4. cikk 8. pont.

⁵⁴ Vö. GDPR 4. cikk 2. pont.

⁵⁵ Lásd GDPR 28–29. cikkeket.

⁵⁶ Lásd GDPR 28. cikk (4) bekezdés.

⁵⁷ Lásd GDPR 4. cikk 9. pont.

⁵⁸ Lásd GDPR 4. cikk 10. pont.

Kiindulási pontként, az Infotv. 26. § (1) bekezdésének és 28. § (1) bekezdésének szövegpontos idézésétől itt nem tudunk eltekinteni, mert e rendelkezések minden lényegesebb elemének van következménye a *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelésére. Az Infotv. tehát az alábbiak szerint szabályoz:

„26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

„28. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

Az információs szabadság érvényesülésével összefüggésben létrejött jogviszony „kötelezett” oldalán tehát elsősorban a *közfeladatot ellátó szerv* áll. Azt, hogy e halmazba pontosan mely entitások, mely feltételek fennállása esetén sorolhatók, ehelyütt nem tartjuk indokoltnak részletezni, ezt a jogalkalmazási gyakorlat, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlata az elmúlt évtizedekben kialakította, kiterjesztően értelmezve e személyek és szervezetek körét.⁵⁹

Megjegyzendő, hogy az információs szabadság érvényesülését szolgáló szabályozási rendszerben vannak olyan alanyok is, amelyek ugyan nem minősülnek *közfeladatot ellátó szervezeteknek*, de a közérdekű, közérdekből nyilvános személyes adatok tekintetében e szervekével azonos⁶⁰ vagy ahhoz hasonló,⁶¹ az általuk kezelt adatok megismerhetőségének biztosításával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségek terhelik őket.⁶² Tekintettel arra, hogy jelen tanulmány tárgya szempontjából e megkülönböztetést nem tartjuk relevánsnak, a továbbiakban a *közfeladatot ellátó szervekre* vonatkozó megállapításainkat *mutatis mutandis* ezen entitásokra is irányadónak tartjuk.⁶³

Az Infotv. 26. § (1) bekezdéséből fakadóan a *közfeladatot ellátó szervek* a „kezelésükben” lévő *közérdekből nyilvános személyes adatok* megismerhetőségének biztosítására kötelezettek.

E rendelkezés nem tesz különbséget az *adatkezelői* és az *adatfeldolgozói* minőség között, tehát, ha a közfeladatot ellátó szerv *adatfeldolgozói* minőségben van jelen az adatvédelmi jogviszonyban, de a *közérdekből nyilvános személyes adat* a *kezelésében* van, akkor terhelhetik az információs szabadsággal kapcsolatos egyes kötelezettségek, függetlenül attól, hogy az adatkezelés célját és eszközeit nem ő határozta meg. Ez a következtetés a GDPR azon szabályával is

⁵⁹ E szervek körének egy átfogó és logikus rendszerezése található „Az információs szabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt keretében készült eredménytermékek egyikében: Lásd Adatközlő Kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá? 2022: 12–35.

⁶⁰ Infotv. 26. § (3) bekezdés.

⁶¹ Infotv. 27. § (3a) bekezdés.

⁶² Részletesebben lásd Adatközlő Kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá? 2022: 37–46.

⁶³ Vö. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35], valamint 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

összhangban van, amely alapján az *adatifeldolgozó* „az adatokat kizárólag az adatkezelő utasításának megfelelően kezelheti, kivéve, ha az ettől való eltérésre őt [...] tagállami jog kötelezi.”⁶⁴

Az adatkezelő ezzel szemben – álláspontunk szerint – nem hivatkozhat eredményesen az adat megismerhetőségével kapcsolatos kötelezettségeinek mulasztása esetén arra, hogy az adat kezeléséhez *adatifeldolgozót* vesz igénybe és ebből fakadóan nincs a tényleges birtokában (kezelésében) az adat, hiszen az általa igénybe vett *adatifeldolgozó* az *adatkezelő* helyett és *nevében*⁶⁵ jár el, vele szemben az *adatkezelő* minden esetben *utasítási joggal*⁶⁶ rendelkezik, így az adat megismerhetőségének biztosítására – akár az *adatifeldolgozó* útján – ekkor is köteles.

Hasonlóképp, az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítése tekintetében az is indifferens, ha a *közérdekből nyilvános személyes adatok* vonatkozásában a GDPR alapján a *közfeladatot ellátó szervek* között *közös adatkezelői megállapodás* született több adatkezelő között. Függetlenül tehát attól, hogy e megállapodásban a felek megállapodtak az adatvédelmi előírásokból fakadó kötelezettségeik teljesítésének megosztásáról, az információszabadság érvényesülésével kapcsolatos kötelezettségeikre ez semmilyen joghatással nincs, azok teljesítéséért *önállóan* felelnek.

Az információszabadság érvényesülését a *közérdekből nyilvános személyes adatok* megismerhetőségének „erre irányuló igény alapján” történő lehetővé tétele mellett a *közfeladatot ellátó szervek* az *adatok proaktív (elektronikus) közzététele* útján is kötelesek biztosítani.⁶⁷

A közzétételi kötelezettségnek az Infotv.-ben nevesített különös szerepkörei vannak, az *adatfelelős*, azaz „az a *közfeladatot ellátó szerv*, amely az elektronikus úton kötelezően közzéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett”,⁶⁸ valamint az *adatközlő*, azaz „az a *közfeladatot ellátó szerv*, amely – ha az *adatfelelős* nem maga teszi közzé az adatot – az *adatfelelős* által hozzá eljuttatott adatot honlapon közzéteszi”.⁶⁹

A *közérdekből nyilvános személyes adatok* vonatkozásában e szerepkörből fakadó specialitás az adatkezelési művelet jellegében érhető tetten. Az Infotv. III. fejezete által szabályozott, az adatok megismerésére irányuló adatigénylések és azok teljesítése esetén ugyanis meghatározott jogalanyok – a *közfeladatot ellátó szerv* és az *adatigénylő* – között jön létre jogviszony, amelynek keretében *adattovábbítási* műveletre kerül(het) sor.

Ettől eltérően az *adatfelelős*, ha a közzétételi kötelezettséget maga teljesíti, valamint az *adatközlő* az Infotv. szerinti *nyilvánosságra hozatalra*, azaz „az adat bárki számára történő hozzáférhetővé tétel[ér]e” kötelezettek, amely adatkezelési művelet egyoldalú jogi aktusként a jogosulti oldalon meghatározatlan számú és azonosíthatatlan személyi kört feltételez.

Mindemellett, tekintettel arra, hogy mind az *adatfelelős*, mind az *adatközlő* fogalmi eleme a *közfeladatot ellátó szervi* minőség, a *közérdekből nyilvános személyes adatok*nak az információszabadság érvényesülése érdekében történő kezelése vonatkozásában nincs különös

⁶⁴ GDPR 29. cikk.

⁶⁵ GDPR 4. cikk 8. pont.

⁶⁶ GDPR 28. cikk.

⁶⁷ Infotv. IV. fejezet.

⁶⁸ Infotv. 3. § 19. pont.

⁶⁹ Infotv. 3. § 20. pont.

jelentősége annak, hogy az adatfelelős és az adatközlő között milyen jogi kapcsolat van (*önálló adatkezelői, adatkezelői-adatfeldolgozói vagy közös adatkezelői*).

A közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésének az információs szabadsággal összefüggő jogviszonyok *jogosulti* oldalának vizsgálatakor az alapvető jog két részjogosítványát, az adatok *megismeréséhez és terjesztéséhez* fűződő jogosítványokat indokolt görcső alá venni.

Az adatok *megismeréséhez* fűződő jog jogosultja az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján *mindenki*, az Infotv. 26. § (1) bekezdése, valamint 28. § (1) és 33. § (1) bekezdései alapján *bárki*, azaz bármely jogalany lehet.

A közérdekből nyilvános személyes adatok *megismerése* esetén az adatok *megismerője* – ha az természetes személy – a GDPR szerinti *harmadik fél címzett* jogállásába kerül, hiszen olyan jogalannyá válik, aki vagy amely „nem azonos az érintettel, az adatkezelővel, az adatfeldolgozóval” és „akivel vagy amellyel a személyes adatot közlik”.

Természetes személy *címzett* esetén az adatok *megismerésével* az adatok *címzettje* nem válik *adatkezelővé*, mert az információs szabadságból fakadó részjogosítványával élve a GDPR (és az Infotv.) – az előzőekben már említett – *háztartási kivételre*⁷⁰ vonatkozó előírásának alkalmazási körébe esik, így az adatvédelmi jogi normákból fakadó kötelezettségek sem terhelik.

Ha azonban a közérdekből nyilvános személyes adat *megismerője* nem természetes személy, azzal az adatvédelmi fogalomrendszerben nem *harmadik fél címzett*, hanem *adatkezelő címzett* státusba kerül, az általa végzett adatkezelési művelet – a megismerés módjától függően *gyűjtés, lekérdezés, betekintés*⁷¹ – ugyanis már megalapozza az adatkezelőt terhelő kötelezettségek alkalmazhatóságát, tekintettel arra, hogy nem természetes személy esetén a *háztartási kivétel* szabálya sem alkalmazható.

Az információs szabadság másik részjogosultságának gyakorlása, jelen esetben a közérdekből nyilvános személyes adatok *terjesztése* esetén azonban a természetes személy adatvédelmi jogi helyzete a *terjesztés* adatkezelési műveletének terjedelméhez igazodik. Ha tehát a természetes személy a *terjesztés* során kilép a *háztartási mentesség* alkalmazási köréből,⁷² azzal *adatkezelővé* válik, és ekként alakulnak jogai és kötelezettségei.

Természetes személynek nem minősülő entitás pedig a közérdekből nyilvános személyes adatok *terjesztése* során a GDPR szabályai alapján *adatkezelői*, ha pedig a *terjesztést* egy adatkezelő megbízásából végzi, *adatfeldolgozói* minőséget élvez, így e minőségéből fakadó, a GDPR-ban meghatározott kötelezettségek és jogok alanya lesz.

A közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére irányuló jogviszonyok tartalma

A közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére irányuló jogviszonyok alanyaival kapcsolatos kérdések tisztázását követően e jogviszonyok tartalma, azaz e jogviszonyokba

⁷⁰ GDPR 2. cikk (1) bekezdés c) pont, Infotv. 2. § (6) bekezdés.

⁷¹ Vö. GDPR 4. cikk 2. pont.

⁷² Ezen alkalmazási kör keretei kapcsán lásd GDPR (18) preambulumbekkezdés, valamint a jogintézmény kritikáját lásd VAN DE SLOOT 2023.

kerülő jogalanyok e jogviszonyokból eredő *jogainak és kötelezettségeinek* vizsgálata és azonosítása szükséges.

E vizsgálat során az alábbiakban – célszerűségi szempontok és területi korlátok miatt – a jogviszony tartalmának azon elemeire fókuszálunk, amelyek a *közérdekből nyilvános személyes adatok Janus-arcú* jellemzőiből következnek. Ezek tehát azok a jogok és kötelezettségek, amelyek e jellemzők perspektívájából tekintve általános, azaz a *közérdekből nyilvános adatokra* vagy a *közérdekből nyilvános nem személyes adatokra*, illetve a *nem közérdekből nyilvános személyes adatokra* vonatkozó szabályokhoz képest eltérnek vagy – az érintett alapvető jogok egymásra tekintettel való érvényesülése során eltérő jogalkalmazási gyakorlatot tesznek szükségessé. Hangsúlyozzuk, hogy e különleges előírásokon kívüli, általános szabályok alkalmazása a *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelése esetén sem mellőzhető.

Az adatkezelés jogalapja

A személyes adatok jogszerű kezelésének egyik legfontosabb feltétele, hogy az adatkezelésnek a műveletek megkezdésének időpontjától kezdődően *megfelelő* jogalapja legyen. E jogalapok taxatív listáját a GDPR 6. cikke tartalmazza, a GDPR további rendelkezései pedig különös jogkövetkezményeket, jogokat és kötelezettségeket is meghatároznak egyes jogalapokhoz kapcsolódóan.

A *közérdekből nyilvános személyes adatok* specifikuma, hogy azok „nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét” a jogalkotó rendeli el. E jogalkotói aktus az adatvédelmi jogi rezsím perspektívájából szemlélve az érintett információs önrendelkezési jogát korlátozza, az adat *bárki* általi megismerése így úgynevezett *kötelező adatkezelésnek*⁷³ tekinthető.

Az Infotv. 5. § (3) bekezdése – a GDPR 6. cikk (3) bekezdésében foglalt *rugalmassági klausulával* élve – a *kötelező adatkezelések* esetén további szabályozási kötelezettséget ír elő, e rendelkezés szerint „a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát” az „adatkezelést elrendelő” jogszabályban kell rendezni.

A *közérdekből nyilvános személyes adatok* esetén ezen előírás is sajátosan érvényesül. Egyrészt, noha maga az Infotv. is olyan törvény, amely bizonyos személyes adatokat *közérdekből nyilvános adatnak* minősít,⁷⁴ a szabályozás logikájából fakadóan erre jellemzően külön, ágazati törvényi szabályok útján kerül sor. Másrészt, ezen ágazati szabályok az Infotv. 5. § (3) bekezdésében meghatározott szabályozási elemeket vagy azok egy részét egyes esetekben egyáltalán nem tartalmazzák, hiszen ezeket az Infotv. a *közérdekből nyilvános adatok* tekintetében generálisan és főszabályként alkalmazandóan rendezi.⁷⁵

A *közérdekből nyilvános adatok* széles szabályozási spektrumából következően ugyanakkor azok megismerésére és kezelésére számos különös szabály lehet alkalmazandó, amelyek

⁷³ Infotv. 5. § (3) bekezdés.

⁷⁴ Lásd pl. Infotv. 26. § (2) bekezdés, 27. § (3) bekezdés, 70/B. §.

⁷⁵ Infotv. 28. § (1) bekezdés, III–IV. fejezet.

részletes ismertetésére ehelyütt nincs mód, arra azonban indokolt felhívni a figyelmet, hogy maga az Infotv. utalja ágazati szabályozás körébe „a közhitelű nyilvántartásból történő adat-szolgáltatás” rezsimjeinek kialakítását.⁷⁶

Abban az esetben pedig, ha az Infotv. 5. § (3) bekezdésében foglalt szabályozási elemek valamelyikét sem az Infotv. általános szabálya, sem a személyes adatot közérdekből nyilvánossá minősítő vagy más ágazati törvény nem rendezi, „az adatkezelő az általános adatvédelmi szabályok – így különösen az alapelvek és a jogalap szükségességi mércéje – szerint köteles adatkezelési tevékenységét végezni, és annak jogszerűségét az elszámoltathatóság elvének megfelelően igazolni”.⁷⁷

A közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésének megfelelő jogalapja tipikusan

- a) a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontja (közérdekű, közhatalmi feladat ellátása),
- b) a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontja (jogi kötelezettség), vagy
- c) a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontja (jogos érdek),

attól függően, hogy az adatkezelő milyen pozíciót tölt be az információs jogok mátrixában.

Ad a): Abban a tekintetben egyértelműnek tűnik a helyzet, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatot kezelő azon közfeladatot ellátó szerv, amely az információs szabadság érvényesülése érdekében az adatot az adatigénylőnek (címzettnek) *továbbítja* vagy az elektronikus közzétételi kötelezettségét teljesítve *közzéteszi*, ezen adatkezelési műveleteit a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontjában meghatározott jogalapon végzi.⁷⁸

Ad b): Ezzel szemben azon kötelezettek, amelyek nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, de a közvélemény tájékoztatására – adott esetben *közérdekből nyilvános személyes adatok* továbbításával vagy közzétételével – kötelesek, adatkezelésük megfelelő jogalapjaként *tipikusan* a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontjára hivatkozhatnak.

Ad c): Végül, azok, akik az előző csoportokba nem tartoznak és a *közérdekből nyilvános személyes adatokat* adatkezelőként gyűjtik vagy terjesztik, *tipikusan* a saját vagy mások (harmadik felek) *jogos érdekeire* [GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pont] hivatkozhatnak eredményesen a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelése során.

A fentiekben általunk használt „*tipikusan*” fordulatnak azért van jelentősége, mert az irányadó jogalkalmazási gyakorlat szerint a megfelelő jogalap megválasztása az összes körülmény értékelése alapján esetről esetre szükséges. Így például a sajtó tevékenysége vonatkozásában a Kúria elvi élel rögzítette, hogy „a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontjában foglalt jogalap kapcsán [...] akkor lehet jogszerűnek tekinteni az adatkezelést, ha az adatkezelés közérdekű vagy az az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges. Az e feltételnek való megfelelést azonban nem lehet általánosságban a sajtó tevékenységére értelmezni, [...] hanem azt mindig konkrétan, az egyes adatkezelés

⁷⁶ Infotv. 27. § (8) bekezdés.

⁷⁷ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság beszámolója a 2018. évi tevékenységéről 2019: 36–37.

⁷⁸ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság beszámolója a 2018. évi tevékenységéről 2019: 36.

vonatkozásában, az adatkezelés célja figyelembevétele mellett szükséges vizsgálni. A Kúria hivatkozott ítélete hozzátette továbbá, hogy „[a]bból kell kiindulni, mi az adatkezelés konkrét célja, ehhez kell megtalálni a jogalapot, és vizsgálni annak közérdekűségét.”⁷⁹

Személyes adatok különleges kategóriái és bünyügyi személyes adatok

Az adatkezelés megfelelő jogalapjának kiválasztása mellett a *személyes adatok különleges kategóriái*,⁸⁰ valamint a *bünyügyi személyes adatok*⁸¹ esetén az adatkezelés jogszerűségének további alapvető feltételei vannak.

Bár a különleges személyes adatok kategóriába tartozó adatok jogalkotói döntés nyomán közérdekből nyilvánossá minősítésére – az adatok szenzitív jellegére tekintettel – csak kivételesen kerülhet sor, a GDPR e tagállami (és uniós) jogalkotói döntésre kifejezetten lehetőséget ad,⁸² amely lehetőségek közül a legtágabb mozgásteret a „jelentős közérdek”⁸³ fennállása biztosítja.

Közérdekből nyilvános különleges személyes adatoknak minősülnek például a nemzetiségi választásokon passzív választójogi jogosultsággal rendelkező jelöltek nemzetiségi-etnikai származására utaló személyes adatai. A joggyakorlat alapján azonban nem minősülhet közérdekből nyilvános adatnak például a bírók egészségügyi alkalmasságra vonatkozó különleges személyes adata.⁸⁴

Noha a *bünyügyi személyes adatok* kategóriáját a GDPR nem minősíti⁸⁵ a *személyes adatok különleges kategóriájába* tartozónak, ezen adatokkal kapcsolatban – élve a GDPR által biztosított⁸⁶ tagállami jogalkotási mozgástérrel – az Infotv. főszabályként a különleges adatok kezelésének feltételeire vonatkozó szabályok alkalmazását rendeli el.⁸⁷

Az előzőekben ismertetett rendelkezésekből fakadóan így például a magyar jogalkotó jelentős közérdekként „a gyermekek védelmének biztosítása, a gyermekek sérelmére vagy kihatásaként elkövetett nemi élet szabadsága vagy nemi erkölcs elleni bűncselekmények megelőzése céljából” konkrétan nem meghatározott jogosultak számára megismerhetővé tett – azaz közérdekből nyilvános személyes adattá minősített – *bünyügyi személyes adatoknak* minősül, a bünyügyi nyilvántartási rendszerben kezelt adatokat.⁸⁸

⁷⁹ A Kúria Kfv.III.37.978/2021/10. sz. ítélete.

⁸⁰ GDPR 9. cikk, Infotv. 3. § 3. pont.

⁸¹ GDPR 10. cikk, Infotv. 3. § 4. pont.

⁸² Lásd GDPR 9. cikk (2) bekezdés b), g), i), j) pont.

⁸³ GDPR 9. cikk (2) bekezdés g) pont.

⁸⁴ Vö. A „közérdekből adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport 2017.EI.II.J.GY.P.3 sz. összefoglaló véleménye 2018: [87] 20.

⁸⁵ Vö. GDPR 9. cikk (1) bekezdés.

⁸⁶ Lásd GDPR 10. cikk.

⁸⁷ Lásd Infotv. 5. § (7) bekezdés.

⁸⁸ Lásd a bünyügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvénynek a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvénnyel megállapított A gyermekeket sértő nemi élet szabadsága vagy nemi erkölcs elleni bűncselekményt elkövető személyekre vonatkozó adatok megismerhetővé tétele alcímét.

Az érintett jogaira és az adatkezelő kötelezettségeire vonatkozó különös szabályok

A fentiekben ismertetettek szerint a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére irányuló jogviszonyoknak mind a *jogosulti*, mind a *kötelezett*i oldalán több alanya lehet. Erre tekintettel szükséges megvizsgálni e jogviszonyok tartalmának egyedi jellemzőit is.

Az érintett előzetes tájékoztatása

Az adatok megismerhetőségének adatigénylés nyomán történő biztosítására vagy azok proaktív közzétételére kötelezett *közfeladatot ellátó szerv adatkezelő* az adatokat egyes esetekben az *érintettől* gyűjti, másokban *nem az érintettől* szerzi meg.

Előbbi esetről van szó például a *közfeladatot ellátó szerv* feladat- és hatáskörében eljáró foglalkoztatottjai közérdekből nyilvános személyes adatainak megismerhetővé tétele⁸⁹ esetén és abban az esetben is, ha a közfeladatot ellátó szerv természetes személlyel kerül valamely, az üvegseb-szabályok⁹⁰ vagy az általános közzétételi lista hatálya alá tartozó gazdasági jellegű jogviszonyba.⁹¹

Ilyen esetben az *adatkezelőt* a GDPR 13. cikkében meghatározott tartalmú *előzetes* tájékoztatási kötelezettség terheli. E kötelezettség teljesítése során a személyes adatok *címzettjeit*⁹² természetesen a tájékoztatás időpontjában – bármely ezen adatok megismerésére irányuló adatigénylés benyújtását megelőzően – az *adatkezelő* nem tudja konkrétan megjelölni, így a *címzettek kategóriái* tekintetében kell arra az érintettek figyelmét felhívnia, hogy az érintettek mely adatai minősülnek *közérdekből nyilvános személyes adatnak*, és ezek közül mely adatokat köteles megismerhetővé tenni adatigénylők és melyeket – elektronikus közzététel útján – meghatároz(hat)atlan személyi kör számára.

Tekintettel arra, hogy ebben az esetben – a fentiekben jelzettek szerint – az adatkezelés *jogalapja* a GDPR 6. cikk (1) bekezdés *e* pontja, az érintettet a GDPR 21. cikkében foglaltak szerint megilleti a *tiltakozáshoz való jog* (lásd az alábbiakban), amely jog tekintetében a GDPR különös tájékoztatási kötelezettséget⁹³ is telepít az adatkezelőre, így az előzetes tájékoztatási kötelezettség teljesítésének ezen elemekre is ki kell terjednie.

Az adatokat *megismerő* adatigénylő, közzétett adatokat gyűjtő, valamint azokat *terjesztő* adatkezelő ezzel szemben tipikusan nem az érintettől gyűjti a személyes adatokat, így nem a GDPR 13., hanem 14. cikkében foglaltak szerint kell eljárnia. E cikkben előírt *előzetes* tájékoztatási kötelezettség ugyanakkor nem alkalmazandó, ha „az adat megszerzését vagy közlését kifejezetten előírja az adatkezelőre alkalmazandó uniós vagy tagállami jog, amely az érintett jogos érdekeinek védelmét szolgáló megfelelő intézkedésekről rendelkezik”.⁹⁴

⁸⁹ Infotv. 26. § (2) bekezdés.

⁹⁰ Infotv. 27. § (3) bekezdés.

⁹¹ Infotv. 1. melléklet III. Gazdálkodási adatok, 4. sor.

⁹² GDPR 13. cikk (1) bekezdés *e* pont.

⁹³ GDPR 21. cikk (4) bekezdés.

⁹⁴ GDPR 14. cikk (5) bekezdés *c* pont.

Bár az vitatható lehet, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére vonatkozóan a magyar jogalkotó az érintett jogos érdekeinek védelmét szolgáló *megfelelő* intézkedéseket⁹⁵ biztosítja-e, a *közérdekből nyilvános személyes adatok* szabályozási logikájából következik, hogy az adatok megismerhetőségét és közlését a jogalkotó írja elő,⁹⁶ így – álláspontunk szerint – az adatkezelő megalapozottan hivatkozhat e mentességi szabály alkalmazhatóságára.

Az érintett hozzáféréshez való joga

Az érintettet az *előzetes*, azaz az adatkezelés megkezdéséhez kapcsolódó, az adatkezelő által *proaktív módon* nyújtott tájékoztatáshoz fűződő jog mellett azonban – ahhoz hasonló tartalommal – megilleti az adatkezelés folyamatában, az érintett kérelmére biztosítandó úgynevezett *hozzáféréshez való jog*⁹⁷ is.

Közérdekből nyilvános személyes adatok kezelése esetén az adatkezelő kötelezettségei tekintetében – az előzetes tájékoztatáshoz való joggal szemben – lényegében⁹⁸ egységesen alkalmazandó a szabályozás, függetlenül attól, hogy az adatkezelő a közfeladatot ellátó szerv vagy az adatigénylő, illetve az adatot a közzétett nyilvános forrásból megismerő és gyűjtő személy vagy szerv.

A *hozzáféréshez való jog* gyakorlása esetén azonban a közfeladatot ellátó szervnek mint adatkezelőnek – ha az adatokat adatigénylő részére továbbította –, az adatok *címzettjeire* vonatkozó tájékoztatási kötelezettségét már nem elegendő absztrakt módon, csupán a címzettek *kategóriáinak* megjelölésével teljesítenie. Ebben az esetben – annak érdekében, hogy az érintett az őt megillető jogosultságait a címzett adatkezelővel szemben is érvényesíteni tudja – a *címzettnek* az adatkezelőnél rendelkezésre álló⁹⁹ adatait¹⁰⁰ is továbbítania kell az érintett részére.¹⁰¹

⁹⁵ Ilyen intézkedésnek minősülhetnek álláspontunk szerint a sajtó-helyreigazításra, a becsületsértésre, rágalmazásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések, valamint az Infotv. 26. § (2) bekezdésében a közérdekből nyilvános adatok terjesztésére vonatkozó előírások is.

⁹⁶ A GDPR magyar nyelvű szövege némileg félrevezetheti a jogalkalmazót, a hivatkozott kivételszabály nem az adatok kötelező megismerésének előírására irányul, csupán arra, hogy az adatok megismerhetőségét és közlését a jogalkotó szabályozza, vö. a rendelkezés szövegének angol nyelvű verziójával: „*obtaining or disclosure is expressly laid down by Union or Member State law [...]*”.

⁹⁷ GDPR 15. cikk.

⁹⁸ E tekintetben egyetlen különös szabály van: ha az adatot nem az érintettől gyűjtötték, az adatok *forrására* vonatkozó információkról is kell tájékoztatni az érintettet. E tájékoztatáshoz fűződő jogot azonban a jogalkotó korlátozhatja, hatását tekintve ilyen, az adatok forrásával kapcsolatos hozzáférési jog korlátozásának tekinthető médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személyeket megillető forrásvédelemre vonatkozó szabályok összessége is [vö. GDPR 15. cikk (1) bekezdés g) pont, GDPR 23. cikk, 2010. évi CIV. törvény 6. §].

⁹⁹ Noha ezen adattovábbítás tekintetében az Infotv. 28. § (2) bekezdésében meghatározott adatkezelési cél és e cél vonatkozásában a jogalkotó által meghatározott adatkezelési időtartam jogalkalmazási nehézségekhez vezethet, a rendelkezés „[h]a törvény másként nem rendelkezik” fordulata, valamint annak az uniós jog – a GDPR – elsőbbségére való tekintettel történő értelmezése álláspontunk szerint ezt a nehézséget feloldhatja.

¹⁰⁰ Vö. GDPR 15. cikk (1) bekezdés c) pont, Infotv. 29. § (1b) bekezdés.

¹⁰¹ Ezen adattovábbítás ugyanakkor – ha az adatigénylő természetes személy volt – egy új adatkezelési jogviszonyt is létrehoz, így személyes adatainak továbbításával kapcsolatban az adatigénylővel mint érintettel szemben is terheli az adatkezelőt a tájékoztatási kötelezettség, ha az érintett (adatigénylő) a hozzáférési jogát gyakorolja.

Az érintett törléshez és tiltakozáshoz való joga

Az adatvédelmi szabályozás által biztosított érintetti jogok között kiemelt jelentősége van az érintett *törléshez való jogának*, ezzel ugyanis a jogalkotó tulajdonképpen az *információs önrendelkezési jog* lényegi elemét biztosítja az érintett számára: ha az adatkezelő az érintett akarata ellenére kezeli személyes adatait, az érintett az adatok törlését, az adatkezelés megszüntetését követelheti.

A *közérdekből nyilvános személyes adatok* kezelése esetén azonban ezen általános, az érintettet főszabályként megillető törlési jogosultsággal szemben a GDPR *expressis verbis* megjeleníti és az érintett jogával szemben előnyben részesíti az *információs szabadság* érvényesülését mint közérdeket, rögzíti ugyanis, hogy az érintett törlési joga nem alkalmazandó, ha az adatkezelés „a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog¹⁰² gyakorlása céljából” szükséges.¹⁰³

Ahogy azonban az előzőekben jeleztük, az érintettet megillető jogosultságok közül vannak olyanok, amelyek kizárólag az adatkezelés egyes jogalapjaihoz kapcsolódóan alkalmazhatók. Ilyen jogosultság a *tiltakozáshoz való jog*¹⁰⁴ is, amelyre az érintettet általános jelleggel megillető törléshez való joghoz képest, az érintett a „saját helyzetével kapcsolatos okból”¹⁰⁵ akkor hivatkozhat, ha az adatkezelés jogalapja a 6. cikk (1) bekezdés e) pontja (közérdekű, közhasznú feladat ellátása) vagy a 6. cikk (1) bekezdés f) pontja (jogos érdek).

A GDPR tehát a *tiltakozáshoz való jogon* keresztül biztosítja az érintettnek a lehetőséget arra, hogy *közérdekből nyilvános személyes adatainak közfeladatot ellátó szerv* által történő kezelése, valamint az adatot *megismerő*, illetve *terjesztő* adatkezelő adatkezelése vonatkozásában egy egyedi *mérlegelési teszt*re kényszerítse az adatkezelőt, amely mérlegelés arra az eredményre is vezethet, hogy a személyes adatokat az adatkezelő „nem kezelheti tovább”.¹⁰⁶

Ez ugyanakkor a törléshez való joggal szemben álláspontunk szerint nem feltétlenül jár az adatok törlésének kötelezettségével, a GDPR ugyanis nem zárja ki, hogy a tiltakozás adott esetben egy bizonyos adatkezelési *műveletre*, műveletek egy csoportjára irányuljon, így *közérdekből nyilvános adatok* esetén arra, hogy bizonyos adatokat az adatkezelő ne *továbbítson* adatigénylők részére vagy ne *hozzon nyilvánosságra*.

Az érintett ilyen tartalmú *tiltakozáshoz való jogának* gyakorlása álláspontunk szerint azon esetekben tipikusan nem lehet eredményes, amely esetekben a jogalkotó, valamely személyes

¹⁰² A tájékozódáshoz való jog tartalma alatt az információs szabadság tágabb értelmezését tekintjük irányadónak, összhangban az előzőekben jelzett, a közfeladatot ellátó szervnek nem minősülő entitások tájékoztatási kötelezettségeivel kapcsolatban kifejtettekkel. Lásd KOLTAY 2009: 2276.

¹⁰³ GDPR 17. cikk (3) bekezdés a) pont.

¹⁰⁴ GDPR 21. cikk.

¹⁰⁵ GDPR 21. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁶ A GDPR szerint erre az eredményre vezethet az érintett tiltakozása, ha az adatkezelő nem tudja bizonyítani azt, hogy „az adatkezelést olyan kényszerítő erejű jogos okok indokolják, amelyek elsőbbséget élveznek az érintett érdekeivel, jogaival és szabadságaival szemben, vagy amelyek jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez vagy védelméhez kapcsolódnak” [GDPR 21. cikk (1) bekezdés].

adatifajtát egyértelműen meghatározva¹⁰⁷ – jogalkalmazói mérlegelési mozgásteret nem biztosítva – közérdekből nyilvános személyes adatnak minősített. Ezen esetekben ugyanis a két információs jog érvényesülése érdekében szükséges mérlegelést a jogalkotó már az adatkezelő helyett, számára jogi kötelezettséget teremtve elvégezte, és e mérlegelés eredményeképp az *információs szabadsághoz való jogot* részesítette előnyben.

Azon esetekben azonban, amelyek során az adatkezelő *jogalkalmazói mérlegelése* szükséges abban a tekintetben, hogy az általa kezelt személyes adat megismerhetőségét *közérdekből nyilvános személyes adatként* biztosítani kell-e, a *tiltakozáshoz való jog* már – adott esetben – eredményre vezethet. Így például az Infotv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott, „a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy közfeladat ellátásával összefüggő *egyéb* személyes adata” fordulat esetén az *eseti* jogalkalmazói jogértelmező mérlegelés elengedhetetlen abban a tekintetben, hogy mely *konkrét* adatok tartoznak e körbe, e mérlegelés során pedig – a GDPR idézett rendelkezéseinek érvényesülése érdekében – nem hagyhatja figyelmen kívül az érintett tiltakozását, illetve az annak alapjául az érintett által hivatkozott indokokat.

E mérlegelési kötelezettséggel összefüggésben az *információs önrendelkezési jog* és az *információs szabadság* kollízióját – végső soron – a mindkét alapjog tekintetében rendelkezésre álló jogorvoslati rendszer tudja feloldani. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság egy közérdekből nyilvános személyes adatok kérdését érintő alkotmányjogi panasszal összefüggésben elvi élel rögzítette, a testület nem „foglalhatott állást arról, hogy az indítványozó által kiadni kért konkrét adat [...] közérdekű, közérdekből nyilvános adatnak minősül-e. Az igényelt adatokat illetően ennek megítélése ugyanis bírósági hatáskör”.¹⁰⁸

Személyes adatok harmadik ország vagy nemzetközi szervezet részére történő továbbítása

Végül, a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelésére vonatkozó különös szabályok kapcsán e személyes adatok harmadik ország vagy nemzetközi szervezet részére történő továbbításának lehetőségét is érdemes megvizsgálnunk.

Az információs szabadság érvényesülése megköveteli, hogy a közfeladatot ellátó szerv *bárki*, akár magyar állampolgársággal nem rendelkező, a magyar nyelvet nem ismerő, nem Magyarországon tartózkodó személy vagy Magyarországon nem letelepedett szervezet részére is biztosítsa a közérdekű és közérdekből nyilvános személyes adatok megismerhetőségét és terjeszthetőségét.

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének részjogosítványát ezért az Infotv. annak rögzítésével is elősegíti, hogy „közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg”.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Ilyen adatnak tekinthető pl. az Infotv. 26. § (2) bekezdésében a „közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása”.

¹⁰⁸ 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [31].

¹⁰⁹ Infotv. 30. § (4) bekezdés.

A személyes adatok harmadik ország¹¹⁰ vagy nemzetközi szervezet¹¹¹ részére történő továbbítását ugyanakkor a GDPR szigorú feltételek teljesüléséhez¹¹² köti, „annak biztosítása érdekében, hogy a természetes személyek számára e rendeletben garantált védelem szintje ne sérüljön”.¹¹³ E garanciák biztosításának jogi eszközeit a GDPR részletesen meghatározza.¹¹⁴

E jogi garanciák hiányában is azonban – bizonyos privilegizált esetekben – a GDPR jogszerezvé teszi az adattovábbítást harmadik ország vagy nemzetközi szervezet részére. Ilyen privilegizált esetkörnek minősül, ha „a továbbított adatok olyan nyilvántartásból származnak, amely az uniós vagy a tagállami jog értelmében a nyilvánosság tájékoztatását szolgálja, és amely vagy általában a nyilvánosság, vagy az ezzel kapcsolatos jogos érdekét igazoló bármely személy számára betekintés céljából hozzáférhető, de csak ha az uniós vagy tagállami jog által a betekintésre megállapított feltételek az adott különleges esetben teljesülnek”.¹¹⁵

E rendelkezés pedig a *közérdekből nyilvános személyes adatok szabad terjesztésének*, így az információs szabadság érvényesülésének nyit utat, e tekintetben az adatvédelmi garanciák érvényesülésének háttérbe szorításával.

ÖSSZEGZÉS

A *közérdekből nyilvános személyes adatok* kategóriája az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított, a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapvető jogok tárgyának közös halmaza.

Az információs szabadság perspektívájából jelentős körülményként értékelendő az, hogy ezen adatok „nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét” a jogalkotó az információs önrendelkezési jogi korlátozásával rendelte el. A jogalkotó döntése azonban határozott álláspontunk szerint kizárólag ezen adatok megismerhetőségének kötelező biztosítására szorítkozik, nem vezet, nem vezethet arra az eredményre, hogy a közérdekből nyilvános személyes adat *személyesadat-jellege* megszűnik, a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jog kiüresedik, annak garanciái elenyésznek.¹¹⁶

Noha a magyar jogalkotó a közérdekből nyilvános személyes adatok kezelése vonatkozásában *expressis verbis* csupán ezen adatok célhoz kötött terjesztésének követelményét rögzíti, a személyes adatok védelmére vonatkozó, a magyar jogban közvetlenül hatályosuló és alkalmazandó uniós jogi aktusban – az általános adatvédelmi rendeletben – biztosított, a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályok alkalmazását semmilyen hatályos rendelkezés nem zárja ki.

¹¹⁰ Lásd Infotv. 3. § 23. és 24. pont.

¹¹¹ Lásd GDPR 4. cikk 26. pont.

¹¹² Lásd GDPR V. fejezet.

¹¹³ GDPR 44. cikk.

¹¹⁴ Lásd GDPR 45–48. cikkek.

¹¹⁵ GDPR 49. cikk (1) bekezdés g) pont.

¹¹⁶ Ebben a tekintetben Jóri András álláspontját osztjuk, aki vitatja Bártfai Zsolt ezzel ellentétes következtetéseinek helytállóságát. Lásd JÓRI 2009: 2189, 93. lj.

A GDPR és az Infotv. szabályozási mátrixában ugyanakkor számos olyan különös rendelkezés azonosítható, amelyek alkalmazásával mindkét érintett alapjog érvényesülése biztosítható, egymásra tekintettel történő korlátozásuk a szükségesség és arányosság elvének alkotmányos keretein belül tartható.

Jelen tanulmányban annak bemutatására törekedtünk, hogy *de lege lata* a hatályos szabályozásban mely különös rendelkezések biztosítják ezen alkotmányos egyensúly megteremtését és fenntartását. Nem állítjuk ugyanakkor, hogy *de lege ferenda* e szabályok finomhangolása, további jogalkotási lépések szükségességének vizsgálata és végrehajtása ne lenne indokolt, úgy látjuk azonban, hogy a magyar jogalkotó minden eszközzel, a megfelelő szabályozási mozgástérrel rendelkezik ahhoz, hogy Janus mindkét orcáját mosolyra fakassza.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adatközlő Kisokos – ki tartozik az Infotv. hatálya alá? (2022). Online: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Adatk%C3%B6zl%C5%91_Kisokos.pdf
- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója a 2018. évi tevékenységről (2019). Online: <https://naih.hu/eves-beszamolok?download=24:naih-beszamol-a-2018-evi-tevekenysegről>
- A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport 2017.EL.II.J.GY.P.3 sz. összefoglaló véleménye (2018). Online: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf
- BENDIK Tamás (2021): A tagállami jog és a GDPR viszonya – az Infotv. szerepe a megváltozott szabályozási környezetben. In BUZÁS Péter – PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs (szerk.): *Magyarázat a GDPR-ról*. Budapest: Wolters Kluwer, 38–46.
- JÓRI András (2009): A magánszférajogok. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest: Századvég, 2167–2193.
- KOLTAY András (2009): Az Alkotmány 61. §-a: A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága, a közérdekű adatok nyilvánossága. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest: Századvég, 2219–2303.
- MAJTÉNYI László (2008): Az információs jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 577–635.
- SÓLYOM László (1988): Egy új szabadságjog, az információszabadság. *Valóság*, 31(9), 14–34.
- VAN DE SLOOT, Bart (2023): Home Is Where the Heart Is: The Household Exemption in the 21st Century. *JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 14(1). Online: <https://www.jipitec.eu/jipitec/article/view/364>

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról
2003. évi XLVIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról
2005. évi XIX. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról
2009. évi XLVII. törvény a büntügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a büntügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról
2009. évi CXXXI. törvény az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről (Tromsøi Egyezmény)
2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2013. évi XCI. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról
- 15/1991. (IV. 13.) AB határozat
- 60/1994. (XII. 24.) AB határozat
- 21/2013. (VII. 19.) AB határozat
- 3026/2015. (II. 9.) AB határozat
- 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat
- 13/2019. (IV. 8.) AB határozat
- A Kúria Kfv.III.37.978/2021/10. sz. ítélete (2022). In *Kúriai Döntések Bírósági Határozatok*, 2022 (07) 189. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/189-gdpr-6-cikk-1-bekezes-e-pontjaban-foglalt-jogalap-szerint-akkor-lehet>
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló T/3735. sz. törvényjavaslat (2. §-hoz fűzött indokolás) (2003). Online: <https://www.parlament.hu/irom37/3735/3735.htm>
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló T/14709. sz. törvényjavaslat (1. §-hoz fűzött indokolás) (2005). Online: <https://www.parlament.hu/irom37/14709/14709.pdf>
- A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. sz. törvényjavaslat (2011). Online: <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló T/2627. sz. törvényjavaslat (2. §-hoz fűzött indokolás) (2013). Online: <https://www.parlament.hu/irom39/10904/10904.pdf>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27.) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről

Dr. Bendik Tamás LL.M. 1984-ben született Budapesten. Tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán és ösztöndíjasként a Helsinki Egyetem Jogi Karán végezte. Posztgraduális képzését az ELTE ÁJK Jogi Továbbképző Intézetben folytatta, előbb kodifikátor szakjogász, később adatbiztonsági és adatvédelmi szakjogász végzettséget (LL.M.) szerzett. Szakmai pályafutását az Igazságügyi Minisztériumban kezdte meg, ahol több mint 11 évig foglalkozott alapjogokkal, kiemelten a személyes adatok védelmével és információszabadsággal. 2012-től 2018-ig Magyarországot képviselte az Európai Unió Tanácsának adatvédelmi munkacsoportjában, valamint az Európai Bizottság adatvédelmi szakértői csoportjában. Ebben az időszakban tevékenységének fókuszja az Európai Unió adatvédelmi reformja volt, ennek keretében részt vett az uniós szabályozás előkészítésében és tárgyalásában, valamint azok implementációjával kapcsolatos jogszabály-módosítások szakmai előkészítésében. 2018-tól 2023-ig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság stratégiai elnöki főtanácsadója, 2023 júliusa óta általános elnökhelyettese. A GDPR-kommentár egyik társszerzője, az ELTE ÁJK Jogi Továbbképző Intézet adatbiztonsági és adatvédelmi szakjogász képzésének, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem európai uniós adatvédelmi szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szakának oktatója.

Dr. habil. Péterfalvi Attila András az Államigazgatási Főiskolán tudományos munkaként a személyiségi jogok és az adatvédelem összefüggéseit vizsgálta. Az 1980-as évek végén a KSH felkérésére részt vett az első adatvédelmi törvény elkészítésében, véleményezésében. Az adatvédelmi biztos irodájának munkájában külső szakértőként 1996 óta vett részt. 2001. december 11-én az Országgyűlés hat évre megválasztotta adatvédelmi biztosnak. 2008-tól 2011-ig az Országgyűlési Biztos Hivatalának hivatalvezetője. 2012-ben a köztársasági elnök a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökévé nevezte ki. Nevéhez fűződik 2020-ban a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen az európai uniós adatvédelmi szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szak bevezetése. 2022-től újabb 9 évre a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke. 2022 óta a Tromsøi Egyezmény által életre hívott Szakértői Testület tagja. Egyetemi docensként több hazai egyetemen oktat, három tiszteletbeli egyetemi tanári címmel rendelkezik. 2022 decemberében kapta meg a „habilitált doktor” címet állam- és jogtudomány tudományágban. Számos magyar és idegen nyelvű publikációja jelent meg.

Tóth András

AZ ADATMEGOSZTÁS EURÓPAI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁTTEKINTÉSE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ADATRENDELETRE

An Overview of European Data Sharing Regulation, with a Particular Focus on the Data Act

Tóth András habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, toth.andras@kre.hu

Az Európai Unió adatmegosztási szabályozása jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt években, reagálva a digitális gazdaság kihívásaira és lehetőségeire. A tanulmány átfogó áttekintést nyújt az adatmegosztás európai jogi keretrendszeréről, különös hangsúlyt fektetve a nemrég elfogadott Adatrendeletre (Data Act). A cikk részletesen bemutatja a kormányzat és üzleti szféra közötti (G2B), a vállalkozások közötti (B2B), valamint a vállalkozások és kormányzat közötti (B2G) adatmegosztás szabályozását. Az Adatrendelet főbb pontjainak elemzése során kitér az adathozzáférés különböző szintjeire, a tisztességtelen szerződési feltételek tilalmára, valamint a nem személyes adatok jogellenes nemzetközi hozzáféréseinek megakadályozására irányuló intézkedésekre. A tanulmány rávilágít az adatmegosztás kulcsfontosságú szerepére az európai adatgazdaság fejlesztésében és versenyképességének növelésében. Emellett kritikai elemzést nyújt az egyes szabályozások közötti különbségekről és összefüggésekről, kiemelve azok potenciális hatásait az innovációra és a piaci versenyre. A cikk végül reflektál az adatvédelem és az adatmegosztás közötti egyensúly megteremtésének kihívásaira, valamint az EU globális digitális pozíciójának erősítésére irányuló törekvésekre.

KULCSSZAVAK:

adatmegosztás, adatrendelet, adatvédelmi jog, digitális jog, EU-szabályozás

The data sharing regulation of the European Union has evolved significantly in recent years in response to the challenges and opportunities of the digital economy. The paper provides a comprehensive overview of the European legal framework for data sharing, with a particular focus on the recently adopted Data Act. The paper describes in detail the regulation of government-to-business (G2B), business-to-business (B2B) and business-to-government (B2G) data sharing. The main points of the Data Act are analysed, including the different levels of data access, the prohibition of unfair contract

• tanulmányok

terms and measures to prevent unlawful international access to non-personal data. The study highlights the key role of data sharing in developing the European data economy and increasing its competitiveness. It also provides a critical analysis of the differences and interdependencies between different regulations, highlighting their potential impact on innovation and market competition. Finally, the article reflects on the challenges of striking a balance between data protection and data sharing, and on efforts to strengthen the EU's global digital position.

KEYWORDS:

data sharing, Data Act, data protection law, digital law, EU regulation

BEVEZETÉS

Az adatvezérelt gazdaság a digitális átalakulás motorja.¹ Az Európai Unió fókuszában az adatok kapcsán sokáig az adatvédelem állt. Az elmúlt években a hangsúly az adatgazdaság és az adatmegosztás megkönnyítésére helyeződött át. Már a GDPR-ban is cél volt az adatmegosztás és az interoperabilitás megkönnyítése, de az adathordozhatósági jog például továbbfinomításra szorult már a Digital Markets Act-ben (DMA) is. Az Európai Unió a 2020-as Adatstratégiában célul tűzte ki az adatok szabad áramlásának biztosítását. Jelen tanulmányban elsőként az adatmegosztás európai szabályozását tekintjük át, aztán pedig az adatgazdaság kiemelkedő európai szabályozását: az Adatrendeletet.

AZ ADATMEGOSZTÁS EURÓPAI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁTTEKINTÉSE

A személyes adatok gyűjtése a személyre szabott szolgáltatásnyújtás kulcsává vált. Az Európai Unió szerint a jövő adatainak nagy része ipari és szakmai alkalmazásokból, közérdekű szakterületekről vagy a dolgok internetével kapcsolatos alkalmazásokból fog származni, aminek érdekében egyensúlyt kell teremteni az adatok áramlása és széles körű felhasználása, illetve a magánéletre, a védelemre, a biztonságra és az etikai kérdésekre vonatkozó magas szintű normák megőrzése között.² Ehhez képest az ipari adatok 80%-a felhasználatlan marad.³ Emiatt a Nyílt adat irányelv,⁴ a DGA⁵ és az Adatrendelet⁶ biztosítják az adatok újrafelhasználását. Az Európai Bizottság szerint az adatcsere olyan makrogazdasági előnyökhöz vezethet, amelyek összege az európai GDP 1–2,5%-át teszik ki.⁷

¹ CARUGATI 2023: 189.

² Európai Bizottság 2020 (a továbbiakban: Európai Adatstratégia).

³ European Commission 2020b (a továbbiakban: Adatrendelet Hatáselemzés).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) (Nyílt adat irányelv).

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) (Adatkormányzási rendelet).

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete (2023. december 13.) (Adatrendelet).

⁷ European Commission 2020b.

Az adatok úgynevezett nem versenyző javak, vagyis ugyanazt az adatot párhuzamosan többen is felhasználhatják, anélkül, hogy annak értéke csökkenne.⁸ Mivel az adatok gazdasági értéke így megsokszorozható az adatok megosztásával, az adatmegosztás alapvető előfeltétele az adatok gazdasági és társadalmi értéke teljes körű kiaknázásának.⁹ Jelenleg az adatkezelésnek jelentős hányada még központosított számítógépes rendszerek által történik, de ez 2025-re úgy változik, hogy ez a 80% már szétszórt dolgok közti kapcsolatból (IoT) áll össze, mint például repülők, szélfarmok vagy közúti, vasúti szállítási eszközök által továbbított adatok.¹⁰ A Bizottság szerint az ilyen ipari, továbbá közzsféra által előállított adatok meghatározóak lesznek a jövőben.

Fogalmi keretek

A DGA szerint az adatmegosztás: adatszolgáltatás egy adatfelhasználó számára önkéntes megállapodások vagy az uniós vagy nemzeti jog alapján, közvetlenül vagy közvetítőn keresztül, például – kedvezményes díjért vagy díjmentesen – nyílt felhasználási vagy kereskedelmi engedélyek alapján. Ez a meghatározás mind a személyes, mind a nem személyes adatokat lefedi azzal, hogy a személyes adatok megosztására a GDPR¹¹ vonatkozik, és be kell szerezni a jogosult hozzájárulását. Mivel az EU-jogban az adat kapcsán nincs kizárólagos jog (nem versenyző jószágként),¹² ezért nem átruházásról beszél a DGA, hanem továbbhasznosítási célú szolgáltatásról (hozzáférés, megosztás).¹³ Az adatmegosztás lehet ingyenes (például közhivatalok esetében, ahol ez főszabály), de az ellenérték sem jelent feltétlenül pénzbeli ellenszolgáltatást, lehet kölcsönösen létrehozott adatpool. Az adatmegosztás lehet önkéntes, de alapulhat jogi előíráson is, mint például az Adatrendelet azon előírása, amely veszélyhelyzet esetére kötelező B2G adatmegosztást ír elő a pandémia tapasztalatai alapján.¹⁴ Vannak szektorspecifikus kötelező adatmegosztási előírások is az EU-jogban.¹⁵ Az adatmegosztás lehet magánszereplők közötti (B2B), közzsféra és magánszféra közti (G2B), valamint magán- és közzsféra közti (B2G).

Az adathordozás¹⁶ bár felhasználói jog, egyfajta B2B adatmegosztásként is értelmezhető.¹⁷ Ennél persze erősebb a kötelező adatmegosztás, amely már nem azon múlik, hogy a felhasználó

⁸ OECD 2015.

⁹ VON DITFURTH – LIENEMANN 2022: 272.

¹⁰ Európai Adatstratégia.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) (Általános Adatvédelmi Rendelet: GDPR).

¹² Amely esetében a használat nem csökkenti a jószág értékét.

¹³ BOTTA 2023: 11.

¹⁴ Adatrendelet 14–15. cikk.

¹⁵ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.); Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) 36. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/858 rendelete (2018. május 30.) 61. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) 23. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) 112. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) 11a. cikk.

¹⁶ Lásd GDPR 20. cikk.

¹⁷ BOTTA 2023: 11.

él-e a jogával. A GDPR 20. cikkében foglalt vonatkozó jog csak akkor alkalmazandó, ha a személyes adatok kezelése hozzájárulás vagy szerződés alapján történik, és azokat különböző adatkezelők között továbbítják. A GDPR szerinti adathordozhatósághoz való jog gyakorlása azonban csak szerződés teljesítése céljából vagy hozzájárulás alapján feldolgozott személyes adatokra korlátozódik. Ez kizárja a jogos érdekek alapján történő adatkezelést,¹⁸ és nem vonatkozik a nem személyes adatokra. Gyakorlati korlát, hogy nem a digitális ökoszisztémákban való való idejű adatfelhasználás lehetővé tételére, hanem gyakran a múltbeli adatok másolataira korlátozódik.¹⁹

A GDPR 20. cikkéhez hasonló felhasználói (ingyenes) adathordozási jogot tartalmaz a nem személyes adatok tekintetében az Adatrendelet.²⁰ Az Adatrendelet további korlátozásokat is tartalmaz:

- a címzett (a felhasználó kérelme nyomán adatokat fogadó harmadik fél) az adatokat tovább nem oszthatja meg harmadik féllel,²¹ és nem használhatja fel a kapott adatokat olyan termékek fejlesztésére, amelyek versenyeznek az adatbirtokos termékeivel;²²
- a DMA²³ hatálya alá tartozó kapuőr nem tekinthető jogosult adatátvevőnek;²⁴
- a kis- és középvállalkozásnak (kkv-nak) minősülő birtokosok viszont nem kötelesek adatokat megosztani harmadik felekkel, de adatszámítottak minősülhetnek.²⁵

Különbőség a GDPR és az Adatrendelet szerinti adathordozás között, hogy előbbi jogként természetesen ingyenes, kivéve, ha a GDPR 12. cikk (5) bekezdése alapján az érintett kérelme egyértelműen megalapozatlan vagy – különösen ismétlődő jellege miatt – túlzó, mert ebben az esetben az adatkezelő észszerű összegű díjat számíthat fel. Az Adatrendelet alapján a felhasználó kérésére a harmadik féllel történő adatmegosztás már tisztességes, észszerű, diszkriminációmentes (FRAND) díjon történhet.²⁶ Az ellenszolgáltatás egyébként hozzájárulhat ahhoz, hogy az adatok megosztásra előkészítettsége magasabb minőségű legyen.²⁷ Ha azonban a megosztás kedvezményezettje kkv, az adatmegosztásért járó ellentételezés nem haladhatja meg az adatbirtokosnak a tranzakció lebonyolítása érdekében felmerülő közvetlen költségeit.²⁸

A DMA szintén tartalmaz adathordozásra vonatkozó kötelezettséget. A DMA 6. cikk (9) bekezdése előírja, hogy a kapuőrnek a végfelhasználók és a végfelhasználók által felhatalmazott harmadik felek kérésére díjmentesen biztosítania kell számukra a végfelhasználók

¹⁸ GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pont.

¹⁹ Adatrendelet Hatáselemzés 16.

²⁰ Adatrendelet 5. cikk (1) bekezdés.

²¹ Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés c) pont.

²² Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés e) pont.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) (Digitális Piacokról Szóló Jogszabály: DMA).

²⁴ Adatrendelet 5. cikk (3) bekezdés.

²⁵ Adatrendelet 7. cikk.

²⁶ Adatrendelet 8. cikk (1) bekezdés.

²⁷ MONTI–TOMBAL–GRAEF 2022.

²⁸ Adatrendelet 9. cikk.

által az érintett alapvető platformszolgáltatások használatával összefüggésben folytatott tevékenységük során keletkezett adatok tényleges hordozhatóságát, többek között díjmentes eszközöket biztosítva az ilyen adathordozhatóság tényleges gyakorlásához, valamint többek között az ilyen adatokhoz való folyamatos és valós idejű hozzáférés biztosításával. Ez a rendelkezés a GPDR-ral szemben mind a személyes, mind pedig a nem személyes adatokat lefedi, ráadásul folyamatos alapon, illetve az Adatrendelettel szemben előírja, hogy a kapuőrnek az ilyen adatmegosztást ingyenesen kell teljesítenie, miközben az Adatrendelet alatti adatmegosztásnak kapuőr nem lehet jogosultja.

A DCSD irányelv²⁹ 16. cikk (4) bekezdése alapján a szerződés megszüntetésekor a kereskedőnek tartózkodnia kell a fogyasztó által megadott vagy létrehozott bármely, a személyes adatoktól eltérő tartalom felhasználásától, és a fogyasztó kérésére számítástechnikai úton beolvasható adatformátumban ingyenesen rendelkezésre kell bocsátania az ilyen tartalmat a szerződés megszüntetését követően. A CRD irányelv³⁰ 5. cikk (1) bekezdés g) és h) pontja, valamint 6. cikk (1) bekezdés r) és s) pontja segíti a fogyasztókat abban, hogy előzetesen azonosítsák a függőségi helyzeteket azáltal, hogy előírják a kereskedő számára, hogy a szerződés megkötése előtt tájékoztassa a fogyasztót az áruk digitális elemekkel, digitális tartalommal és digitális szolgáltatásokkal való funkcionalitásáról, kompatibilitásáról és interoperabilitásáról. A szerződéskötés előtti tájékoztatásból fakadó ezen követelmények a szerződés szerves részét képezik a DCSD irányelv értelmében.³¹ A hordozhatóságra vonatkozó GDPR 20. cikke szerinti követelmény megsértése így a digitális tartalom vagy a digitális szolgáltatás hibás teljesítését eredményezheti a DCSD irányelv rendelkezései értelmében, kivéve, ha a szerződés a nemzeti jogszabályok értelmében semmis vagy megtagadható.³²

Mind az Adatrendelet, mind pedig a DMA folyamatos és valós idejű adatmegosztást ír elő. Az, hogy a GDPR-t ki kell egészíteni az adatáramlás előmozdítására, már a bizottsági szakértői anyagban is felmerült az adathordozhatósággal összefüggésben, hiszen az csak a múltbeli adatok hordozására kínál megoldást, de nem biztosítja a folyamatos adatmegosztást.³³

Kötelező B2B adatmegosztások az EU-jogban

A DMA 6. cikk (8) bekezdése előírja a kapuőrnek, hogy a hirdető és a hirdetés-közzétevők, valamint a hirdető és a hirdetés-közzétevők által felhatalmazott harmadik felek kérésére díjmentes hozzáférést kell biztosítani számukra a teljesítménymérő eszközeihez, valamint a hirdetési portfólió független értékelésének a hirdető és a hirdetés-közzétevők általi

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.).

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve (2011. október 25.) a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről (CRD: *Consumer Rights Directive*).

³¹ DCSD irányelv (42) preambulumbekzdés.

³² DCSD irányelv (48) preambulumbekzdés.

³³ CRÉMER – DE MONTJOYE – SCHWEITZER 2019: 8.

elvégzéséhez szükséges adatokhoz, beleértve az összesített és a nem összesített adatokat is. Ennek az adatmegosztási kötelezettségnek a célja a piac átláthatóságának növelése;³⁴ a hirdető összehasonlíthatja a hirdetési költségeket a kapuőr által a különböző kiadóknak fizetett díjakkal.

A DMA 6. cikk (10) bekezdése szerint a kapuőrnek az üzleti felhasználók és az üzleti felhasználók által felhatalmazott harmadik felek kérésére díjmentesen tényleges, kiváló minőségű, folyamatos és valós idejű hozzáférést kell biztosítania számukra azokhoz az összesített és nem összesített adatokhoz – beleértve a személyes adatokat is –, amelyeket az említett üzleti felhasználók és az ezen üzleti felhasználók által nyújtott termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatba kerülő végfelhasználók az érintett alapvető platformszolgáltatások vagy az azokkal együtt vagy az azok támogatása céljából nyújtott szolgáltatások használatával összefüggésben adnak meg vagy generálnak, valamint lehetővé kell tennie ezen adatoknak az üzleti felhasználók és az üzleti felhasználók által felhatalmazott harmadik felek általi használatát. A személyes adatokat illetően a kapuőr csak abban az esetben biztosíthat hozzáférést az adatokhoz, és csak abban az esetben teheti lehetővé azok felhasználását, ha az adatok közvetlen összefüggésben vannak az érintett üzleti felhasználó által az érintett alapvető platformszolgáltatáson keresztül kínált termékek vagy szolgáltatások végfelhasználói általi használatával, és ha a végfelhasználók a hozzájárulásuk megadásával beleegyeznek az ilyen adatmegosztásba. A DMA 6. cikk (11) bekezdése szerint a kapuőrnek az online keresőprogramokat nyújtó, harmadik félnek minősülő vállalkozások kérésére tisztességes, észszerű és megkülönböztetéstől mentes módon hozzáférést kell biztosítania számukra a kapuőr online keresőprogramjával végzett díjmentes és fizetett keresések során a végfelhasználók által generált rangsorolási, keresési, kattintási és megtekintési adatokhoz. A személyes adatnak minősülő keresési, kattintási és megtekintési adatokat anonimizálni kell.³⁵ Vagyis a DMA előzőekben említett kötelező adatmegosztási előírásai közül ezek a *click&query* adatok az egyetlenek, amelyek esetében a kapuőr ellenszolgáltatást követelhet, a többi egyfajta jogként ingyenesen kell biztosítania. A kötelezettség hatóköre kiterjed egyrészt az ingyenes (organikus), másrészt a szponzorált (hirdetések) keresési eredményekre is.

A G2B adatmegosztás európai szabályozása

A G2B adatmegosztást a Nyílt adat irányelv és a DGA szabályozza az Európai Unióban. A Nyílt adat irányelv a közszektorbeli szervek és közvállalkozások által birtokolt dokumentumok megosztását írja elő. Az irányelv általános elve az, hogy az állami szerveknek lehetővé kell tenniük a közfeladataik ellátása során előállított dokumentumok magánfelek általi újrafelhasználását

³⁴ DMA (45) preambulumbekkezdés.

³⁵ Az adatok akkor minősülnek anonimizáltaknak, ha a személyes adatokat visszavonhatatlanul megváltoztatják oly módon, hogy az információk ne vonatkozzanak azonosított vagy azonosítható természetes személyre, továbbá, ha a személyes adatokat oly módon teszik anonimá, hogy az érintett nem, illetve már nem azonosítható. Lásd DMA (62) preambulumbekkezdés.

egyéb kereskedelmi és nem kereskedelmi célokra.³⁶ Amennyiben lehetséges, az érintett ágazati szervek a dokumentumokat nyílt, géppel olvasható, hozzáférhető és újrafelhasználható formátumban teszik elérhetővé.³⁷ A közszféra szervei általában díjmentesen osztják meg a kért dokumentumokat, de a sokszorítás, anonimizálás során felmerülő költséget megtéríttethetik.³⁸ A költségtaáblát előzetesen közzé kell tenni.³⁹ A megosztott dokumentumokra kizárólagos jog nem alapítható.⁴⁰ A közpénzből finanszírozott kutatási adatokhoz (például statisztikák, mérési eredmények) is hozzáférést kell biztosítani FAIR (*findability, accessibility, interoperability and reusability*) alapon. Ez a hozzáférés-biztosítási alap előírja a megtalálhatóságot (legyenek kereshetők a kutatási eredmények egy adatbázisban) és az interoperábilis felhasználhatóságot. A közszféra szerveinek ingyenes hozzáférést kell biztosítaniuk a nagy értékű adatkészletekhez⁴¹ (például meteorológiai adatok),⁴² néhány kivételtől eltekintve, például: amelyek állami vállalkozásokkal kapcsolatosak,⁴³ a könyvtárak és múzeumok birtokában lévő adatkészletek,⁴⁴ és olyan esetekben, amikor az adatok nyilvánosságra hozatala jelentős hatást gyakorolna a közszférabeli szerv költségvetésére.

A Nyílt adat irányelv nem terjed ki azokra a dokumentumokra, amelyeket harmadik felek szellemi tulajdonjogai védenek (például szerzői jog), valamint a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokra.⁴⁵ Ezt az EU szabályozása a DGA-val pótolja ki.⁴⁶ Ebből következően a DGA szerinti adatmegosztási feltételek is hasonlóak a Nyílt adat irányelvben szabályozottakhoz, így a címzett nem jogosult a megosztott adatokra vonatkozó kizárólagos jogra.⁴⁷ A személyes adatokat anonimizálni kell a megosztás előtt.⁴⁸ A kompenzációt illetően azonban a Nyílt adat irányelv és a DGA már eltér. A Nyílt adat irányelv szerint a közjogi szervezeteknek lehetővé kell tenniük a dokumentumok ingyenes újrafelhasználását,⁴⁹ és kivételesen biztosítják a megosztással kapcsolatos költségek felszámítását. Ezzel szemben a DGA megengedi, hogy díjakat számítsanak fel az adatok további felhasználásának engedélyezéséért. A kért díjat a DGA szerint előre meg kell határozni, arányosan és objektíven indokoltan, a különböző címzettek között megkülönböztetéstől mentesen. A DGA előírja, hogy a díjat az adatok sokszorosítása, valamint az anonimizálás és az érintett hozzájárulásának kérése során felmerülő költségek alapján kell kiszámítani. A DGA alapján a közszféra szervei kedvezményes díjért vagy ingyenesen hozzáférhetővé tehetik az adatokat nem kereskedelmi célból (például tudományos kutatás) vagy kkv-k számára.

³⁶ Nyílt adat irányelv 3. cikk (1) bekezdés.

³⁷ Nyílt adat irányelv 5. cikk (1) bekezdés.

³⁸ Nyílt adat irányelv 6. cikk (1) bekezdés.

³⁹ Nyílt adat irányelv 7. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰ Nyílt adat irányelv 12. cikk (1) bekezdés.

⁴¹ Nyílt adat irányelv 14. cikk (1) bekezdés.

⁴² Nyílt adat irányelv I. melléklet.

⁴³ Nyílt adat irányelv 14. cikk (3) bekezdés.

⁴⁴ Nyílt adat irányelv 14. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵ DGA (6) preambulumbekzdés.

⁴⁶ DGA (10) preambulumbekzdés és 3. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ DGA 4. cikk.

⁴⁸ DGA 5. cikk (3) bekezdés a) pont.

⁴⁹ Nyílt adat irányelv 6. cikk (1) bekezdés.

Kötelező B2G adatmegosztás

A kötelező B2G adatmegosztást az Adatrendelet írja elő vészhelyzet esetére. Az Adatrendelet szerint nem személyes adatokat kell megosztani,⁵⁰ ebből fakadóan az adatbirtokosnak a személyes adatokat anonimízálnia kell.⁵¹ Abban az esetben azonban, ha a kért adatok továbbra is tartalmaznak személyes adatot, a hatóság a kapott adatokat a GDPR követelményeinek megfelelően dolgozza fel.⁵² A kötelező adatmegosztást indokoló rendkívüli igény megszűnése után a hatóságnak minden esetben törölnie kell a kapott adatokat.⁵³ A megkereső hatóság megoszthatja a kapott adatokat más állami szervekkel, amelyek szintén részt vesznek a rendkívüli helyzetre való reagálásban.⁵⁴ Ezzel szemben a címzett hatóság magánszemélyeknek már nem adhatja tovább az adatokat.⁵⁵ Az adatbirtokos a kért adatokat – mikro- és kisvállalkozások kivételével – térítésmentesen biztosítja.⁵⁶ Mivel a rendkívüli helyzet ritka, így az adatbirtokos üzleti tevékenységét várhatóan nem érinti negatívan az adatmegosztási kötelezettség.⁵⁷ Amennyiben azonban nem rendkívüli helyzetben, hanem meghatározott közérdekű feladat teljesítése érdekében kérték az adatmegosztást, akkor az adatbirtokos jogosult lehet kompenzációra. Ez nem haladhatja meg az adatbirtokosnál az adatmegosztási kérelmek teljesítésével kapcsolatban felmerülő technikai és szervezési költségeket, ideértve a kért adatok anonimizálásával kapcsolatban az adatbirtokost terhelő költségeket, és magába foglalhat észszerű profitot.⁵⁸

A FRAND feltételek jelentősége az Európai Unió szabályozásában

Az Adatrendelet 8. és 9. cikke alapján az adatbirtokos a felhasználó kérésére megkülönböztetéstől mentesen és észszerű áron hozzáférhetővé teszi a termékhasználat során keletkezett nem személyes adatokat harmadik fél számára (nem személyes adatok adathordozhatósága). Az Adatrendelet 10. cikke előírja, hogy minden EU-tagállam vitarendezési testületeket hozzon létre, amelyek felügyelik annak eldöntését, hogy a FRAND-ot helyesen határozták-e meg a nem személyes adatok adathordozhatóságával kapcsolatos vitákban.

A DMA 6. cikk (11) bekezdése értelmében a kapuőr státusszal rendelkező keresőmotorok a versenytárs keresőmotorok számára FRAND alapon rangsorolási, lekérdezési, kattintási és megtekintési adatokat biztosítanak, amelyeket a végfelhasználók generálnak.

⁵⁰ Adatrendelet 17. cikk (2) bekezdés e) pont.

⁵¹ Adatrendelet 18. cikk (4) bekezdés.

⁵² Adatrendelet 19. cikk (1) bekezdés b) pont.

⁵³ Adatrendelet 19. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁵⁴ Adatrendelet 17. cikk (4) bekezdés.

⁵⁵ Adatrendelet 17. cikk (3) bekezdés.

⁵⁶ Adatrendelet 20. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ Adatrendelet (75) preambulumbekkezdés.

⁵⁸ Adatrendelet 20. cikk (2) bekezdés.

AZ EURÓPAI UNIÓ ADATRENDELETE

Az Adatrendelet végleges szövegét 2023. november 27-én fogadták el.⁵⁹ Az Adatrendelet az adatok szűk körére, az internetre kapcsolt eszközök (IoT) által generált adatokra és az azokhoz való hozzáférésre vonatkozik. Az Adatrendelet a kapcsolt (online) termékek és kapcsolódó szolgáltatások körében szabályoz.

A nem személyes adatok szabad áramlásáról szóló rendelet⁶⁰ biztosítja, hogy a nem személyes adatokat az EU-n belül bárhol lehet tárolni, feldolgozni és továbbítani. Az Adatrendelet lényegében megkönnyíti a vállalkozások és a polgárok számára e jog tényleges gyakorlását.⁶¹ Az adatokból kikövetkeztetett vagy származtatott információkat úgy kell tekinteni, mint amelyek nem tartoznak a rendelet hatálya alá, és amelyek következésképpen nem tartoznak az adatbirtokos azon kötelezettségének hatálya alá, hogy azokat a felhasználó vagy az adatátvevő számára hozzáférhetővé tegye, kivéve, ha a felhasználó és az adatbirtokos másként állapodik meg.⁶²

A rendelet hatálya alá tartoznak azok az összekapcsolt termékek, amelyek alkotóelemeik révén adatokat szereznek meg, generálnak vagy gyűjtenek a teljesítményükre, használatukra vagy környezetükre vonatkozóan, és amelyek képesek ezeket az adatokat nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatáson, fizikai kapcsolat útján vagy eszközön való hozzáféréssel (IoT) keresztül továbbítani.⁶³ Ilyen termékek lehetnek például járművek, háztartási berendezések és fogyasztási cikkek, orvostechnikai és egészségügyi eszközök, illetve mezőgazdasági és ipari gépek.⁶⁴ Az Adatrendelet a virtuális asszisztensekre is kiterjed, amennyiben azok interakciót folytatnak egy összekapcsolt termékkel vagy kapcsolódó szolgáltatással.⁶⁵ Az Adatrendelet feltöri az ügyfeleket utópiaci szolgáltatásokba záró ökoszisztémákat: például egy internetre kötött liftet a gyártótól független szerviz nem tudja megjavítani, ha nem kap valós idejű hozzáférést a lift műszaki állapotához.

Az Adatrendelet azon a felismerésen nyugszik, hogy egyes termékek és kapcsolódó szolgáltatások használata közben minimum két szereplőnek köszönhető a termék használatával generált adatok létrejötte: egyrészt a termék gyártójának (tervezőjének), másrészt az azt használó személynek (felhasználónak).⁶⁶ A felhasználók nélkül tehát az adatok létre sem jönnének, miközben bizonytalan az IoT-eszközök által generált adatok sorsának jogi helyzete, beleértve a felhasználók és az általuk megbízott harmadik felek⁶⁷ hozzáférését. Az Adatrendelet szabályozási koncepciója nem foglal állást az adatbirtokosok jogalapját illetően, és nem hoz létre új hozzáférési jogosultságokat.⁶⁸ A rendelet abból a helyzetből indul ki, amit az adattulajdonos

⁵⁹ Council of the European Union 2023.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete (2018. november 14.).

⁶¹ Adatrendelet Hatáselemzés 4.

⁶² Adatrendelet (15) preambulumbekzdés.

⁶³ Adatrendelet (14) preambulumbekzdés.

⁶⁴ Adatrendelet (14) preambulumbekzdés.

⁶⁵ Adatrendelet 1. cikk (4) bekezdés.

⁶⁶ Adatrendelet (6) preambulumbekzdés.

⁶⁷ Például akkor, amikor a termékhez kapcsolódóan szükséges igénybe venniük egy utópiaci szolgáltatást (jellemzően javítást vagy karbantartást).

⁶⁸ Adatrendelet (7) preambulumbekzdés.

de facto vagy *de iure* ténylegesen élvez a termékek vagy a kapcsolódó szolgáltatások révén generált adatok felett. Ez a helyzet most legtöbb esetben kizárólagosságot eredményez az adatok terén, ami miatt mind az azt generáló felhasználók, mind pedig harmadik felek kizorultak azok hasznosításából.⁶⁹ A Bizottság szerint az IoT-eszközök által generált adatok 80%-a így például teljesen felhasználatlan marad. Ezzel együtt biztosítani kell, hogy a hozzáférés biztosítása ne érintse hátrányosan az adatokat rendelkezésre bocsátó vállalkozások beruházási motivációit. Ennélfogva elkerülendő, hogy az adatokat olyan összekapcsolt termék kifejlesztéséhez használják fel, amelyet a felhasználók felcserélhetőnek vagy helyettesíthetőnek tekintenek, különösen az összekapcsolt termék jellemzői, ára és rendeltetése alapján.⁷⁰ Ez ugyanis nem innováció, hanem másolás. (Egyébként ez a megközelítés a versenyjogi gyakorlatban is, lásd Magill-ügy.)⁷¹ Nincs akadálya viszont annak, hogy a felhasználó az Adatrendelet értelmében biztosított jogának gyakorlása során kapott adatokat egy olyan harmadik félnek adja át vagy adatja át az adatbirtokossal, amely az adatbirtokos által nyújtott valamely szolgáltatással esetlegesen versenyben álló utópiaci szolgáltatást kínál.⁷² Biztosítani kell viszont az üzleti titok védelmét, ami így nem szolgálhat alapul a hozzáférési igény elutasításához, kivéve, ha nagy valószínűséggel súlyos gazdasági kárt eredményezne. Az adatbirtokos szintén nem köteles arra, hogy az adatok tisztítása és átalakítása terén jelentős beruházásokat eszközöljön. Az adatbirtokos kizárólagos alapon sem bocsáthat adatokat az adatátvevő rendelkezésére, kivéve, ha azt a felhasználó kéri.⁷³

Az Adatrendelet hat témakörben tartalmaz szabályozást:⁷⁴

- termékadatoknak és kapcsolódószolgáltatás-adatoknak a felhasználó számára történő rendelkezésre bocsátása;
- adatoknak az adatbirtokosok által a felhasználótól független adatátvevők számára történő rendelkezésre bocsátása;
- adatoknak az adatbirtokosok által közsférabeli szervezetek, a Bizottság, az Európai Központi Bank és uniós szervek számára történő rendelkezésre bocsátása, amennyiben rendkívüli igény van az említett adatokra egy közérdekből végzett konkrét feladat teljesítéséhez;
- az adatkezelési szolgáltatások (felhő) közötti váltás megkönnyítése;
- harmadik felek nem személyes adatokhoz való jogellenes hozzáférése elleni biztosítékok bevezetése;
- az adatokhoz való hozzáférésre, azok továbbítására és felhasználására vonatkozó interoperabilitási szabványok kidolgozása.

⁶⁹ HOLM-HADULLA – MEIBORG 2023.

⁷⁰ Adatrendelet (32) preambulumbekezdés.

⁷¹ Adatrendelet (35) preambulumbekezdés.

⁷² Adatrendelet (30) preambulumbekezdés.

⁷³ Adatrendelet 8. cikk (4) bekezdés.

⁷⁴ Adatrendelet 1. cikk (1) bekezdés.

Az Adatrendelet viszonya más EU-s szabályozásokhoz

A versenyjog csak az erőfölénnyel rendelkező, a DMA pedig csak a kapuőrnek kijelölt adattulajdonosok esetében alkalmazandó. Az adatokhoz való hozzáférés versenyjogi kikényszerítése nagyon körülményes,⁷⁵ ráadásul a szerződő felek közötti egyensúlyhiány nem a piaci struktúrából, hanem sokszor az erőfölény szintjét el nem érő egyensúlyhiányból fakad: az adatot igénylő fél, akinek szüksége van az adatokra az innovatív digitális üzleti modellek fejlesztéséhez, csak az adatbirtokostól kaphatja meg az adatokat.⁷⁶ A DMA egyébként is a kapuőrnél keletkező adatokhoz való hozzáférést nem átfogó jelleggel, hanem a versenyélenkítés szempontjából meghatározott viszonyrendszerben biztosítja. Így a DMA 6. cikk (9) bekezdés előírja a valós idejű adathordozást a kapuőrtől a végfelhasználó által választott másik szolgáltatóhoz mind a személyes, mind pedig a nem személyes adatok tekintetében, a 6. cikk (10) bekezdés biztosítja, hogy az üzleti felhasználók hozzáférjenek a saját vagy felhasználóik által a kapuőr platformján generált adatokhoz, a 6. cikk (11) bekezdése pedig a versenytárs online keresési szolgáltatóknak biztosítja a kapuőr *click&query* adataihoz való hozzáférést, hogy saját keresési szolgáltatásuk optimalizálását elvégezhessék.⁷⁷

Amennyiben a felhasználók érintettnek minősülnek, akkor az Adatrendelet termékadatoknak és kapcsolódószolgáltatás-adatoknak a felhasználó számára történő rendelkezésre bocsátására vonatkozó szabályai kiegészítik az érintett GDPR szerinti hozzáférési jogait, illetve az adathordozhatósághoz való jogokat.⁷⁸

A végberendezésen tárolt és onnan elért adatokhoz való hozzáférés az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve hatálya alá tartozik, amelynek értelmében e hozzáférés az előfizető vagy felhasználó hozzájárulásához kötött, kivéve, ha az feltétlenül szükséges a felhasználó vagy az előfizető által kifejezetten kért, információs társadalommal összefüggő szolgáltatás nyújtásához, vagy ha annak kizárólagos célja egy közlés továbbítása.⁷⁹ A dolgok internetéhez kapcsolódó berendezés akkor minősül végberendezésnek, ha közvetlenül vagy közvetve egy nyilvános kommunikációs hálózathoz kapcsolódik.

Adatmegosztás

Az Adatrendelet az adatmegosztás három szintjét különbözteti meg, ebből kettő a felhasználóra, egy pedig az általa felkért harmadik személyre vonatkozik. A kkv-k mentesülnek az adatmegosztási kötelezettség betartásának szabályozási terhe alól.⁸⁰ Szintén a kkv-kat védi, hogy az adatbirtokosok által megkövetelt ellentételezés nem tartalmazhat árrést, ha az adatok címzettje kkv.

⁷⁵ Tóth 2021.

⁷⁶ Adatrendelet Hatáselemzés 6.

⁷⁷ Lásd DMA (61) preambulumbekkezdés.

⁷⁸ Adatrendelet 1. cikk (5) bekezdés.

⁷⁹ Adatrendelet (36) preambulumbekkezdés.

⁸⁰ Adatrendelet 7. cikk (1) bekezdés.

Az adatbirtokos kizárólag a felhasználóval kötött szerződés alapján használhat fel nem személyes adatnak minősülő adatokat (és bocsáthat harmadik felek rendelkezésére nem személyes termékadatokat),⁸¹ és azokat nem használhatja fel arra, hogy olyan betekintést nyerjen a felhasználó gazdasági helyzetét, eszközeit és termelési módszereit illetően, amely alááshatja az említett felhasználó üzleti pozícióját azon piacokon, amelyeken a felhasználó aktív.⁸² Van olyan vélemény, amely szerint amiatt, hogy az adatbirtokos csak a felhasználóval kötött szerződés alapján használhatja fel a nem személyes adatokat, abból az következik, hogy azok erősebb védelem alatt állnak, mint a személyes adatok.⁸³

Az első felhasználói hozzáférési szint az úgynevezett *access by design* alapú hozzáférés. Ez azt jelenti, hogy az összekapcsolt termékeket úgy kell megtervezni és gyártani, a kapcsolódó szolgáltatásokat pedig úgy kell megtervezni és nyújtani, hogy a termékadatok és a kapcsolódószolgáltatás-adatok alapértelmezés szerint könnyen, biztonságosan, díjmentesen, egy átfogó, strukturált, széles körben használt és géppel olvasható formátumban, és amennyiben releváns, valamint technikailag kivitelezhető, közvetlenül legyenek hozzáférhetők a felhasználó számára.⁸⁴ Ez az *access by design* ugyanannak a szabályozási koncepciónak a megjelenése, amelyet már a GDPR 25. cikkében is láthattunk (*privacy by design*).⁸⁵ A hozzáférést a felhasználó számára egyszerű, automatikus végrehajtást lehetővé tevő kérés mechanizmus révén kell biztosítani, anélkül, hogy a gyártónak vagy az adatbirtokosnak vizsgálnia kellene vagy jóvá kellene hagynia a kérelmet. Ez azt jelenti, hogy az adatokat csak akkor kell rendelkezésre bocsátani, ha a felhasználó ténylegesen hozzáférést akar kapni.⁸⁶ Amennyiben nem a felhasználó az érintett, hanem egy vállalkozás, akkor az ilyen felhasználó adatkezelőnek minősül, akinek adatkezelőként valamely összekapcsolt termék vagy kapcsolódó szolgáltatás felhasználása révén generált személyes adatok tekintetében a GDPR 6. cikk (1) bekezdésében előírt olyan jogalappal kell rendelkeznie, mint például az érintett hozzájárulása, vagy egy olyan szerződés teljesítése, amelyben az érintett félként vesz részt.

A felhasználóknak a termék megvásárlása során (lízinget és bérletet is ideértve) egyértelmű tájékoztatást kell nyújtani azon termékadatokra vonatkozóan, amelyeket az összekapcsolt termék generálni képes, ideértve az ilyen adatok típusát, formátumát és becsült mennyiségét. A kapcsolódó szolgáltatás nyújtására vonatkozó szerződés megkötése előtti tájékoztatási kötelezettségnek a leendő adatbirtokost kell terhelnie, függetlenül attól, hogy az adatbirtokos köt-e szerződést.⁸⁷

Előfordul bizonyos termékek esetén, hogy azt többen is használhatják annak jellegéből adódóan. Az Adatrendelet szerint ebből kifolyólag a termékeket úgy szükséges megtervezni, hogy

⁸¹ Adatrendelet 4. cikk (14) bekezdés.

⁸² Adatrendelet 4. cikk (13) bekezdés.

⁸³ SZILÁGYI 2024.

⁸⁴ Adatrendelet 3. cikk (1) bekezdés.

⁸⁵ HOLM-HADULLA – MEIBORG 2023: 189.

⁸⁶ Adatrendelet (21) preambulumbekezdés.

⁸⁷ Adatrendelet (24) preambulumbekezdés.

minden azt használó személy hozzáférhessen külön-külön a saját maga által generált adatokhoz, például felhasználói fiókok létrehozásával.⁸⁸

A második szint akkor alkalmazandó, ha a felhasználó nem tud az összekapcsolt termékből vagy a kapcsolódó szolgáltatásból közvetlenül hozzáférni az adatokhoz, ilyenkor az adatbirtokosoknak indokolatlan késedelem nélkül – az adatbirtokos rendelkezésére állóval megegyező minőségben – könnyen elérhető adatokat kell hozzáférhetővé tenniük a felhasználó számára biztonságosan, díjmentesen, egy átfogó, strukturált, széles körben használt és géppel olvasható formátumban, és – amennyiben releváns és technikailag kivitelezhető – folyamatosan és valós időben.⁸⁹ Ezt egyszerű kérelem alapján, elektronikus úton kell megtenni, amennyiben technikailag kivitelezhető. A felhasználó az ilyen kérelem alapján szerzett adatokat nem használhatja fel olyan összekapcsolt termék kifejlesztésére, amely verseng azon összekapcsolt termékkel, amelyből az adatok származnak, nem oszthatja meg az adatokat az említett szándékkal harmadik féllel, és nem használhat fel ilyen adatokat arra, hogy betekintést nyerjen a gyártó vagy – adott esetben – az adatbirtokos gazdasági helyzetébe, eszközeibe és termelési módszereibe.⁹⁰

A felhasználók és az adatbirtokosok szerződésben korlátozhatják vagy megtilthatják az adatokhoz való hozzáférést, azok felhasználását vagy további megosztását, ha az ilyen adatkezelés alááshatná az összekapcsolt termékre vonatkozó, az uniós vagy nemzeti jogban megállapított biztonsági követelményeket, ami súlyosan hátrányos hatással járhat a természetes személyek egészségére, biztonságára vagy védelmére nézve.⁹¹

Üzleti titkok csak akkor őrizhetők meg és fedhetők fel, amennyiben az adatbirtokos és a felhasználó a felfedést megelőzően minden szükséges intézkedést megtett az üzleti titkok bizalmas jellegének megőrzése érdekében, különösen harmadik felek vonatkozásában.⁹² Amennyiben az üzleti titok jogosultjának minősülő adatbirtokos bizonyítani tudja, hogy a felhasználó által a technikai és szervezési intézkedések ellenére nagy valószínűséggel súlyos gazdasági kárt szenved az üzleti titkok felfedése miatt, az adatbirtokos eseti alapon elutasíthatja a szóban forgó konkrét adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmet.⁹³ Ilyenkor értesíteni kell az illetékes hatóságot.

A harmadik szintet az adatbirtokos arra vonatkozó kötelezettsége jelenti, hogy a felhasználó kérelmére az adatbirtokos rendelkezésére állóval megegyező minőségben és adott esetben folyamatosan és valós időben harmadik fél rendelkezésére bocsássa a termék vagy a kapcsolódó szolgáltatás használata révén generált adatokat.⁹⁴ Ez az előírás hasonlatos a GDPR 20. cikkében foglalt adathordozáshoz, de azt számos ponton kiegészíti. Egyrészt a GDPR szerinti adathordozás a hozzájárulás vagy szerződéses jogalap szerint kezelt személyes adatokra vonatkozik, ezzel szemben az Adatrendelet ilyen jogalapi megszorítást nem tartalmaz, továbbá a nem személyes adatokra is kiterjed. Másrészt, a GDPR 20. cikkétől eltérően az Adatrendelet előírja és biztosítja a harmadik felek hozzáféréseinek technikai megvalósíthatóságát a hatálya alá tartozó

⁸⁸ Adatrendelet (21) preambulumbekezdés.

⁸⁹ Adatrendelet 4. cikk (1) bekezdés.

⁹⁰ Adatrendelet 4. cikk (10) bekezdés.

⁹¹ Adatrendelet 4. cikk (2) bekezdés.

⁹² Adatrendelet 4. cikk (6) bekezdés.

⁹³ Adatrendelet 4. cikk (8) bekezdés.

⁹⁴ Adatrendelet 5. cikk (1) bekezdés.

valamennyi adattípus esetében. Harmadrészt, az Adatrendelet lehetővé teszi továbbá az adatbirtokosok számára, hogy harmadik felek – de nem a felhasználó – által fizetendő, észszerű kompenzációt állapítsanak meg a felhasználó összekapcsolt terméke által generált adatokhoz való közvetlen hozzáférés biztosításával kapcsolatban felmerülő költségek tekintetében.⁹⁵

Harmadik felek csak a felhasználóval megállapodott célokra kezelhetik az adatokat, és csak a felhasználónak az ilyen adatmegosztásra vonatkozó beleegyezésével oszthatják meg azokat egy másik harmadik féllel.⁹⁶ A felhasználó számára ugyanolyan könnyűnek kell lennie annak, hogy a harmadik fél adatokhoz való hozzáférését megtagadja vagy megszüntesse, mint amilyen a hozzáférés engedélyezése. A harmadik fél semmilyen módon nem kényszerítheti, vezetheti félre vagy manipulálhatja a felhasználót a hozzáférés megszerzése érdekében.⁹⁷ Harmadik fél ezenkívül:

- nem használhatja fel a kapott adatokat profilalkotásra, kivéve, ha ez a felhasználó által kért szolgáltatás nyújtásához szükséges;⁹⁸
- a kapott adatokat nem használhatja fel olyan termék kifejlesztése céljából, amely verseng azon összekapcsolt termékkel, amelyből az elért adatok származnak;
- nem használhatja fel a rendelkezésre bocsátott, nem személyes termékadatokat vagy kapcsolódószolgáltatás-adatokat arra, hogy betekintést nyerjen az adatbirtokos gazdasági helyzetébe, eszközeibe és termelési módszereibe, vagy az adatbirtokos általi felhasználásukra vonatkozóan;⁹⁹
- a kapott adatokat nem használhatja fel oly módon, amely hátrányosan hat az összekapcsolt termék vagy a kapcsolódó szolgáltatás biztonságára;¹⁰⁰
- nem áthatja alá az üzleti titkok bizalmi jellegét;¹⁰¹
- nem akadályozhatja meg, hogy a felhasználó, aki fogyasztó is egyben, az általa kapott adatokat más felek rendelkezésére bocsássa.¹⁰²

A DMA többek között előírja az adatok hozzájárulás nélküli kombinálásának tilalmát, amiből világos, hogy a DMA a hatálya alá tartozó kapuőrök esetében korlátozza az adatokhoz való hozzáférést. Ebből következően az Adatrendelet céljának eléréséhez nem szükséges – és ezért aránytalan is volna az ilyen kötelezettségek hatálya alá tartozó adatbirtokosokkal szemben –, hogy kapuőr is az adathozzáférési jog kedvezményezettjei közé tartozzon.¹⁰³ A DMA alapján kapuőr vállalkozások tehát nem minősülnek a rendelet szempontjából jogosult harmadik félnek, vagyis a felhasználókat nem hívhatják fel arra, hogy adatokat bocsássanak a rendelkezésükre; továbbá nem hívhatják fel a felhasználót arra, hogy az adatbirtokoshoz kérelmet intézzen, hogy ez utóbbi alapján adatokat bocsásson valamely szolgáltatásuk

⁹⁵ Adatrendelet (35) preambulumbekzdés.

⁹⁶ Adatrendelet (37) preambulumbekzdés.

⁹⁷ Adatrendelet (38) preambulumbekzdés.

⁹⁸ Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés *b)* pont.

⁹⁹ Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés *e)* pont.

¹⁰⁰ Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés *f)* pont.

¹⁰¹ Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés *g)* pont.

¹⁰² Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés *h)* pont.

¹⁰³ Adatrendelet (40) preambulumbekzdés.

rendelkezésre; illetve nem kaphatnak olyan adatokat a felhasználótól, amelyekre a felhasználó kérelem alapján tett szert.¹⁰⁴ Ezen túl a harmadik fél a rendelkezésére bocsátott adatokat nem adhatja át a DMA szerinti kapuőrnek.¹⁰⁵ Amennyiben azonban a kapuőr az Adatrendelet alapján adatbirtokosnak minősül, akkor köteles az Adatrendelet megosztásra vonatkozó előírásait teljesíteni.

Tisztességtelen feltételek

Valamely vállalkozás által egy másik vállalkozásra nézve egyoldalúan megállapított, adathozzáférésre és -felhasználásra, valamint az adatokkal kapcsolatos kötelezettségek megsértése vagy felmondása esetén fennálló felelősségre és jogorvoslatokra vonatkozó szerződési feltétel nem kötelező erejű az utóbbi vállalkozásra nézve, ha a feltétel tisztességtelen.¹⁰⁶ Másként: az Adatrendelet 13. cikke csak akkor alkalmazható, ha a szerződéses feltételt egyik vállalkozás a másikra egyoldalúan állapítja meg.¹⁰⁷ Ebből két következtetés adódik: az Adatrendelet a vállalkozások közötti adatmegosztási szerződésekben foglalt tisztességtelen feltételek körét arra az esetre rendezi, amikor az egyik fél egyoldalúan kényszerít ki valamely feltételt, illetve a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó szabályok csak a szerződés azon elemeire alkalmazandók, amelyek az adatok rendelkezésre bocsátásával kapcsolatosak, azaz az adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó szerződési feltételekre, valamint az adatokkal kapcsolatos kötelezettségek megsértése és megszüntetése esetén fennálló felelősségre vagy jogorvoslatokra.¹⁰⁸

A 13. cikk áll egy generálklauzulából, egy fekete és egy szürke listából.¹⁰⁹ Az Adatrendelet tehát megkülönbözteti a *per se* és a vélelmezhetően tisztességtelen szerződési feltételeket, amely utóbbi esetben a szerződési feltételt megállapító vállalkozás számára lehetővé kell tenni, hogy megcáfolhassa a tisztességtelenségre vonatkozó vélelmet. A generálklauzulát az adathozzáférés és -felhasználás terén az alkalmazott helyes üzleti gyakorlattól való jelentős eltérés és – konjunktív feltételként – a jóhiszeműség és tisztesség elvének a sértése alapozza meg.¹¹⁰ *Per se* tisztességtelen az a szerződési feltétel, amelyik:¹¹¹

- kizárja a feltételt egyoldalúan megállapító fél felelősségét a szerződéses kötelezettségek nemteljesítése esetén;
- kizárja az azon fél rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, amellyel szemben a szerződési feltételt egyoldalúan kényszerítették ki;

¹⁰⁴ Adatrendelet 5. cikk (3) bekezdés.

¹⁰⁵ Adatrendelet 6. cikk (2) bekezdés *d*) pont.

¹⁰⁶ Adatrendelet 13. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁷ SZILÁGYI 2024: 585.

¹⁰⁸ Adatrendelet (60) preambulumbekkezdés.

¹⁰⁹ SZILÁGYI 2024: 585.

¹¹⁰ Adatrendelet 13. cikk (3) bekezdés.

¹¹¹ Adatrendelet 13. cikk (4) bekezdés.

- kizárólagos jogot biztosít a feltételt egyoldalúan kikényszerítő fél számára annak megállapítására, hogy a szolgáltatott adatok megfelelnek-e a szerződésnek.

Szürke listás kikötés például szolgáltatásváltás esetén aránytalanul hosszú felmondási idő [13. cikk (5) bekezdés *d*) pont], indokolatlanul rövid felmondási idő a feltétel alkalmazójának felmondása esetén [13. cikk (5) bekezdés *f*) pont].

Nem személyes adatok tekintetében jogellenes nemzetközi kormányzati hozzáférés

Harmadik országok elfogadhatnak olyan törvényeket, rendeleteket és egyéb jogi aktusokat, amelyek célja a határaikon kívül – többek között az Unióban – található nem személyes adatok közvetlen továbbítása vagy az azokhoz való kormányzati hozzáférés biztosítása. A harmadik országok bíróságai és igazságszolgáltatási fórumai által hozott olyan ítéleteket, valamint egyéb igazságügyi vagy közigazgatási – köztük büntető – hatóságai által hozott olyan határozatokat, amelyek a nem személyes adatok tekintetében ilyen továbbítást vagy hozzáférést írnak elő, akkor lehet végrehajtani, ha azok az adatokat igénylő harmadik ország és az Unió vagy valamely tagállama között létrejött hatályos nemzetközi megállapodáson, például kölcsönös jogsegélyről szóló megállapodáson alapulnak.¹¹² Az ilyen ügyeket szabályozó nemzetközi megállapodások hiányában a nem személyes adatok továbbítása vagy az azokhoz való hozzáférés csak akkor megengedett (hiszen az felvetheti például a biztonsághoz és a hatékony jogorvoslathoz való jognak vagy valamely tagállam nemzetbiztonsággal vagy védelemmel kapcsolatos alapvető érdekeinek sérelmét), ha bizonyítást nyer, hogy a harmadik ország jogrendszere megköveteli a határozat indokainak és arányosságának meghatározását, a bírósági végzés vagy a határozat konkrét jellegét, és azt, hogy a címzett indokolt kifogását olyan illetékes harmadik országbeli bíróság vagy igazságszolgáltatási fórum vizsgálja felül, amely hatáskörrel rendelkezik arra, hogy kellően figyelembe vegye az ilyen adatok szolgáltatójának releváns jogi érdekeit.¹¹³

Az adatkezelési szolgáltatónak a kérelem teljesítése előtt tájékoztatnia kell az ügyfelet arról, hogy egy harmadik ország hatósága az adataihoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújtott be, kivéve, ha a kérelem büntető célokat szolgál, és mindaddig, amíg ez a büntető tevékenység eredményességének megőrzéséhez szükséges.¹¹⁴

Annak érdekében, hogy megelőzzék a harmadik országbeli hatóságok általi jogellenes kormányzati hozzáférést nem személyes adatokhoz, az Adatrendelet hatálya alá tartozó adatkezelési szolgáltatásokat – mint például a felhő – nyújtó szolgáltatóknak minden észszerű intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy megakadályozzák a nem személyes adatokat tároló rendszerekhez való hozzáférést, többek között – adott esetben – az adatok titkosítása, gyakori

¹¹² Adatrendelet 32. cikk (2) bekezdés.

¹¹³ Adatrendelet 32. cikk (3) bekezdés.

¹¹⁴ Adatrendelet 32. cikk (5) bekezdés.

ellenőrzések, a biztonságot szavatoló releváns tanúsítási rendszerek ellenőrzött betartása és a vállalati politikák módosítása révén.¹¹⁵

Az adatkezelési szolgáltatók a honlapjaikon elérhetővé teszik, hogy az adatkezelésének céljára telepített IKT-infrastruktúra mely joghatóság alá tartozik, és hogy az adatkezelési szolgáltató milyen technikai, szervezési és szerződéses intézkedéseket tett annak érdekében, hogy megakadályozza az Unióban tárolt nem személyes adatokhoz való nemzetközi kormányzati hozzáférést és azok továbbítását, amennyiben az ilyen adattovábbítás vagy hozzáférés az uniós joggal vagy a releváns tagállam nemzeti jogával való ütközéshez vezetne.¹¹⁶

ÖSSZEGZÉS

Az EU adatmegosztás-szabályozása önmagában demonstrálja a digitális átállás európai szabályozásának kihívásait. Az adatmegosztásra ugyanis a versenyjoggal együtt hét különféle szabályozás vonatkozik, amely összesen négyféle adatmegosztási irányt (B2B, B2C, B2G, G2B) ismer. Csak az adathordozás esetében el kell tudni igazodni a GDPR, a DMA, az Adatrendelet, a DCSD, a CRD szabályozásai között. Nem véletlen, hogy a Draghi-jelentés szerint is az uniós vállalatok több mint 60%-a a szabályozást tekinti a beruházások akadályának.¹¹⁷ Az EU adatgazdasági szabályozása továbbá arra is példa, hogy az EU-ban a digitális gazdaság mennyire jogi lehetőségek (jelen esetben az utópiacok típusú) – és nem a piac kreativitása – által motivált.

Az EU Adatrendelete több szempontból is az ellentmondások jogszabálya lehet. Egyrésztől a BusinessEurope és a Mechanical Engineering Industry Association a szerződéses szabadság és az önkéntes adatmegosztás megőrzése mellett érvel, hangsúlyozva a versenyképesség fenntartásának és az alapvető üzleti *know-how* védelmének fontosságát.¹¹⁸ Ez a megközelítés visszahangozza a Draghi-jelentés versenyképesség növelése érdekében kevesebb európai szabályozás mellett érvelő megközelítését.¹¹⁹ Másfelől azonban az adatok értékének kiaknázása döntő fontosságú lesz Európa versenyképessége szempontjából az elkövetkező évtizedekben.¹²⁰ Az EU által 2020-ban végzett felmérésből kiderült, hogy az európai vállalkozások 40%-a jelentősen alacsonyabb digitális intenzitást mutat, mint az Egyesült Államokban működő társaik.¹²¹ Az Adatrendelet miatt az EU piacán potenciálisan új platformok jelenhetnek meg, amelyek viszont természetüknél fogva szabályozott jogosultságtól fognak függeni.¹²² Ennek következtében a létrejövő üzleti modellek inkább a szabályozási megfelelésen, mint a kreativitáson alapulnak, a digitális szolgáltatások kevésbé dinamikus környezetének kialakulását eredményezve.

¹¹⁵ Adatrendelet 32. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁶ Adatrendelet 28. cikk.

¹¹⁷ European Commission 2024: 18.

¹¹⁸ BusinessEurope 2022.

¹¹⁹ European Commission 2024.

¹²⁰ DIGITALEUROPE 2023.

¹²¹ Eurostat 2021.

¹²² BROADBENT 2023.

Kifejezett aránytévesztésnek tűnik, hogy a Data Act vagy a DGA¹²³ a nem személyes adatok tekintetében szigorúbb követelményeket támaszt az EU-n kívüli kormányzati hozzáférések terén, mint a GDPR. Az aránytévesztés annak fényében értendő, hogy a személyes adatok nyilván stratégiaiabb értéket képviselnek, mint a nem személyes adatok. A Draghi-jelentés szerint az „adatok értékvesztése” (azaz az EU-ból harmadik országokba továbbított adatok mennyisége) ma 90%-ra becsülhető.¹²⁴

Pozitívuma az Adatrendeletnek, hogy szigorú biztosítékokat vezet be a tisztességtelen B2B adatmegosztási szerződések ellen – megkönnyítve ezzel a kkv-k számára az adatokhoz való hozzáférést –, és kötelezi a Bizottságot, hogy kidolgozza és ajánlja az adatokhoz való hozzáférésre és felhasználásra vonatkozó kiegyensúlyozott, nem kötelező érvényű mintaszabályokat.¹²⁵ Szintén pozitívuma az erős befektetésvédelem, hiszen az Adatrendelet megtiltja az adatok felhasználását versenyző termékek fejlesztésére vagy abból a célból, hogy azáltal betekintést nyerjenek az adatbirtokos gazdasági helyzetére, eszközeire és termelési módszereire, vagy az adatbirtokos általi felhasználásukra vonatkozóan. Ezen túl a kapott adatok nem használhatók fel oly módon, amely hátrányos hatással van az összekapcsolt termék vagy a kapcsolódó szolgáltatás biztonságára, illetve nem áthatja alá az üzleti titkok bizalmi jellegét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BOTTA, Marco (2023): *Shall We Share? The Principle of FRAND in B2B Data Sharing*. RSC Working Paper 2023/30. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4422925>
- BROADBENT, Meredith (2023): *The EU Data Act: The Long Arm of European Tech Regulation Continues*. Center for Strategic and International Studies, 2023. június 29. Online: <https://www.csis.org/analysis/eu-data-act-long-arm-european-tech-regulation-continues>
- BusinessEurope (2022): *The Proposal for a Data Act: A BusinessEurope Position Paper*. BusinessEurope, 2022. január 31. Online: <https://www.busseurope.eu/publications/the-proposal-for-a-data-act-a-busseurope-position-paper/>
- CARUGATI, Christophe (2023): The Antitrust Privacy Dilemma. *European Competition Journal*, 19(2), 167–190. Online: <https://doi.org/10.1080/17441056.2023.2169310>
- CASOLARI, Federico – BUTTABONI, Carlotta – FLORIDI, Luciano (2023): *The EU Data Act in Context: A Legal Assessment*. SSRN eLibrary. Online: <https://ssrn.com/abstract=4584781>
- Council of the European Union (2023): *Data Act: Council Adopts New Law on Fair Access to and Use of Data*. Press release, 2023. november 27. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/27-data-act/>

¹²³ Nem személyes adatok harmadik országba való továbbítása esetén megfelelő biztosítékokat kell alkalmazni annak érdekében, hogy az adatok az európai uniós joggal egyenértékű védelmet élvezzenek, különös tekintettel az üzleti titkokra és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokra. Az Európai Bizottság végrehajtási aktusokat hozhat, amelyekben megállapítja, hogy egy harmadik ország lényegében egyenértékű védelmet biztosít, különösen, ha az EU-n belül sok kérelem érkezik az adott országban történő adat-újrafelhasználásra. DGA (21) preambulum-bekezdés.

¹²⁴ European Commission 2024: 67.

¹²⁵ CASOLARI–BUTTABONI–FLORIDI 2023: 17.

europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/27/data-act-council-adopts-new-law-on-fair-access-to-and-use-of-data/

CRÉMER, Jacques – DE MONTJOYE, Yves-Alexandre – SCHWEITZER, Heike (2019): *Competition Policy for the Digital Era*. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en>

DIGITALEUROPE – European Round Table for Industry (2023): Joint Statement on the Data Act. *DIGITALEUROPE*, 2023. június 19. Online: <https://www.digitaleurope.org/news/joint-statement-on-the-data-act-by-digitaleurope-and-the-european-round-table-for-industry/>

Európai Bizottság (2020): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. *Európai adatstratégia*. COM(2020) 66 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020DC0066>

European Commission (2020a): Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act), SWD(2020) 295 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2020:0295:FIN>

European Commission (2020b): *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*. 2020. szeptember 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655

European Commission (2024): *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*. 2024. szeptember 9. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf

Eurostat (2021): How Digitalised Are EU's Enterprises? *Products Eurostat News*, 2021. október 29. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211029-1>

HOLM-HADULLA, Moritz – MEIBORG, Nora Johanna (2023): Data Access under the Data Act – New Momentum for the IoT Market (and Beyond)? *European Competition Law Review*, 44, 187–193.

MONTI, Giorgio – TOMBAL, Thomas – GRAEF, Inge (2022): *Study for Developing Criteria for Assessing “Reasonable Compensation” in the Case of Statutory Data Access Right*. Brussels: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2838/19186>

OECD (2015): *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264229358-en>

SZILÁGYI Ferenc (2024): Az adathozzáférést és az adatfelhasználást szabályozó szerződések és a szerződési jogi szabályok az EU Adatrendelet (Data Act) keretrendszerében – I. rész. *Magyar Jog*, 71(10), 580–588.

- TÓTH András (2021): A mesterséges intelligencia versenyjogi vonatkozásai. In Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai: Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest: Ludovika, 465–489.
- VON DITFURTH, Lukás – LIENEMANN, Gregor (2022): The Data Governance Act: Promoting or Restricting Data Intermediaries? *Journal of Competition and Regulation in Network Industries*, 23(4), 270–295. Online: <https://doi.org/10.1177/17835917221141324>

Jogi források

- Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/858 rendelete (2018. május 30.) a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkotóelemeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről, a 715/2007/EK és az 595/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 2007/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete (2018. november 14.) a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete (2023. december 13.) a méltányos adathozzáférésre és – felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve (2011. október 25.) a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról

Tóth András egyetemi docens, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Digitális és Technológia Jogi Tanszékének vezetője. 2010 óta a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyettese, a Versenytanács elnöke. A *European Competition and Regulatory Law Review* szerkesztőbizottsági tagja. A *Central European Lawyers Initiative* és a Jáki Szaniszló Társaság elnöke.

Bottyán Béla

A COMPLIANCE PARADIGMÁJA

The Paradigm of Compliance

Dr. Bottyán Béla LL.M. doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, bottyán.bela@stud.uni-nke.hu

A compliance funkció körüli fokozott érdeklődés miatt indokolt megvizsgálni annak létjogosultságát, hogy a compliance-re önálló diszciplinaként tekintsünk. Ennek megítéléséhez elsődlegesen a compliance fejlődését befolyásoló főbb tényezőket, a compliance főbb tartalmi elemeit, valamint egyes tudományágakhoz való viszonyát volt szükséges számba venni. A tanulmány a főbb ok-okozati összefüggéseket szintetizálja, a compliance jogtudományhoz való kapcsolódását elemzi, illetve további kutatási lehetőségeket jelöl ki.

KULCSSZAVAK:

megfelelőség, integritás, paradigma, diszciplína

Due to the increased interest in the compliance function, examining the raison d'être of considering compliance as an independent discipline is justified. In order to assess this, it was primarily necessary to take into account the main factors influencing the development of compliance, the main content elements of compliance, as well as its relation to certain disciplines. The study synthesises the main causal relationships, analyses the connection of compliance to jurisprudence, and identifies further research opportunities.

KEYWORDS:

compliance, integrity, paradigm, discipline

BEVEZETÉS

Thomas Kuhn szerint a „tudomány forradalma” alatt egyes tudományterületek olyan integrálódását, átrendeződését kell érteni, amelynek során új paradigmák szerint működő kutatási területek jönnek létre.¹ Különösen aktuális ennek a tézisnek a vizsgálata a compliance témakörében, hiszen a kapcsolódó közlemények folyamatosan növekvő száma, ilyen megnevezés alatt akkreditált posztgraduális képzések és a szervezett hazai és nemzetközi tudományos konferenciák miatt a compliance tudományos térben való elhelyezését immár érdemes értékelni. A tudomány egymással kapcsolatban álló ismeretek rendszere, amelyek meghatározzák vizsgálati tárgyát és módszerét, az ebből keletkezett ismeretek rendszerezésének módjait, majd az ezek alkalmazásával rendezett ismeretek – tudományos tételekbe foglalható – szabályosságait.² Következésképpen felvetődik a compliance önálló tudományágként, illetve diszciplínaként való azonosíthatóságának elméleti lehetősége. Ennek megállapításához kétféle megközelítést indokolt együttesen alkalmazni. Egyrészt a compliance attribútumait egy már korábban felállított kritériumrendszer elemeivel érdemes összevetni,³ amely elemek tulajdonképpen felfoghatók a tudományosság megjelenési alakjainak, másrészt nem mellőzhető a compliance sajátosságainak egy egyedi és összetett szempontrendszer szerinti vizsgálata sem. Ez utóbbihoz tartozó szempontok (a) a compliance tudománytörténeti fejlődését befolyásoló főbb tényezőket és körülményeket, (b) a compliance kutatási tárgyköréit, (c) az alkalmazott módszertant, valamint (d) a releváns tudományágakhoz való viszonyrendszert foglalják magukban.

A COMPLIANCE FOGALMA

A fentebb ismertetett kutatás elvégzésének előfeltétele a compliance definíciójának rövid ismertetése. A compliance fogalmát egyrészt egy szűkebb, másrészt egy tág értelmezésben érdemes tanulmányozni. Az előbbi körbe tartozik az az álláspont, miszerint „a compliance azoknak az intézkedéseknek az összessége, amelyek a vonatkozó törvények és jogszabályok, valamint a belső szabályoknak való megfelelés érdekében születnek”.⁴ Itt említendő meg Geißler nézete is, amelynek lényege, hogy „a compliance a jogi előírások és szabályok iránti elkötelezettséget jelenti”.⁵ Tágabb értelmezésre megfelelő példa lehet a Geoffrey Parsons Miller által használt megfogalmazás, miszerint a compliance olyan belső folyamatokat jelent, amelyeket az adott szervezet azért használ, hogy az alkalmazandó normákhoz igazítsa az egyének viselkedését.⁶ A Kocziszy–Kardkovács magyar szerzőpáros továbbmenve

¹ KUHNS 1984.

² TAMÁS 2012.

³ A későbbiekben részletesen ismertetett kritériumrendszer alkalmazása egy kutatási terület tudományossá válásának megítélését segíti elő.

⁴ BEHRINGER–BECHER 2016.

⁵ GEISSLER 2004: 8.

⁶ MILLER 2014.

kiemeli a könyvében, hogy „az adott szervezetnek nem csupán a jogszabályi és etikai, hanem a társadalmi és tulajdonosi normáknak és elvárásoknak is meg kell felelnie; felelős társaságirányítás, amelynek része az érték-/eredmény-, a minőség- és a környezetmenedzsment, nem képzelhető el compliance-menedzsment nélkül”.⁷ Megjegyzendő, hogy ez utóbbi megközelítésből a jogi szempont érvényesülése mellett kitűnik az is, hogy a compliance részét képezik azok a jelenségek, amelyek a vezetés- és szervezéstudományhoz tartozónak tekinthetők.⁸ A compliance törekvése tehát nem csupán arra irányul, hogy a szervezet megfeleljen az etikai, átláthatósági és jogszerűségi követelményeknek, hanem a compliance maga is mind közvetlenül, mind közvetve értéket teremt, ugyanakkor ennek megítélése már a compliance tartalmának vizsgálódási köréhez tartozik.

A compliance tartalmát két megközelítés mentén érdemes tárgyalni: a szabályozási megfelelés (*regulatory compliance*) és a vállalati megfelelés (*corporate compliance*) lényegi összehasonlítása az alábbiakban foglalható össze.

1. táblázat: A szabályozási megfelelés (regulatory compliance) és a vállalati megfelelés (corporate compliance) lényegi összehasonlítása

Aspektus	Szabályozási megfelelés	Vállalati megfelelés
Definíció	Arra vonatkozik, hogy az adott szervezet megfeleljen az állami, iparági vagy egyéb külső előírásoknak.	Azon szabályoknak, eljárásoknak, belső politikának való megfelelést jelenti, amelyeket az adott szervezet saját maga alakít ki.
Hatáskör	Nemzeti vagy nemzetközi előírások.	Belső szabályok és elvárások.
Végrehajtás	Szabályozó hatóságok szankciókat alkalmazhatnak az adott szervezettel szemben.	Szorosan összekapcsolódik a vállalatirányítással, a kockázatkezelési mechanizmusokkal.
Cél	Harmonizáció, iparági szabványok, sztenderdek betartása, illetve a közérdek védelme.	Etikus vállalati gyakorlatok támogatása.
Dokumentáció	Jogszabályok és rendeletek, szabványok, engedélyek és tanúsítványok, külső szakértői vélemények, jelentések, szerződések.	Szabályzatok, eljárások, utasítások, felhatalmazások, jelentések, belső állásfoglalások és szakvélemények, compliance-programok. ⁹
Monitoring és jelentés	Folyamatos monitoring a szabályozási változások és incidensek jelentésére.	Belső kontrollok, belső ellenőrzések, egyedi jelentési mechanizmusok.
Példák	ESG, GDPR, DORA, HIPAA, SOX, FDA szabályok.	Etikai kódex, vesztegetés elleni belső irányelv, összeférhetetlenségi politika.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az összehasonlítás egyértelműen rámutat a lényegi különbségek gyökérokára, a szervezet saját hatáskörében alkotott, elfogadott és kihirdetett normák, illetve külső szervezet vagy személy által létrehozott és alkalmazandó előírások betartatására.

⁷ KOCZISZKY-KARDKOVÁCS 2020.

⁸ A vezetés- és szervezéstudományi megközelítésről lásd bővebben BENEDEK 2019.

⁹ A compliance-programokkal kapcsolatban lásd bővebben MARTINEZ 2020.

A terjedelmi korlátok miatt a fogalmi elemek további alábontását ebben a munkában nem végezzük el, ugyanakkor az imént leírtak egyértelműen rávilágítanak egyrészt arra, hogy nincs egy nemzetközi szinten is egységesen elfogadott fogalommeghatározás, másrészt több tudományág által érintett intézményről van szó. A compliance mint definíció jelentéstartalmanak áttekintése azonban előrevetíti azt a kérdéskört, hogy a compliance-nek van-e részben vagy egészben saját és egyedi dogmatikája.¹⁰

A COMPLIANCE MINT KUTATÁSI TERÜLET TUDOMÁNYOSSÁ VÁLÁSÁNAK ELMÉLETI ALAPVETÉSE

Mindenekelőtt premisszaként szükséges tekinteni arra, hogy a compliance-t, illetve a compliance-menedzsmentet kutatási területként fogjuk fel, hiszen ezek fogalmát, tárgyát, tartalmát, gyakorlati alkalmazhatóságát és érvényesülését, más területekkel való kapcsolódását hazai és nemzetközi szinten is vizsgálat tárgyává tesszük. Mindazonáltal a kutatási területként való értelmezés természetsszerűleg nem jelenti egyúttal azt is, hogy az adott kutatási tárgykör bizonyosan önálló tudományágnak, illetve azon belül (al)diszciplínának minősülne. Egy általános felfogás szerint a kutatási terület tudományossá válásának kritériumai ugyanis a következők:¹¹ a) a terület művelői nemzetközi konferenciákra gyűlnek össze; b) a terület kutatói nemzetközi szervezetet hoznak létre; c) az új területen nemzetközi tudományos folyóiratot alapítanak és működtetnek; d) egyetemi tanszékek jönnek létre; e) egyetemi disszertációkat írnak az új szakterület eredményeiről; f) monográfiákat, könyveket, tankönyveket, összefoglaló műveket jelentetnek meg a terület kutatási eredményeiről; g) a szakterület eredményeire más tudományterületek publikációiban is hivatkoznak; h) tudományos iskolák jönnek létre.

A compliance kutatási területét e felsorolt kritériumok tükrében érdemes áttekinteni. Nemzetközi konferenciák között említhető az évente megrendezendő *European Compliance and Ethics Conference* vagy az *Annual Compliance & Ethics Institute* megnevezésű rendezvények,¹² amelyeken a vállalati szféra képviselőin kívül a tudomány művelői is részt vesznek, illetve előadásokat tartanak.¹³ A kritériumok között szerepel a nemzetközi szervezetek létrehozása is, amire figyelemmel érdemes számon tartani például az *International Compliance Association*-t vagy a *The European Ethics & Compliance Association*-t. A nemzetközi tudományos folyóiratokat illetően – *SCImago* folyóirat- és országrangsor, SJR-besorolásuk alapján – a *Journal of Business*

¹⁰ Ambrus István és Farkas Ádám az *A compliance alapkérdései – az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata* című könyvükben megfogalmazták azt a kategorikus állításukat, miszerint a compliance-nek nincs önálló dogmatikája. AMBRUS–FARKAS 2019.

¹¹ VINKLER 2008.

¹² A *European Compliance and Ethics Conference* az EQS Group AG szervezésében valósul meg évente, míg az *Annual Compliance & Ethics Institute* rendezvény megrendezéséért minden évben a *Society of Corporate Compliance and Ethics* felel.

¹³ A 2023-ban megrendezett *European Compliance and Ethics Conference* megnevezésű konferencián előadott többek között az Ansbach-i Egyetem professzora, Prof. Dr. Stefanie Fehr, aki a compliance, adatvédelem és vállalati ellenőrzés szakterületekre szakosodott.

Ethics, a Journal of Money Laundering Control, valamint a *Journal of Economic Behavior and Organization* folyóiratokat szükséges első körben kiemelni. Feltételként jelölte meg a kritériumrendszer a vonatkozó tárgykörben tanszékek létrehozását, aminek kapcsán megemlítendő, hogy kifejezetten compliance-szel kapcsolatos kutatások művelése céljából alapítottak tanszéket a Liechtensteini Egyetemen és a Göttingeni Egyetemen. Az egyetemi disszertációk és a terület kutatási eredményeiről megjelent művek száma is nagyobb mértékű növekedésnek indult az elmúlt időszakban, ezért értelemszerűen megjelentek azok a hivatkozások is, amelyek e tudományos munkák eredményeire más tudományterület publikációiban utalnak.¹⁴ Tekintettel továbbá arra, hogy több európai országban (köztük Magyarországon is) több felsőoktatási intézmény akkreditálta és indította meg compliance szakjogász képzését, így a tudományos iskolák működésének formai keretei szintén biztosítottak tekinthetők.

Mivel a tudományossá válás feltételei Vinkler értelmezésében konjunktívan viszonyulnak egymáshoz, ezért a compliance e megközelítés alapján kimerítheti a tudományossá válás feltételeit, ugyanakkor meg szükséges említeni azt is, hogy ez a szempontrendszer nem veszi figyelembe a tudománytörténeti fejlődést, a compliance kutatási tárgyköreit, az alkalmazott módszertant, illetve a releváns tudományágakhoz való viszonyulást, más szóval inkább csak az alaki kikötésekkel való egyezőség vizsgálatát segíti elő. A compliance sajátosságainak tehát egy adott kritériumrendszerrel való összevetése általános és formális jelleggel rámutatott arra, hogy a compliance tudományossá válásának kérdéskörével tartalmi szinten is indokolt érdemben foglalkozni.

TUDOMÁNYTÖRTÉNETI FEJLŐDÉST BEFOLYÁSOLÓ KÖRÜLMÉNYEK

Az etikai értékek modern kori felértékelődésének kezdetei a társadalmi felelősségvállalásra irányuló igények kielégítésében, valamint az üzleti etika megjelenésében keresendők. Habár az első üzleti etikai kódexek között számon tartott dokumentum a General Electric 1800-as évek végén közzétett *The Spirit & The Letter* megnevezésű közleménye,¹⁵ amely kinyilvánította a gazdasági társaság elköteleződését az integritás figyelembevételével, mégis, a második világháborút követő események tekinthetők tényleges előzményeknek. Az ebben az időszakban lezajlott társadalmi, gazdasági és politikai viszonyok változása kedvező és kedvezőtlen hatásokat egyaránt kiváltott. A teljesség igénye nélkül a főbb pozitív következmények között a multinacionális vállalatok térnyerését és ezáltal a gazdasági növekedés fokozódását, az innovatív szemlélet erősödését említhetjük, míg a negatív hatásoknál a kis- és középvállalkozások érvényesülésének korlátait vagy olyan externáliákat érdemes megnevezni, mint

¹⁴ Például nemzetközileg is elismert Prof. Dr. Sharon Oded 2012-ben védte meg *Corporate Proactive Compliance* című disszertációját. A könyvek közül érdemes lehet kiemelni az Amszterdami Egyetem oktatójának, Benjamin van Rooij-nak, valamint a Floridai Egyetem oktatójának, D. Daniel Sokolnak a *The Cambridge Handbook of Compliance* című könyvét, amely a Cambridge-i Egyetem kiadásában jelent meg 2021-ben.

¹⁵ Az Amerikai Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet hivatalos honlapja: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1314357/000119312508061938/dex142.htm>

a környezeti károk bekövetkezése.¹⁶ A vállalatok e tendenciák ellensúlyozásaként, illetve kiegészítéseként egyre hangsúlyosabb szereppel ruházták fel a vállalati társadalmi felelősségvállalás intézményét.¹⁷ A vállalatok társadalmi felelősségvállalása pedig az 1970-es években magával vonzotta az üzleti etikai értékek tudományos megközelítését. Filozófusok, teológusok, a gazdaságtudomány művelői vizsgálták az általános etika és az üzleti etika viszonyát,¹⁸ az etikai normák érvényesülését, s egyesek az üzleti etika megszületését 1974-re, az első ilyen tárgyban megtartott konferencia időpontjára teszik.¹⁹ A vállalatok felismerték azt a tényt, hogy az etikai elvek beépítése a mindennapi ügymenetbe a kockázatkezelés,²⁰ a költségmegtakarítás, a tőkéhez való hozzáférés, az ügyfélkapcsolatok, az emberierőforrás-menedzsment és az innovációs kapacitás tekintetében is előnyökkel jár, ezért ez idő alatt sorra adták ki az etikai kódexeket (*code of conduct*).

Az ezt követő rövid időszak az „útkeresés” jegyében telt egészen addig, amíg az Egyesült Államokban és Európában napvilágra került csalások, számviteli rendellenességek és felelős vállalatirányítási kudarcok következményeként egyre inkább megnőtt az igény a kockázatok feletti kontroll minél nagyobb mértékű gyakorlására,²¹ valamint a vállalatok prudens működésének megteremtésére.

A magyarországi székhellyel rendelkező cégek és szervezetek a fejlettebb nyugati államokba bejegyzett vállalatokhoz képest – több okból is – később, jellemzően a rendszerváltás után alkották meg és tették közzé első etikai kódexeiket.²² Az 1991-ben létrejött Magyar Ingatlanforgalmazók Szövetsége például az etikai kódexének kidolgozásáról és az etikai bizottság felállításáról már alakuló közgyűlésen határozott. Az MHB a Mercury International és külföldi bankok referenciaanyagai alapján készítette el még 1992-ben a saját etikai kódexét, illetve 1993-ban született meg az OTP első etikai és viselkedési kódexe is.²³

A gazdasági társaságok egyre inkább meg kívántak bizonyosodni arról, hogy a jogi normák betartásán túlmenően a morális elvárásoknak is valóban megfelel a vállalatuk, ezért olyan szakembereket kezdtek foglalkoztatni, akik az etikai értékek „őreiként” cselekvési programokat dolgoznak ki és gondoskodnak azok végrehajtásáról, ideértve a foganatosításra vonatkozó

¹⁶ DE GEORGE 2015.

¹⁷ A vállalati társadalmi felelősségvállalás azt jelenti, hogy a vállalatok felelősséget vállalnak viselkedésükért és annak a társadalomra gyakorolt hatásáért. Vállalatonként eltérő, hogy mit értenek ez alatt, de alapvetően a következőket tekintjük idetartozónak: foglalkoztatási feltételek és munkaügyi normák, az egyesülés szabadsága, a munkahelyi jóllét, a megkülönböztetésmentesség és a nemek közötti egyensúly, az érdekeltek elkötelezettsége, az emberi jogok, a környezeti károk megelőzése, beleértve a kibocsátás és a szennyezés csökkentését, valamint a vesztegetés és a korrupció megszüntetése. Lásd bővebben: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:corporate_social_responsibility

¹⁸ A kezdetek, vagyis az 1970-es és 1980-as évek üzleti etikával kapcsolatos munkásságai közül a következő műveket érdemes szükségképpen megemlíteni: BEAUCHAMP–BOWIE 1979; DONALDSON–WERHANE 1979; BARRY 1979; DE GEORGE 1982; VELASQUEZ 1982.

¹⁹ BOWIE 1986.

²⁰ A kockázatmentedzsment fejlődéséről lásd bővebben OZDEMIR 2021.

²¹ TASI 2011.

²² A visszaélések magas száma miatt az Egyesült Államokban az 1980-as évek közepén megalakult a *Defense Industry Initiative* abból a célból, hogy különböző iparágakban népszerűsítse az üzleti etikát, illetve annak gyakorlati megoldásait. Lásd bővebben FERRELL–FRAEDRICH–FERRELL 2011: 25.

²³ ZSOLNAI 1997.

reportingrendszerek működtetését is. Európában ez alapozta meg a compliance funkció szerepének erősödését, aminek új lendületet a befektetővédelmi előírások szigorítása, a MIFID szabályozási keretrendszer adott a 2000-es években, Magyarországon pedig – több más európai országhoz hasonlóan – kiterjesztették a compliance működtetésével, illetve az integritás növelésével kapcsolatos követelményeket az egyes közszféraszervezetekre.²⁴

A fentebb írtak alapján a compliance gyakorlati jelentőségének felértékelődését és a tudományos jellegével kapcsolatos kérdések felvetésének lehetőségét a jogi személyek minél jövedelmezőbb, illetve jogszerűbb működése iránti igénye és az ezeket elősegítő tudatos szervezési és vezetési megoldások alkalmazása segítette elő.²⁵

KUTATÁSI TERÜLETEK

A compliance kutatási területének vizsgálata során mindenekelőtt azt az értelmezési tartományt szükséges kijelölni, amely hozzájárul az egységes jelentéstartalom használatához. Ezt követően meg kell határozni azokat a tárgyköröket, amelyek a compliance kutatási területébe tartozónak tekintendők. Az eddig napvilágot látott szakirodalmak alapján a compliance-hez tartozó kutatási területek értelmezési keretrendszerét a jogtudomány, a társadalomtudomány, a közgazdaság-tudomány, valamint a gazdálkodás- és szervezéstudomány alkotják. E művekre alapozva a compliance kutatási területeiként elsődlegesen a következők azonosíthatók: a) integritás,²⁶ b) jogi személyek által alkotott „belső” szabályoknak és „külső” jogi normáknak való megfelelés, c) etikai normák érvényesülése,²⁷ d) visszaélések megelőzése és kezelése, e) kockázatelemzés és -kezelés, f) kontrollrendszer kialakítása, üzemeltetése, fejlesztése.²⁸

A felsoroltak alapján a compliance funkció – visszautalva a fogalmi meghatározáshoz – a továbbiakban tágan értelmezendő, és a jogi személyek által az eredményes, etikus és szabályszerű működésük érdekében alkalmazott értékvezérelt, valamint kockázatalapú szervezési–vezetési–igazgatási, továbbá irányítási, felügyeleti, ellenőrzési rendszerét öleli fel.

Megjegyzendő, hogy egyes tudományterületek, főként a közgazdaság-tudomány, valamint a vezetés- és szervezéstudomány a felsorolás szinoptikus leírására a compliance-menedzsment vagy integritásmenedzsment kifejezést használják.

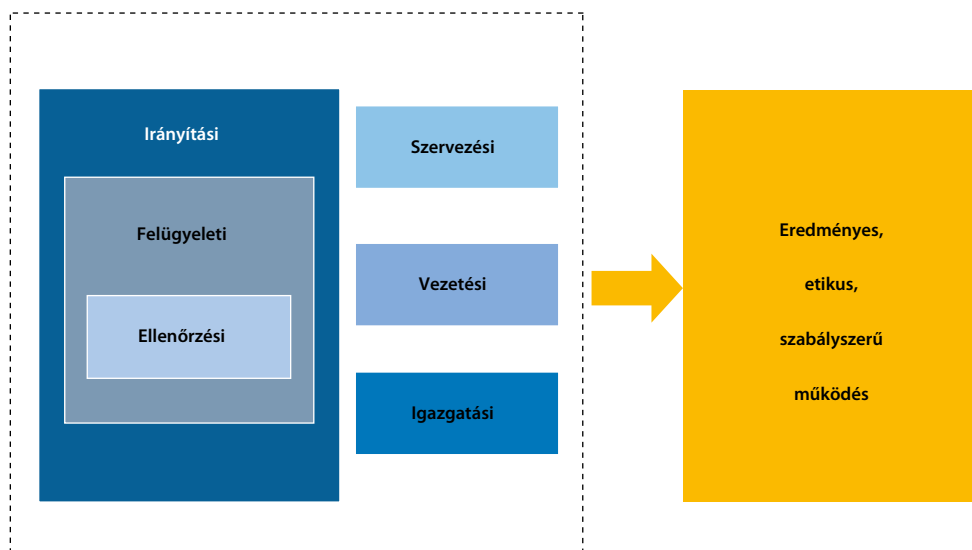
²⁴ Lásd bővebben BOTTYÁN 2023.

²⁵ Különösen a pénzügyi szektor viszonyainak elmúlt időszakra jellemző főbb változásairól lásd LIN 2016.

²⁶ Az integritás szó a latin in-tangere kifejezésből ered, többes jelentése van: érintetlen, sérthetetlen, feddhetetlen, értékvezérelt. Magát az „integritás” kifejezést a társadalomtudományok használják, így etimológiai, szociológiai, filozófiai és jogi jelentése is van. Jogi-közigazgatási értelemben az integritás egy értékfogalom, amely elsődlegesen teljesítmények értékelésére szolgál, és mind személyi, mind pedig szervezeti szinten értelmezhető. Lásd bővebben: <https://birosag.hu/integritas>

²⁷ A jogi személyek által (az etikai normák betartatása céljából) gyakorta alkalmazott intézmények: képzések szervezése és tartása, küldetésnyilatkozat, jövőkép, stratégia, értékek megalkotása és közzététele, etikai kódex létrehozása és népszerűsítése, etikai normák betartásának vizsgálati eljárása, etikai bizottság felállítása, etikai ügyekkel foglalkozó személy foglalkoztatása, etikai „panaszkezelési” vonal (*whistleblowing*) kiépítése és fenntartása.

²⁸ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről lásd bővebben VÉRTESY 2014: 8.



1. ábra: Értékvezérelt és kockázatalapú rendszer

Forrás: a szerző szerkesztése

A leírtak alapján a compliance kutatási területei világosan megjelölhetők, ugyanakkor nem ilyen egyértelmű azok elhatárolása többek között a vezetés és szervezés, a jogtudomány, a közigazgatás-tudomány, esetlegesen a versenyjog, a fogyasztóvédelmi jog, továbbá a vállalat-gazdaságtan és üzletpolitika kutatási területeitől. Ennek oka, hogy e felsorolt diszciplínák is közvetlenül vagy közvetett módon tárgyalják a compliance célját, rendeltetését, fogalmát, tárgyát, illetve tartalmát. Ezért a compliance egyedi jellegének azonosításához a módszertan, illetve egyes tudományágakhoz, tudomány-részterületekhez – különösen a közigazgatás-tudományhoz és a jogtudományhoz – való viszonyát is indokolt a vizsgálat tárgyává tenni.

MÓDSZERTAN

A compliance módszertanát illetően a több tudományterület kutatási hatókörébe tartozó kapcsolódási pontok azonosítása és azok kutatása révén – úgynevezett transzdiszciplináris megközelítés segítségével – fejlődik. A compliance nem egyetlen tudományterülethez kötődik, hanem több tudományág találkozásánál helyezkedik el. A transzdiszciplinaritás értelmezése szerint a különböző diszciplínák módszertani eszköztárának kombinálásával olyan új megközelítések és tudásformák születnek, amelyek túlmutatnak az egyes tudományágakon belüli hagyományos kereteken. A compliance fejlődése szempontjából ez azt jelenti, hogy az egyes tudományterületek kutatásai és módszertanai együttesen alakítják ki a compliance elméleti és gyakorlati megalapozottságát a 2. táblázatban részletezett tudományközi beágyazottsága miatt.

2. táblázat: A compliance interdiszciplináris megközelítése – kapcsolódási pontok különböző tudományterületekkel

Gazdaság- és szervezéstudomány	A vállalati irányítás, kockázatkezelés, üzleti etika és pénzügyi szabályozás compliance vonatkozásai
Jogtudomány és közigazgatás-tudomány	A szabályozási keretek és rendszerek, a közigazgatási jogi és magánjogi megfelelés
Fenntarthatóság ²⁹	Az ESG (environmental, social, governance) követelmények, a társadalmi felelősségvállalás és a környezetvédelmi előírások
Informatika ³⁰	Adatvédelem (GDPR), kiberbiztonság, mesterségesintelligencia-alapú compliance-eszközök

Forrás: a szerző szerkesztése

A compliance tehát főként e területek határán, illetve azok integrációjából születik és fejlődik. Feltehető a kérdés, hogy ez a komplex metodológia napjainkra létrehozott-e már egy olyan értéket, amely lehetővé teszi a compliance *sui generis* sajátosságainak elemzését, saját belső tudományos rendszerének vizsgálatát és ezáltal a tudománytani önállóságának megállapítását.³¹ Ennek megítéléséhez – kifejezetten e tárgykörben megjelent tudományos művek hiányában – bizonyosan egy átfogó tanulmány megírása nyújthat segítséget a jövőben, amely hozzájárulhat a compliance tudománytani helyének meghatározásával, a fentebb hivatkozott tudományterületek integrációjának feltárásával, a compliance *sui generis* jellemzőinek modellezésével, illetve egységes módszertani keretének kialakításával kapcsolatos kutatási célok eléréséhez.

A potenciálisan alkalmazandó módszertani megközelítések közül a szervezeti struktúrák és compliance kontrollmechanizmusok vizsgálata miatt a gazdaság- és szervezéstudomány módszereit, a compliance-kultúra, etikai normák és társadalmi hatások elemzése kapcsán a szociológia módszereit, a közigazgatás- és jogtudomány módszerei között pedig a történeti, rendszertani, összehasonlító, fogalomelemző és jogi-dogmatikai módszert érdemes kiemelni. Ez utóbbiak segíthetnek többek között a compliance történeti fejlődésére, a további fogalomhasználatra, a compliance jogrendszerben elfoglalt helyére, illetve más országok és ágazatok compliance-megoldásaira vonatkozó kutatási kérdések megválaszolásában.

A COMPLIANCE ÁLTALÁNOS KAPCSOLATA EGYES TUDOMÁNYTERÜLETEKKEL, TUDOMÁNYÁGAKKAL

A compliance tartalma tudományos szempontú vizsgálatának elengedhetetlen eleme a releváns tudományterületekhez, tudományágakhoz való kapcsolódásának meghatározása.

²⁹ VÉRTESY 2024.
³⁰ ABRAHAMS et al. 2024.
³¹ KAISER 2016.

Az eddig megjelent compliance-t érintő tanulmányok jellemzően egy bizonyos – szerző által kiválasztott – megközelítés alkalmazására törekedtek, ugyanakkor a compliance a gazdaság- és szervezéstudomány mellett vizsgálható a közigazgatás-tudomány és a jogtudomány szempontjából is. A compliance összetettségének mértékét támasztja alá az a tény, hogy a hivatkozott tudományterületek mást és mást értenek annak tartalma alatt, illetve eltérés mutatkozik a compliance célként, illetve eszközként való felfogásában is.³² Ennek oka, hogy az egyes diszciplínák saját kutatási-elemzési módszerei – külön-külön alkalmazásuk esetén – nem képesek a compliance komplexitásánál fogva annak holisztikus vizsgálatára. Ez alapozza meg az arra vonatkozó általános igényt, hogy – integrált kutatások elvégzése révén – a tudományterületek kölcsönhatásából származó eredmény hozzájáruljon a társadalmi hatás kiváltásához.³³

A fentebb írtak tovább erősítik a compliance területe horizontális és vertikális vizsgálatának szükségességét, amely elemzés elősegítené a tudományos térben való elhelyezését is. Amennyiben a későbbiekben a tudományos élet művelői elfogadják a compliance mint önálló tudományág, illetve (al)diszciplína létjogosultságát, akkor egyúttal el kell ismerni azon jellemzőjét is, miszerint diszciplínák kereszteződéseként tekintsenek rá.³⁴

A közigazgatás-tudomány és a compliance szoros kapcsolatban áll egymással, ami több területen is megfigyelhető, így indokolt ezek közül a jelentősebb tárgykörök számba vétele. A jó állam fogalma – a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva – összefonódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás definíciójával. Az állam és a kormányzat egyre növekvő felelőssége, valamint az egyre sokrétűbbé váló, egymással gyakran átfedésben lévő feladatok ellátásához szükséges integrált megközelítés szükségessége egyre jelentősebb kapacitásokat, intézményi és adminisztratív képességeket igényel, amelyek megteremtése, fenntartása és folyamatos fejlesztése a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető.³⁵ Az egyes compliance megoldások – összhangban az Európai Unió Költségvetési Főigazgatósága által működtetett Államháztartási Belső Kontroll Munkacsoport által 2015 áprilisában közzétett állásfoglalásával – alapköve az úgynevezett elszámoltathatósági háromszög (hatáskör, felelősség, számonkérés),³⁶ amely szemlélet a szervezeti kultúrába építendő be, biztosítva ezzel a képességek kiaknázását és azt, hogy a vállalati és állami szervezetek etikus módon működjenek.

A közigazgatás-tudomány vizsgálja többek között a közigazgatási szerveket, amelyeknek be kell tartaniuk a rájuk vonatkozó előírásokat. A compliance szintén azt hivatott elősegíteni,

³² Jogi szempontból az adott jogi személy szabályszerű működésének biztosítása a cél, aminek eszköze többek között a megfelelően fogalmazott előírások betartása, betartatása, illetve a jóváhagyott kontrollok végrehajtása, míg gazdasági és szervezési oldalról például alacsonyabb kockázati szint, illetve a lehető legkevesebb, legkevésbé szigorú jogi előírás alkalmazása mellett a minél hatékonyabb működés elérése.

³³ Mindazonáltal a compliance – amennyiben arra bármilyen mértékben is diszciplínaként tekintünk – a Magyar Tudományos Akadémia tudományági nomenklatúrája alapján kétségtelenül a IX. osztályba, a Gazdaság- és Jogtudományok tudományterületébe lenne sorolandó. Ezzel kapcsolatban itt kell megjegyezni, hogy a compliance tudományágként jelenleg nem szerepel a nomenklatúrában, az abba való nyilvántartásba vételének lehetősége érdemben nem merült fel, következésképpen az Akadémia e szakterülettel foglalkozó testületet, például tudományos bizottságot sem állított fel.

³⁴ KAISER 2019.

³⁵ Lásd: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/bemutatas>

³⁶ Pénzügyminisztérium 2021.

hogy az adott vállalkozás vagy közigazgatási szerv megfeleljen a különböző etikai és jogi követelményeknek. A közigazgatás-tudomány külön figyelmet fordít például a korrupció elleni fellépésre, amely köztudottan tárgyalható a személyes és szervezeti integritás szempontjából,³⁷ de ugyanezt célozza meg a compliance is mind a vállalati, mind a közszférában, például belső szabályzatok, etikai kódexek és bejelentési rendszerek révén.

Szintén megfigyelhető a kapcsolódás a közigazgatás-tudomány és a compliance hatókörében a kockázatkezelés tekintetében, hiszen a közigazgatásban az egyes kockázatok csökkentése érdekében különböző kontrollokat, illetve mechanizmusokat (például külső vagy belső ellenőrzéseket) alkalmaznak. A compliance rendeltetése pedig ugyancsak a kockázatok azonosítása, értékelése és csökkentése, többek között az adatvédelmi és adatbiztonsági, a környezetvédelmi vagy a versenyjogi előírások betartásával.

A közigazgatás-tudomány által vizsgált tárgykörök között szükségszerűen meg kell említeni a közigazgatási jogalkalmazást is, amelyre Lőrincz Lajos a közigazgatás legnagyobb volumenű feladataként hivatkozott.³⁸ A jogalkalmazás az általános tartalmú jogszabályoknak konkrét, egyedi esetekben való alkalmazása.³⁹ Ezt érdemes kiegészíteni Madarász Tibor álláspontjával, miszerint az államigazgatási jogalkalmazás jogérvényesítő jogi művelet, amelynek során államigazgatási szerv konkrét jogalany (címzett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít, vagy szüntet meg, illetőleg módosít.⁴⁰ Ezzel összehasonlítva a compliance funkcióját, a compliance azt törekszik megvalósítani, hogy a jogszabályok megfelelő értelmezése és betartása biztosított legyen a jogi norma címzettjei számára.

Érdemes külön kitekintést tenni a jogtudomány és a compliance relációjára, hiszen a közöttük lévő bonyolult viszony több szempont mentén is értékelhető, így többek között a funkciók, a célok, valamint az átfedések és különbözőségek oldaláról is.

Mindkét terület középpontjában a jogi normák és azok betartása áll, de eltérő megközelítéssel élnek. A jogtudomány ugyanis nem csupán a hatályos jogra vonatkozó fogalmi tisztázó elemzéseket öleli fel, hanem magában foglalja a római jogi és a jogbölcséleti kutatásokat, illetve a *de lege ferenda*, az empirikus és a jogra vonatkozó politikai filozófiai kérdésfelvetéseket is.⁴¹ A compliance az előírásoknak való megfelelést és az etikus működést foglalja magában, a célja pedig a szabálykövető viselkedés előmozdítása és a jogi, illetve megfelelési kockázatok minél nagyobb mértékű csökkentése.⁴² Bár a compliance gyakorlati alkalmazása és a jogtudomány elméleti elemzése eltérő perspektívából közelít a joghoz, mindkettő szorosan összekapcsolódik a jogszabályok betartásának és működésének értékelése miatt.

A compliance egyre nagyobb jelentőséget nyer a modern jogi környezetben, különösen a gazdasági társaságok, de más szervezetek esetében is. A jogtudomány egyik feladata az is,

³⁷ HOLLÁN 2013.

³⁸ LŐRINCZ 2010: 211.

³⁹ LŐRINCZ 2010: 211.

⁴⁰ MADARÁSZ 1992: 265.

⁴¹ JAKAB–MENYHÁRD 2015.

⁴² A compliance érvényesülésével és a compliance-programok hatékonyságával kapcsolatban lásd bővebben ARMOUR–GORDON–MIN 2020.

hogyan elemezze és magyarázza azokat a mechanizmusokat, amelyek a jogszabályok betartására irányulnak. Ezen a ponton a compliance bevezetése új szempontokat hoz be a jogtudomány területére, különösen a következő területeken: a) jogértékesítés kérdései, b) jogi normák értelmezése és gyakorlati alkalmazása,⁴³ c) kockázatkezelés és jogi megfelelés, d) etikai értékek.

A jogértékesítés tekintetében a következőket érdemes kiemelni. A compliance-rendszerek elemei, illetve a compliance-menedzsment megoldásai kifejezetten arra épülnek, hogy a szervezetek belső folyamatai biztosítsák az előírások betartását. A jogtudomány számára ez azt a kérdést veti fel, hogy a szabályok követése mennyire függ a jogi előírások formális alkalmazásától, illetve milyen szerepet játszanak a szervezeti struktúrák a jogértékesítés során. A jogértékesítés hagyományos állami mechanizmusain túl a vállalatok saját compliance rendszereik révén kvázi önszabályozást folytatnak, ami a jogtudomány számára új kihívást jelent a jogi felelősség és az állami szabályozás viszonyrendszerében.

A jogi normák értelmezése és gyakorlati alkalmazása vonatkozásában meg szükséges említeni, hogy a jogtudomány feladata a jogszabályok jelentéstartalmának feltárása, de a compliance-rendszerek gyakorlati megvalósítása során a vállalatok belső jogi szakértői, tanácsadói különböző értelmezéseket alkalmaznak. E gyakorlati értelmezések sokszor eltérhetnek a bírói gyakorlatban megszokottól, mivel a cél a kockázat minimalizálása és az adott szabályok betartásának biztosítása. A jogtudomány ebből a szempontból vizsgálhatja, hogyan működik a jogszabályok gyakorlati értelmezése és alkalmazása a különböző szervezeteknél, illetve mennyire kompatibilis ez a jogrendszer egészével.

A compliance-rendszerek alapja a kockázatok azonosítása, elemzése és minimalizálása. A kockázatmenedzsment-eszközök compliance területen való alkalmazására számos példát ad a szakirodalom.⁴⁴ A jogtudomány számára ez egy olyan terület, ahol a jog és a vállalati kockázatkezelés összekapcsolódik. Általános kérdésként merülhet fel, hogy a jogi normák mennyiben segítik a kockázatok azonosítását és kezelését, illetve a szervezetek hogyan használják fel ezeket a jogi eszközöket saját kockázatkezelési stratégiájuk részeként.

A compliance – mint azt korábban már részletesen kifejtettük – nem csupán a jogi előírások betartására fókuszál, hanem az etikus magatartásra is jellemzően compliance-programok alkalmazása útján.⁴⁵ Ennek különös jelentősége van olyan helyzetekben, ahol a jogi szabályozás hiányos vagy nem egyértelmű. A jogtudomány itt találkozik az etika kérdéseivel, így különösen azzal, hogy mennyiben helyettesíthetik az etikai normák a jogi szabályokat, és milyen kapcsolatban állnak egymással a formális jogi előírások, illetve az etikus viselkedésre vonatkozó belső vállalati szabályok. A compliance-rendszerek gyakran szigorúbbak, mint amit a jog előír, ezzel biztosítva, hogy a szervezet ne csak jogszerűen, hanem etikus módon is működjön. A jogtudomány ennek a szerepnek a vizsgálatát különösen fontosnak tartja, mivel itt az üzleti etika és a jog összefonódik.

Annak ellenére azonban, hogy a compliance és a jogtudomány közös alapja a jogszabályi megfelelés, a két terület több szempontból különbözik, amelyeket a 3. táblázat foglal össze.

⁴³ VÉRTESY 2018.

⁴⁴ BOGNÁR-BENEDEK 2021 és BENEDEK-BOGNÁR 2024.

⁴⁵ A compliance-programok mellett érdemes kiemelni egyéb megoldásokat, amelyek kiegészíthetik a compliance-programokat, esetlegesen tovább erősítve ezzel az integritást. Lásd bővebben MARTIN 2019: 16–29.

3. táblázat: A jogtudomány és a compliance fókuszainak eltérései

Aspektus	Jogtudomány	Compliance
Elmélet-, illetve gyakorlat-központúság	A jogtudomány többnyire elméleti perspektívából közelít a joghoz, arra összpontosít, hogy értelmezze és rendszerezze a jogi normákat.	A compliance gyakorlatias megközelítést alkalmaz, amelynek célja, hogy a jogi előírásokat az adott szervezet a mindennapi működésébe építse be, és minimalizálja a jogi jellegű kockázatokat.
Szabályozás	A jogtudomány általában a jog egészével foglalkozik, beleértve többek között a polgári jogot, a büntetőjogot, az alkotmányjogot és a jogelméletet is.	A compliance szigorúbban fókuszál a vállalati jogi megfelelésre, különösen azokra a jogterületekre, amelyek közvetlenül érintik a szervezet működését (például adójog, munkajog, környezetvédelmi jog).
Felelősség	A jogtudomány egyik fontos kérdése a jogi felelősség fogalma és az azzal kapcsolatos elméletek vizsgálata.	A compliance szintén foglalkozik a felelősség kérdésével, de gyakorlati szempontból; ennek során a cél a felelősség egyértelmű meghatározása, egyúttal a visszaélések számának csökkentése.

Forrás: a szerző szerkesztése

A compliance és a jogtudomány tehát szoros, ám eltérő megközelítést alkalmazó kapcsolatban áll egymással. Míg a jogtudomány a jogszabályok rendszerszintű vizsgálatára, értelmezésére és elemzésére koncentrál, addig a compliance a szabályok gyakorlati megvalósítására és azok betartására fókuszál. E két terület közötti együttműködés kulcsfontosságú a jogi normák hatékony érvényesítése és a jogrendszer fejlődése szempontjából, különösen a modern, globalizált világ összetett jogi környezetében.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az elmúlt időszakban a felsőoktatásban és a tudományos közegben is egyre nagyobb hangsúlyt kap a compliance, amelynek gyökerei a fentebb hivatkozott tudományterületekben, illetve tudományágakban gyökereznek. Kérdésként merül fel azonban, hogy amit az érintett tudományos közlemények compliance-nek neveznek, tekinthető-e önálló koncepciónak, vagy sem.

E tanulmány első része rámutatott arra, hogy bizonyos kritériumok alapján a compliance (al)diszciplínaként, illetve önálló tudományágként való felfogásának formai akadályja nincs. A másik – tartalmi – megközelítés komplex szempontrendszer alkalmazását tette szükségessé, aminek során a compliance-t elsőként a tudománytörténeti fejlődést érintő körülmények számításba vételén keresztül vizsgáltuk, majd a compliance kutatási területeit és az alkalmazott módszertant elemeztük, ezt követően a compliance tudományos térben való elhelyezésének lehetőségét kerestük a közigazgatás-tudománnyal és a jogtudománnyal fennálló viszonyának alapulvételével.

A compliance alaki szempontból hiába felel meg a tudományossá válás feltételeinek, annak vizsgálata tartalmilag is elengedhetetlen. Ez vezethet ugyanis ahhoz, hogy a megismerés,

meghatározás és rendszerezés révén kikristályosodjanak a compliance saját tudományos tételei. A tartalmi megítéléshez magának a compliance-nek az immanens és saját kontextusában való megértése szükséges, aminek előfeltétele, hogy elegendő szakirodalom, illetve tudományos műhely álljon rendelkezésre.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ABRAHAM, Temitayo O. – EWUGA, Sarah K. – UWAOMA, Prisca U. – HASSAN, Azeez O. – DAWODU, Samuel O. (2024): Mastering Compliance: A Comprehensive Review of Regulatory Frameworks in Accounting and Cybersecurity. *Computer Science & IT Research Journal*, 5(1), 120–140. Online: <https://doi.org/10.51594/csitrj.v5i1.709>
- AMBRUS István – FARKAS Ádám (2019): *A compliance alapkérdései – az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata*. Budapest: Wolters Kluwer. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632959344>
- ARMOUR, John – GORDON, Jeffrey N. – MIN, Geeyoung (2020): Taking Compliance Seriously. *Yale Journal on Regulation*, 37(1). Online: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/faculty_scholarship/article/3847/&path_info=Gordon_Taking_Compliance_Seriously.pdf
- BARRY, Vincent (1979): *Moral Issues in Business*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- BEAUCHAMP, Tom – BOWIE, Norman szerk. (1979): *Ethical Theory and Business*. Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- BEHRINGER, Stephan – BECHER, Anja (2016): *Compliance für KMU: Praxisleitfaden für den Mittelstand*. Berlin: Erich Schmidt Verlag. Online: <https://doi.org/10.37307/b.978-3-503-16759-3>
- BENEDEK Petra (2019): *Compliance menedzsment a szolgáltatási szektorban*. Budapest: Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem.
- BENEDEK Petra – BOGNÁR Ferenc (2024): Compliance Risk Assessment. Results of a Comprehensive Literature Review. *Acta Polytechnica Hungarica*, 21(6), 243–262. <https://doi.org/10.12700/aph.21.6.2024.6.13>
- BOGNÁR Ferenc – BENEDEK Petra (2021): Case Study on a Potential Application of Failure Mode and Effects Analysis in Assessing Compliance Risks. *Risks*, 9(9). Online: <https://doi.org/10.3390/risks9090164>
- BOTTYÁN Béla (2023): Compliance a közszférában – első tapasztalatok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 11(1), 20–37. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2023.1.2>
- BOWIE, Norman E. (1986): Business Ethics. In DEMARCO, Joseph P. – Fox, Richard M. (szerk.): *New Directions in Ethics*. New York: Routledge and Kegan Paul.
- DE GEORGE, Richard T. (1982): *Business Ethics*. [h. n.]: MacMillan.
- DE GEORGE, Richard T. (2015): A History of Business Ethics. Santa Clara Markkula Center, 2015. november 17. Online: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/business-ethics/resources/a-history-of-business-ethics/>

- DONALDSON, Thomas – WERHANE, Patricia (1979): *Ethical Issues in Business. A Philosophical Approach*. Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- FERRELL, O.C. – FRAEDRICH, John – FERRELL, Linda (2011): *Business Ethics. Ethical Decision Making and Cases*. Mason, Ohio: South-Western Cengage Learning.
- GEISSLER, C. (2004): Compliance Management. *Harvard Business Manager*, (2), 8.
- HOLLÁN Miklós (2013): A korrupció megelőzésének eszközrendszere. Online: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/hollan-miklos-a-korrupcio-megelozese.original.pdf>
- JAKAB András – MENYHÁRD Attila (2015): A magyar jogtudomány helyzete és kilátásai. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és -elméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest: HVG-ORAC, 25–47.
- KAISER Tamás (2016): Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében. Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016/1. Budapest: Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem. Online: <https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016-1-az-allamkutatások-helye-a-társadalomtudományok-rendszerében.original.pdf>
- KAISER Tamás (2019): Kormányzástan a diszciplínák kereszteződésében: egy kialakulóban lévő társadalomtudományi alterület. *JURA*, 25(2), 115–123.
- KOCZISZKY György – KARDKOVÁCS Kolos (2020): *A compliance szerepe a közösségi értékek és érdekek védelmében. Elmélet és gyakorlat*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634545972>
- KUHN, Thomas S. (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest: Gondolat.
- LIN, Tom C. W. (2016): Compliance, Technology, and Modern Finance. *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 11(1). Online: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjcfcl/vol11/iss1/6>
- LÓRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- MARTIN, Claire (2019): Integrity Pacts and Corporate Compliance Programmes: Contrary or Complementary? Emerging Evidence from a Pilot Project in the EU. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 14(1), 16–29. Online: <https://doi.org/10.21552/epppl/2019/1/5>
- MARTINEZ, Veronica Root (2020): Complex Compliance Investigations. *Columbia Law Review*, 120(2), 249–308.
- MILLER, Geoffrey P. (2014): *The Law of Governance, Risk Management, and Compliance*. [h. n.]: Wolters Kluwer Law & Business.
- OZDEMIR, Bogie (2021): Evolution of Risk Management from Risk Compliance to Strategic Risk Management Part II: The Changing Paradigm for the Risk Executive and Boards of the Canadian Banking and Insurance Sectors. *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, 14(3), 268–286. Online: <https://doi.org/10.69554/WHGO5594>
- Pénzügyminisztérium (2021): *Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez*. Online: https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbkr_kézikönyv_2021.pdf

- TAMÁS András (2012): A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1(2), 28–34.
- TASI Miklós (2011): *Vállalatirányítási rendszerek*. [h. n.]: Edutus Főiskola.
- VELASQUEZ, Manuel G. (1982): *Business Ethics. Concepts and Cases*. Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- VÉRTESY László (2014): *Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás*. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/vertesy-laszlo-kozigazgas-ellenorzes-gazdalkodas.original.pdf>
- VÉRTESY László (2018): Közigazgatási jogi normatan. In TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest: Dialóg Campus, 115–140.
- VÉRTESY László (2024): A fenntarthatóság és a jog kutatásának módszertani lehetőségei. *Közigazgatási Eljárás Jogi Közlemények*, (1), 56–74.
- VINKLER Péter (2008): Tudománymetriai kutatások Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 169(11), 1372–1380.
- ZSOLNAI László (1997): *Versenyképesség és etika*. A versenyképesség etikája alprojekt zárótanulmánya. A tanulmányosorozat 2. kötete. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Vállalatgazdaságtan Tanszék.

Dr. Bottyán Béla LL.M jelenleg a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója. A szerző a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán 2012-ben igazgatósszervező (BA), 2015-ben okleveles közigazgatási szakértő (MA), majd 2016-ban a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán okleveles jogász (MA) végzettséget szerzett. Adatbiztonsági és adatvédelmi szakjogászként az Eötvös Loránd Tudományegyetemen 2018-ban, vállalati megfelelési (*compliance*) szakjogászként a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen 2021-ben, okleveles közgazdászként MBA szakon a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen 2025-ben végzett, jogi szakvizsgával 2020 óta rendelkezik.

Gosztonyi Gergely – Ruszkai Szonja – Lendvai Gergely Ferenc

PORNÓ ÉS PLATFORM, AVAGY KÍSÉRLETEK AZ ONLINE PORNOGRÁF TARTALMAK SZABÁLYOZÁSÁRA A DSA ELŐTT ÉS UTÁN

Porn and Platforms: Regulatory Attempts of Online Pornographic Content Before and After the DSA

Gosztonyi Gergely habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, gosztonyi@ajk.elte.hu

Ruszkai Szonja egyetemi hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, ruszkaiszonja@gmail.com

Lendvai Gergely Ferenc PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, lendvai.gergely.ferenc@hallgato.ppke.hu

Tanulmányunkban a pornográf tartalmakat terjesztő platformokat vizsgáltuk médiajogi, különösen platformszabályozási perspektívából. Kutatásunk alapvetően három altémakört kíván áttekinteni: a (pornó)platformok eddigi szabályozásának történetét, a digitális szolgáltatásokról szóló uniós rendelet (DSA) hatását a pornográf tartalmakra és az ezeket terjesztő felületekre, illetve a szabályozási és gyakorlati kihívásokat, dilemmákat a pornóhonlapok vonatkozásában. Írásunkban egyrészt azt vizsgáltuk, hogy a DSA mint „úttörő” szabályozási megoldás milyen mértékben változtatja meg az eddigi szabályozási kezdeményezéseket, másrészt, hogy a meglévő jogi hiányosságokat miképpen lehetne orvosolni jogi és jogon kívüli megoldásokkal. A tanulmány módszertani szempontból átfogó, interdiszciplináris irodalmi áttekintésre, illetve jogi elemzésre épül. Eredményként megállapítottuk, hogy bár a DSA szignifikáns lépés a platformok biztonságos használatának garantálása terén, közel sem elégséges a pornóplatformok megfelelő kezelésére. A pornóplatformokra vonatkoznak ugyan az átláthatósági és alapjogvédő mechanizmusok, kétségesnek látjuk ezek valós, eredményes érvényesülését. Cikkünkben javasoljuk, hogy

a pornóplatformok szabályozásába be kell vonni a civil szféra szereplőit és a szakértőket, egységeíteni kell a nemzeti szabályozási környezetet, illetve szorgalmazzuk a globális együttműködést is.

KULCSSZAVAK:

DSA, internetszabályozás, médiajog, platformszabályozás, pornó, pornográf tartalmak

In our study, we examined platforms distributing pornographic content from a media law perspective, in particular from a platform regulation perspective. Our research aims at reviewing three main sub-themes: the history of (porn) platform regulation, the impact of the EU Digital Services Act (DSA) on pornographic content and platforms, and the regulatory and practical challenges and dilemmas for porn websites. In this paper, we have examined the extent to which the DSA, as a “pioneer” regulatory solution, changes existing regulatory initiatives and how existing legal gaps could be addressed by legal and non-legal solutions. The study is methodologically based on a comprehensive interdisciplinary literature review and legal analysis. As a result, it is concluded that, although DSA is a significant step forward in guaranteeing the safe use of platforms, it is far from sufficient to adequately address porn platforms. While transparency and fundamental rights mechanisms apply to porn platforms, we question whether they are effective and efficient. In this article, we propose to involve civil society and experts in the regulation of porn platforms, to harmonise national regulatory environments and to encourage global cooperation.

KEYWORDS:

DSA, internet regulation, media law, platform regulation, porn, pornographic content

BEVEZETÉS

Talán nem túlzás állítani, hogy az online pornográf tartalmak a 21. századra a mindennapok részévé váltak, legyen szó tizenéves kiskamaszról,¹ vallásilag elkötelezett csoportokról² vagy éppen egy őslakos törzsről, akik interneteléréssel rendelkeznek.³ Kutatások alapján a pornográf tartalmakkal való kapcsolat kortól függetlenül, különösen a férfiak körében igen gyakori. Rafael Ballester-Arnal és szerzőtársai tanulmányából kiderül, hogy a felnőtt férfiak közel 80%-a néz, vagy valamilyen módon találkozik pornográf tartalmakkal, a 25 év vagy az alatti fiatal férfiak pedig legalább heti szinten néznek pornót.⁴ Önmagában a széles körű hozzáférése és elérése az ilyen tartalmaknak nem feltétlenül vetne fel szabályozási dilemmát. Ellentétben viszont más, rendkívül népszerű online felületekkel (lásd népszerű keresőprogramok vagy e-mail-szolgáltatások), a pornográfiához való páratlanul könnyű hozzáférés számos, a tudomány által is dokumentált negatív hatással jár. A megnövekedett

¹ GRANT–MILMO 2023.

² McDOWELL 2016.

³ NIKAS–SUNER–SURDAM 2024.

⁴ BALLASTER–ARNAL et al. 2023.

pornófogyasztás például negatívan hat a férfiak szexuális és párkapcsolati elégedettségére,⁵ nagyban növelheti a párkapcsolati konfliktusok kialakulását,⁶ a pornófüggőség (amelynek fogalma ugyan vitatott, általánosságban a pornográf tartalmakkal való problémás kapcsolatot jelenti⁷) pedig ennél sokkal súlyosabb következményekkel is járhat.⁸ A pornográfia terjedése elleni küzdelem során számos problémára kellene a jogalkotónak megoldást találnia. Ide tartozik a gyermekpornográfia⁹ teljes körű tiltása, a digitális gyermekvédelem, a hozzájárulás nélkül nyilvánosságra hozott pornográf tartalmak kérdése, valamint azoknak a videómegosztó platformoknak a szabályozása, amelyek elsődleges célja a felhasználók által közzétett pornográf tartalmak megosztása.¹⁰

A következmények figyelembevételével a szabályozási polémia jóval inkább egy szabályozási igénnyé válik, azaz kialakul egyfajta szükséghelyzet egy olyan rigorózus keretrendszerre, amely az ilyen tartalmak online platformokon való terjesztését és fogyasztását kezelni tudja. E kezelési feladatkör nem az abszolút tiltást akarja, jóval inkább a problémás tartalmak letörlésének és bejelentésének, a fiataalkorúak hozzáféréseinek korlátozását vagy a nagyobb szintű átláthatóság kérdéseit. Jelen tanulmányban arra vállalkozunk, hogy a pornográf tartalmakat a platformszabályozás perspektívájából, így különösen a Digitális szolgáltatásokról szóló rendelet (a továbbiakban: DSA vagy Rendelet) kontextusában vizsgáljuk.¹¹ A tanulmány célja, hogy kritikusan elemezze a pornográf oldalak DSA előtti szabályozási környezetét, megvizsgálja a DSA pornóoldalakra (is) vonatkozó konkrét rendelkezéseit, aláhúzza azokat a kihívásokat, amelyekkel e platformok a DSA-nak való megfelelés során szembesülnek, és ajánlásokat fogalmaz meg a hatékonyabb szabályozásra.

Írásunk struktúrája három fő témakörre tagolódik. Elsőként áttekintést nyújtunk a pornográf oldalakra vonatkozó szabályozásról a DSA bevezetése előtt. E helyütt rávilágítunk a széttagolt és gyakran következtetlen szabályozási megközelítésekre, amelyek eddig jellemezték az online tartalmak felügyeletét, megalapozva ezzel a DSA-hoz hasonló egységes keretrendszer szükségességének megértését. A második témakör a DSA szerinti platformok, különösen az online óriásplatformok (angol elnevezése: *very large online platforms*, a továbbiakban: VLOP) szabályozását vizsgálja, különös tekintettel az átláthatóság szükségességére, a tartalommoderálásra, a panaszkezelésre és a rendszerszintű kockázatokra vonatkozó rendelkezésekre. A harmadik szakaszban olyan kihívásokat ismertetünk, amelyekkel a pornóplatformok – különösen a pornográf tartalmakat terjesztő VLOP-ok – a DSA-nak való megfelelés során szembesülnek,

⁵ MALKI et al. 2021.

⁶ BENNETT-BROWN-WRIGHT 2022.

⁷ Vö. BÓTHE et al. 2024.

⁸ TAYLOR 2019.

⁹ Érdekeség, hogy „az Europol és az Interpol elutasítja a gyermekpornográfia fogalmának a használatát, helyette a gyermek szexuális bántalmazását vagy kizsákmányolását ábrázoló anyag (*child sexual abuse material* vagy *child sexual exploitation material*) kifejezést használják, mert álláspontjuk szerint sokkal pontosabban tükrözi a súlyosságát és a valós természetét a tartalomnak”. MEZEI 2021: 21.

¹⁰ Ráadásul ez csupán a jéghegy csúcsa, azaz a látható web (*surface web*). A *deep web* és a *dark web* esetjoga nem képezi jelen tanulmány tárgyát. HURTONY 2023.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet).

amihez kapcsolódva ajánlásokat fogalmazunk meg, hogy miként lehetne javítani a pornográf oldalaknak a megfelelő szintű szabályozását. E körben valljuk, hogy a hatékony szabályozáshoz elengedhetetlen egy árnyaltabb megközelítés, amely figyelembe veszi a pornográf tartalmak egyedi jellemzőit és fogyasztási szokásait, és a legjobb gyakorlatok kidolgozása és a tudásmegosztás érdekében szorgalmazzuk a szabályozó hatóságok, a platformok és a civil társadalom közötti fokozott együttműködést is.

AZ ONLINE (PORNÓ)HONLAPOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁSI KÍSÉRLETEK A DSA ELŐTT

Jelen részben áttekintjük, hogy a DSA előtt milyen felelősségi szabályok vonatkoztak az online platformokra, bemutatva azt a jogi széttagoltságot és következetlenséget, amelyből szinte egyértelműen következett a platformok techmamutokká, „a digitális világ új kormányzóivá”¹² való növekedésének lehetősége. A digitális szolgáltatásokra vonatkozó uniós keretet a 2000. évi Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv (a továbbiakban: Eker. irányelv) fektette le,¹³ amely meghatározta az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások nyújtására alkalmazandó alapelveket. Ez az irányelv uniós szintű korlátozásokat vezetett be a közvetítő szolgáltatók felelősségére vonatkozóan a harmadik fél által biztosított tartalmakért. Az Eker. irányelv egyértelműen szabályozza, hogy az internetes közvetítő szolgáltatók nem vonhatók felelősségre a felhasználók által közzétett illegális tartalmakért, amíg nem szereznek tudomást ezekről a jogsértésekről. Az irányelv hangsúlyozza az úgynevezett biztonságos kikötő védelem koncepcióját,¹⁴ amely biztosítja, hogy a közvetítők nem tartoznak felelősséggel, amennyiben nincs tudomásuk az illegális tevékenységről vagy információról, és ha tudomást szereznek róla, azonnal lépéseket tesznek annak eltávolítására vagy a hozzáférés megakadályozására.¹⁵

A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló irányelv¹⁶ előírja az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagállamai számára, hogy hatékonyan lépjenek fel a gyermekpornográfiát tartalmazó vagy terjesztő weboldalak eltávolítása érdekében.¹⁷ Az irányelv lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra is, hogy megfelelő biztosítékok mellett blokkolják az ilyen oldalakhoz való hozzáférést. Az irányelv hangsúlyozza azt is, hogy az új technológiák megjelenése fokozza a probléma súlyosságát, és a (3) preambulumbekzdés felhívja a tagállamok figyelmét e kihívások kezelésére.

Az elmúlt évtizedben jelentősen megnőtt a videómegosztó platformok, mint a YouTube népszerűsége, amely arra ösztönözte az EU-t, hogy módosítsa és szigorítsa a felhasználók

¹² BALKIN 2018: 225.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

¹⁴ FRIEDMANN 2014: 13.

¹⁵ DE STREEL et al. 2020.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.).

¹⁷ CSAPUCHA 2019: 58.

által létrehozott tartalmakért való felelősség szabályozását. Ennek felismeréseként az Európai Bizottság (a továbbiakban: EB) további intézkedéseket tartott szükségesnek a jogellenes tartalmakkal szembeni fellépés terén, ami az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (a továbbiakban: AVMS) 2018. novemberi módosításához vezetett.¹⁸ Mindez azonban nem oldotta meg teljes mértékben a videómegosztó platformokkal kapcsolatos problémákat, mivel az AVMS rendelkezései között ellentmondások maradtak. Az irányelv szerint a videómegosztó platform szolgáltatás fogalma alapján e szolgáltatók nem viselnek szerkesztői felelősséget a felhasználók által létrehozott tartalmakért, ugyanakkor a (47) preambulumbekkezdés szerint csak bizonyos tartalmakért nem felelősek, tisztázatlan mégis mely tartalmakért kell ténylegesen felelősséget vállalniuk.¹⁹ Továbbá szükséges lett volna pontosabban megkülönböztetni a videómegosztóplatform-szolgáltatásokat a többi hasonló jellegű, audiovizuális tartalmat szolgáltató információs társadalommal összefüggő szolgáltatástól.²⁰ Az AVMS legnagyobb hiányossága továbbra is az, hogy ugyan beleillenek a videómegosztó platform definíciójába azok a videómegosztó platformok is, amelyek kifejezetten pornográf tartalmak népszerűsítésére szolgálnak, mégis sokak szerint egy független platformkategóriát kellene képviselniük.²¹ Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy az AVMS megköveteli, hogy a platformok megfelelő intézkedéseket hozzanak a gyermekek védelmére, többek között életkor-ellenőrző rendszerek kialakításával és üzemeltetésével.²²

Az a tény, hogy több alkalommal vonták felelősségre a Mindgeeket – a Pornhubot is magában foglaló konglomerátumot, amely 2023 óta az Aylo nevet használja²³ –, jól alátámasztja a pornográf tartalmakra specializálódott platformokra vonatkozó – jelenleg nem létező – specifikus szabályok szükségességét.²⁴ A bírósági eljárásban kiderült, hogy a platformon számos, nemi erőszakot dokumentáló videó volt megtalálható, és nők küzdtek azért, hogy megakadályozzák azoknak a felvételeknek az újbóli feltöltését, amelyeken beleegyezésük nélkül – gyakran még gyermekkorukban – szexuálisan bántalmazták őket.²⁵

2017-ben ütötték fel a fejüket az interneten a deepfake videók, amelyekről az amszterdami székhelyű, kiberbiztonságot kutató Deepttrace intézet 2019-ben készült kutatása alapján hamar kiderült, hogy mintegy 96%-uk nem konszenzuson alapuló pornográf anyagot tartalmaz.²⁶ Elméletben a deepfake,²⁷ valamint a hozzájárulás nélkül nyilvánosságra hozott pornográf

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).

¹⁹ DETREKÓI 2021.

²⁰ SORBÁN 2019.

²¹ SORBÁN 2023.

²² AVMS 28b. cikk (3) bekezdés f) pont.

²³ ROTH 2023.

²⁴ Lásd többek között az Amerikai Egyesült Államokban: *Jane Doe v. Mindgeek U.S. Inc.*, 558 F. Supp. 3d 828 (C.D. Cal. 2021), *Blocher v. MindGeek U.S. Inc.*, 3:23-CV-00209-MMD-CLB (D. Nev. Aug. 4, 2023), *Doe v. Mindgeek U.S. Inc.*, 8:21-CV-00338-CJC-ADS (C.D. Cal. Sep. 15, 2023), *Free Speech Coalition, Inc. v. Paxton*, 606 US (2025), megjelenés alatt.

²⁵ KNITTEL 2021.

²⁶ ADJER et al. 2019.

²⁷ GOSZTONYI–LENDVAI 2024.

tartalmak (bosszúpornó)²⁸ elterjedésére az általános adatvédelmi rendelet (a továbbiakban: GDPR)²⁹ adhatna megoldást. Alkalmazása azon alapulhat, hogy a deepfake- vagy a bosszúpornó-felvételek olyan felismerhető személyes adatot tartalmaznak egy természetes személyről, amelynek nyilvánosságra hozatalához az érintett nem járult hozzá.³⁰ A GDPR 17. cikk (1) bekezdése értelmében a felhasználó jogosult arra, hogy kérésére az adatkezelő indokolatlan késedelem nélkül törölje a rá vonatkozó személyes adatokat, az adatkezelő pedig köteles arra, hogy az érintettre vonatkozó személyes adatokat indokolatlan késedelem nélkül törölje, ha a személyes adatokat jogellenesen kezelték. Ez a folyamat ugyanakkor időigényes és gyakran nem hatékony eszköz a deepfake- és a bosszúpornó-tartalmak terjedése ellen, és az áldozatok jellemzően meghátrálnak a jogérvényesítés várható nehézségei és hossza elől. Ráadásul a törléshez való jog érvényesítése rendkívül nehézkes, mivel az eljárások költségesek, és az áldozatok sokszor nem érik el a kívánt eredményt. Emellett az újrafeltöltések elleni védelem sem garantált,³¹ így a GDPR valójában nem tud hatékony védelmet nyújtani az ilyen típusú jogellenes tartalmak ellen.

BARÁTOK, SHOPPING, PORNÓ – AZ ONLINE ÓRIÁSPLATFORMOKRA VONATKOZÓ DSA-KÖTELEZETTSÉGEK RÖVID ISMERTETÉSE

A 2022. október 27. napján kihirdetett DSA a fenti szabályozási környezet legújabb része. A Rendelet az Eker. irányelv után elsőként vállalkozott arra, hogy az internetes környezetet nemzetközi szinten, holisztikus megközelítéssel szabályozza elsősorban az online platformokra és azok átláthatóbb működésére fókuszálva.³² Alapjogi megközelítésben a DSA az alapvető jogok online térben való érvényesülésére, a transzparenciára és a felhasználók védelmére összpontosít, azzal a közvetett céllal is, hogy az európai digitális szuverenitást előmozdítsa. Egyesek szerint az új EU-s szabályozás üdvözlendő, „áttörést implicáló szabályozás”,³³ míg mások szerint a DSA kihívást jelenthet az érintett platformok üzemeltetői számára, és nem átfogó a tartalommoderálásra vonatkozó szabályozása sem.³⁴

E bekezdésben kifejezetten az online platformokra vonatkozó szabályokat ismertetjük röviden, bemutatva, hogy az általános szabályok közül melyek alkalmazandók a pornóplatformok kapcsán. Ehhez elsőként szükséges a fogalmi alapok tisztázása. A DSA a platformokat sajátos módon osztja fel: az online platformok olyan tárhelyszolgáltatások, amelyek lényegében a szolgáltatást igénybe vevők kérésére információkat tárolnak és nyilvánosan terjesztenek (amennyiben ez a főszolgáltatásuk),³⁵ e nagyobb kategóriának az egyik alegysége a VLOP-ok, amelyek havonta

²⁸ AMBRUS 2021: 223–225.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) (általános adatvédelmi rendelet).

³⁰ LUSSIER 2022.

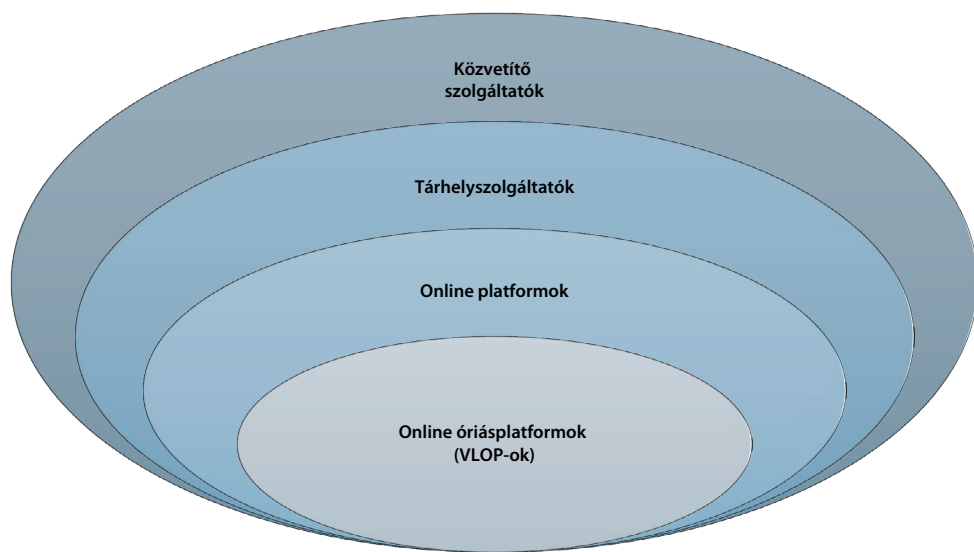
³¹ MANIA 2022.

³² TURILLAZZI et al. 2023: 85–86.

³³ Lásd ehhez a Freedom House 2024-ben készült elemzését: BAKER 2024.

³⁴ ROJSZCZAK 2023: 50–53.

³⁵ DSA 3. cikk i) pont.



1. ábra: A DSA szabályozásának szerkezete

Forrás: a szerzők szerkesztése

átlagosan legalább 45 millió, a szolgáltatást aktívan igénybe vevővel rendelkeznek az EU-ban.³⁶ Mivel a szabályozás természetét tekintve hierarchikus – Martin Husovec szavaival élve „megkülönböztető”³⁷ –, a kötelezettségeket az adott platform mérete (illetve számban kifejezhető népszerűsége) szerint határozzák meg. A pornóoldalak tekintetében ugyanakkor az ilyen típusú szabályozás polemikussá válik; annak megállapítása ugyanis, hogy hányan fogyasztanak pornográf tartalmakat az EU-ban, mind hatósági, mind kutatási módszerekkel lehetetlennek tűnik. Ezt azért fontos kihangsúlyozni, mert a pornóoldalaknak „platformizációját” követően csupán egy egészen apró töredéke minősül VLOP-nak, amelyekre külön, szigorúbb kötelezettségek is vonatkoznak. Mindez azért is fontos, mivel nem csupán a VLOP-ok szolgáltatnak pornográf tartalmakat, így többek szerint a DSA „nem fogja hatékonyan védeni a gyermekeket, és nem fogja csökkenteni a pornófogyasztást Európában”³⁸.

Elsőként érdemes áttekinteni az online platformokra vonatkozó legfontosabb szabályokat. Általában a közvetítő szolgáltatókra, így impliciten a pornóplatformokra érvényesek a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezések. A pornóplatformoknak a DSA értelmében szükséges egy egyedüli kapcsolattartó pontot kijelölni, amely lehetővé teszi az elektronikus kommunikációt az érintett tagállami hatóságokkal, az EB-vel és a Digitális Szolgáltatások Európai Testületével.³⁹ Az „institucionális” kommunikációs lehetőségen túl egy olyan kapcsolattartó pontot is

³⁶ DSA 33. cikk (1), (4) bekezdések.

³⁷ HUSOVEC 2023a.

³⁸ DETREKŐI 2024.

³⁹ DSA 11. cikk, 61. cikk.

ki kell jelölnie majd a platformoknak, amely – *ad similitur* – arra teremt opciót, hogy a felhasználók is kapcsolatba tudjanak lépni az érintett platformmal.⁴⁰

Talán az egyik, a felhasználóvédelem tekintetében legfontosabb rendelkezés a 14. cikkben foglalt szerződési feltételekre vonatkozó szabályok. Ahogy Martin Husovec írja, „az áthatolhatatlan szakzsargon a szerződési feltételekben már nem lesz a szolgáltató előnyére”⁴¹ – az állítás pedig nem ok nélküli. A 14. cikk előírja, hogy a szerződési feltételeknek érdemben kell tájékoztatást nyújtaniuk a felhasználók számára a szolgáltatásokról és a korlátozások (így a tartalommoderálás) mechanizmusairól. Ugyan a szakirodalom e tekintetben erősen hiányos,⁴² fontos aláhúzni e rendelkezés gyakorlati jelentőségét; a pornóplatformok esetében ugyanis különösen szignifikáns annak a kérdése, hogy mi alapján maradhat fent egy adott tartalom, ki tölthet fel tartalmakat, és leginkább, kiktől lehet feltenni tartalmat. Ennek az általános feltételekbe való foglalása első lépésnek alkalmas lehet arra, hogy pozitív hatásokat fejtsen ki akár alapjogi szempontból is. A pornóplatformok kutatásában különösen nagy jelentősége van a 15. cikknek is, amely előírja, hogy legalább évente egyszer ezeknek a szolgáltatóknak átláthatósági jelentéseket kell tenniük, amelyekben részletes tájékoztatást kell nyújtaniuk a tartalommoderálási tevékenységükről és az alkalmazott korlátozásokról és panaszkezelési gyakorlatokról. Mint tárhelyszolgáltatók, a pornóplatformokra további, különösen a tartalmak kezelését érintő előírások vonatkoznak. Kiemelkedik e szabályok közül a 16. cikkben a bejelentési és cselekvési mechanizmus kötelező kialakítása, amely – követve az Eker. irányelv értesítési-eltávolítási eljárását⁴³ – kötelezi a platformokat arra, hogy létrehozzanak egy olyan felületet, amely könnyen hozzáférhető és ahol a platform használói felhasználóbarát módon tudják jelenteni az álláspontjuk szerint jogellenes tartalmakat.

E helyütt megjegyzendő, hogy kifejezetten az online platformokra nézve a Rendelet garanciális rendelkezéseket is bevezet. A 23. cikk e tekintetben irányadó; a szolgáltatóknak lehetőségük nyílik arra, hogy felfüggeszék azokat a felhasználókat, akik gyakran bocsátanak rendelkezésre jogellenes tartalmakat, illetve azokat a bejelentőket is, akik rendszeresen tesznek megalapozatlan bejelentéseket. A bejelentésekre a platformoknak érdemben kell reagálniuk – a 17. cikk és a 24. cikk ugyanis előírják, hogy a beérkezett bejelentésekre részletes, a döntés formai és tartalmi elemeire kiterjedő indokolást kötelesek adni. A bűncselekmények jelenléte ezeken a felületeken igen gazdagon dokumentált – ugyan az „extrém” pornográf (bántalmazás, erőszak) tartalmak a kutatások szerint csekély arányban jelennek meg az elérhető felületeken,⁴⁴ e videók bejelentése rendkívül problémás és nem felhasználóbarát.⁴⁵ Ezt a konfliktust kívánja feloldani a 18. cikk, amely alapján a tárhelyszolgáltatóknak jelenteniük

⁴⁰ DSA 12. cikk.

⁴¹ HUSOVEC 2023b: 26.

⁴² Üdítő „ellenpélda” erre QUINTAIS – APPELMAN – Ó FATHAIGH 2023. A cikk azt tárgyalja, hogy a DSA 14. cikke hogyan kötelezi az online platformokat arra, hogy az alapvető jogokat beépítsék és érvényesítsék általános szerződési feltételeikbe, és rávilágít az alapvető jogok alkalmazásának kihívásaira és lehetőségeire a platformok és a felhasználók közötti hatalmi dinamika kiegyensúlyozása, az átláthatóság biztosítása és a felhasználói jogok védelme érdekében a tartalom moderálása során.

⁴³ KLEIN 2018: 151–153.

⁴⁴ CARROTTE–DAVIS–LIM 2020.

⁴⁵ DE ANGELI et al. 2023.

kell a hatáskörrel rendelkező büntető/igazságügyi hatóságnak, ha tudomásukra jut vagy gyanúját érzékelik annak, hogy olyan tartalmak kerültek fel a platformra, amelyek bűncselekménynek minősülhetnek. A panaszkezelés vonatkozásában a 20. cikk, amely már csak és kifejezetten az online platformot üzemeltető szolgáltatókra alkalmazandó, kötelezi a platformokat (és így a pornóplatformokat is), hogy kialakítsanak egy belső panaszkezelési rendszert. A belső panaszkezelési rendszer egy olyan mechanizmust jelent, amely interakciós lehetőséget biztosít a platformmal azoknak a felhasználóknak, akikkel szemben valamiféle korlátozást vagy tiltást alkalmaztak. Ilyen restriktív lépés lehet a 20. cikk (1) bekezdése alapján például a tartalom eltávolítása vagy „láthatatlanná tétele” (más néven „shadowban” vagy „árnyekletiltás”⁴⁶), a szolgáltatás nyújtásának (így például egy platform elérésének) tiltása vagy korlátozása, egy létrehozott fiók korlátozása vagy megszüntetése, illetve – a pornóplatformok tekintetében különösen releváns kérdésként⁴⁷ – a monetizálás felfüggesztése vagy korlátozása. Akikkel szemben tehát ilyen lépéseket tett a platform, panasszal élhetnek az intézkedések ellen, és a fentebb taglalt 17. cikk szerinti indokolásra vonatkozó szabályok értelmében a platformnak érdemben, időben és részletesen kell reagálnia.

Alfejezetünk címe nem véletlenszerű – a fenti rendelkezéseken túl ugyanis a legnagyobb pornóplatformokra további kötelezettségek vonatkoznak. A korábbi definiáláson túl érdemes ugyanakkor a gyakorlatban is áttekinteni, kik az „óriások” a Rendelet szerint. Az EB által, a DSA 33. cikk (6) bekezdése szerint nyilvántartott VLOP-listán –, amelyet e kézirat véglegesítésekor, legutoljára 2024. december 9-én frissítettek – a VLOP-ok jelentős többsége három nagy kategória szerint csoportosítható:

- közösségi média-platformok (például Instagram, Facebook, TikTok),
- vásárlást és szolgáltatás igénybevételét lehetővé tevő felületek (például Amazon, Booking, Temu) és a különböző alkalmazásboltok, illetve
- pornóoldalak.⁴⁸

Utóbbi tekintetében négy óriás pornóplatformot jegyezhetünk: a Cipruson bejegyzett Pornhub és Stripchat, illetve a Csehországban bejegyzett XVideos és XNXX.⁴⁹ Ezek közül a legnagyobb az XVideos átlagosan havi 160 millió aktív szolgáltatást igénybe vevővel. A következőkben a kifejezetten e négy óriás pornóplatformra vonatkozó szabályokat ismertetjük.

A szerződési feltételek tekintetében kihangsúlyozandó, hogy a 14. cikk (6) bekezdés értelmében e négy óriás pornóplatformnak nem elégséges az általános szerződési feltételekre vonatkozó szabályoknak megfelelnie, hanem annak a tagállamnak a hivatalos nyelvén meg kell jelentetniük a szerződési feltételeiket, amelyben szolgáltatásaikat kínálják. A VLOP-okra vonatkozó legkritikusabb részek viszont, a Rendelet szóhasználatával élve, a „kockázatok”

⁴⁶ DSA (55) preambulumbekzdés.

⁴⁷ Ehhez lásd példaként a webcam pornográfiát. DeLACEY 2024.

⁴⁸ Lásd: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>

⁴⁹ Az első körös (2023. április 25.) VLOP-kijelöléseknél a tizenhét óriásplatform közül egy sem volt elsődlegesen felnőtt tartalmat szolgáltató: a pornóplatformokat csak a második körben (2023. december 20.) és az ötödik körben (2024. július 10.) jelölték ki. Az óriás pornóplatformok kivételével az összes VLOP az alábbi európai országokba van bejegyezve: Írország, Hollandia, Luxemburg és Németország.

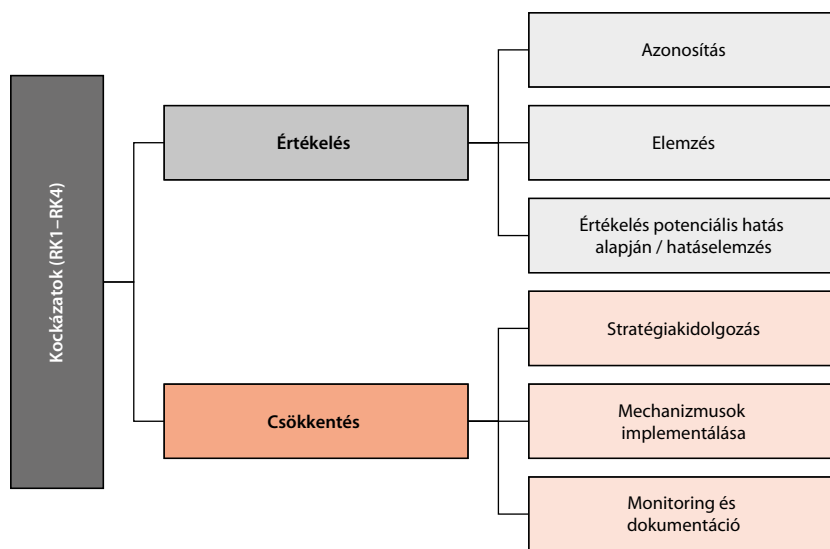
kezelésére, értékelésére és csökkentésére vonatkoznak. A kockázat fogalmát ugyanakkor nem találjuk meg a Rendelet törzsszövegében, a DSA preambuluma viszont iránymutatásként szolgálhat az értelmezéshez. A (76) preambulumbekzdés kihangsúlyozza, hogy a legnagyobb platformok társadalmi kockázatokat vonhatnak maguk után, hatásuk és nagyságuk pedig arra predesztinálja őket, hogy több kötelezettségnek legyenek alávetve. A preambulum következetesen a „rendszerszintű kockázat” (a továbbiakban: RK) kifejezéssel él, amely arra utal, hogy a kockázatok nem eseti, individuális jellegűek, jóval inkább szisztematikusan előforduló vagy akár a platformhasználattal közvetve vagy közvetlenül konzekvensen együttjáró jelenségek.⁵⁰ A rendszerszintű kockázatokat négy kategóriába sorolja a (80)–(83) preambulumbekzdés:

1. Jogellenes tartalmak megosztásával járó RK. Ez a kategória magában foglalja az olyan tartalmak terjesztését, mint a gyermekek szexuális zaklatását tartalmazó tartalmak, az illegális gyűlöletbeszéd, valamint a szolgáltatásokkal egyéb bűncselekményekre való visszaélés. Olyan illegális tevékenységek is ide tartoznak, mint a tiltott termékek, köztük veszélyes vagy hamisított termékek értékesítése. A rendszerszintű kockázat jelleg ebben az esetben akkor áll fenn, ha az illegális tartalom gyorsan és széles közönséghez eljut.
2. Alapvető jogokat negatívan befolyásoló RK. Ez a kategória az alapvető jogokra gyakorolt potenciális, illetve ténylegesen káros hatásokat foglalja magában. Az alapvető jogok alatt olyan alapjogokat értünk, mint az emberi méltóság, a véleménynyilvánítás szabadsága, a magánélet védelme, az adatvédelem, a megkülönböztetésmentesség és a gyermekek jogai. Ezekre nézve kockázatot jelenthet az algoritmusok manipulatív jellegű kialakítása, a szolgáltatással való visszaélés, valamint a kiskorúakat kihasználó vagy függőséget előidéző online felületek.
3. Demokratikus folyamatokra hatást gyakorló RK. Ez magában foglalja a demokráciára, a polgári diskurzusra, a választási integritásra, valamint a közbiztonságra gyakorolt potenciális vagy tényleges negatív hatásokat, amelyek a platformok tartalom- és információkezeléséből eredhetnek.
4. Közegészségügyet és közjólétet veszélyeztető RK. Ez a kategória a platformok kialakításából vagy használatából eredő olyan kockázatokra vonatkozik, amelyek negatívan befolyásolják a közegészségügyet, a kiskorúakat és a mentális jóllétet illetve hozzájárulnak a nemi alapú erőszakhoz. Ide tartoznak az összehangolt dezinformációs kampányokból és a felhasználói felület kialakításából eredő kockázatok is, amelyek potenciálisan függőséget okozó viselkedéshez vezethetnek.

A fenti négy kategóriából a pornóoldalakra nézve egyértelműen az első és a negyedik kategória a legrelevánsabb, illetve bizonyos esetekben a harmadik RK. E kockázatok kezelésével kapcsolatban két főbb kötelezettség (kockázattertelés és -csökkentés) lett előírva a VLOP-ok számára a DSA 34. és 35. cikkeiben.

A kockázattertelés egyfajta gondossági kötelezettségként írható le, ugyanis a VLOP-oknak évente azonosítaniuk, elemezniük és értékelniük kell a szolgáltatásaik kialakításából,

⁵⁰ DSA (79) preambulumbekzdés.



2. ábra: A kockázatok szabályozása a VLOP-okra nézve a DSA-ban

Forrás: a szerzők szerkesztése

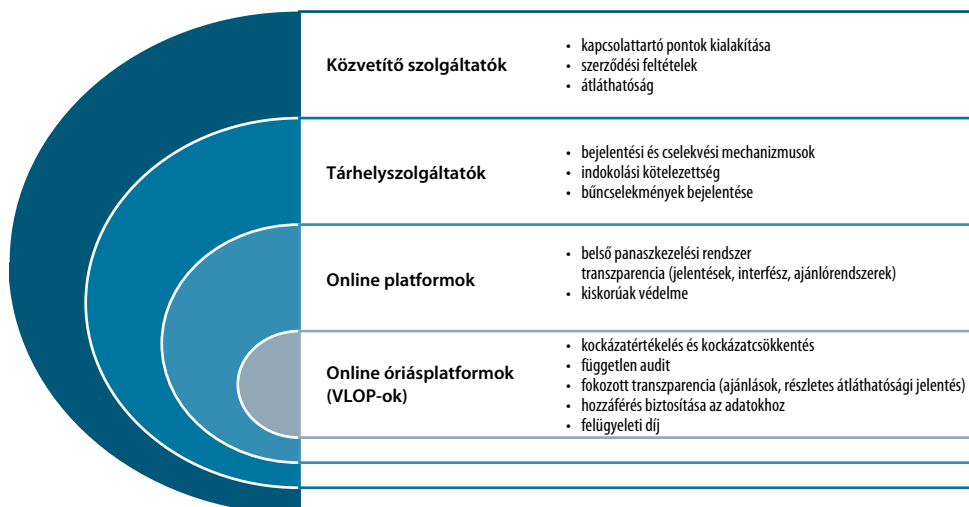
működéséből és használatából eredő rendszerszintű kockázatokat, különösen „olyan funkció telepítése előtt, amely valószínűsíthetően kritikus hatást gyakorol az e cikk szerint azonosított kockázatokra”;⁵¹ A kockázatértékelés során olyan tényezőket kell figyelembe vennie a VLOP-nak, mint az algoritmikus rendszerek, például az ajánlóprogramok kialakítása, a tartalommoderálási gyakorlatok, a feltételek érvényesítése, a hirdetések megjelenése, és az adatkezelés és a pornóoldalak szempontjából a legjelentősebb polémia a nemi alapú erőszakkal és kiskorúak védelmével összefüggő negatív hatások. Fontos értékelni ezeken túl, hogy a szolgáltatások miként manipulálhatók, azaz fel lehet-e használni őket illegális vagy káros tartalmak terjesztéséhez.

A kockázatok értékelésén túl az azonosított kockázatok csökkentése is feladata a VLOP-oknak.⁵² Kockázatsökkentés alatt az észszerű, arányos és hatékony enyhítő intézkedések értendők, amelyeket a VLOP-oknak kell végrehajtaniuk a rendszerszintű kockázatok kezelésére, kiemelten összpontosítva az alapvető jogok megőrzésére. Az intézkedések köre igen széles;⁵³ magukban foglalják a szolgáltatás kialakításának, a feltételeknek, a tartalommoderálási folyamatoknak és az algoritmikus rendszereknek a kiigazítását, a kockázatok észlelésére szolgáló belső folyamatok megerősítését, valamint a megbízható bejelentőkkel és más szolgáltatókkal való együttműködés előmozdítását. A pornográf tartalmak viszonylatában kiemelendő intézkedésként értékelhető a 35. cikk (1) bekezdés j) pontja, amely előírja, hogy a platformoknak a gyermekek jogainak védelmét szolgáló konkrét intézkedések végrehajtása, például az életkor

⁵¹ DSA 34. cikk (1) bekezdés.

⁵² DSA 35. cikk.

⁵³ DSA 35. cikk (1) bekezdés.



3. ábra: A platformokra vonatkozó rendelkezések összesítése a DSA vonatkozó rendelkezései alapján

Megjegyzés: A specifikus kihangsúlyozás miatt a lista nem teljes körű, így például az online hirdetésekre vagy a válságreagálási protokollra vonatkozó szabályok nem szerepelnek benne.

Forrás: a szerzők szerkesztése

ellenőrzésére, valamint a kiskorúak számára a visszaélések bejelentésére, vagy szükség esetén a segítség igénybevételére szolgáló eszközöket biztosítaniuk kell.

A pornóplatformok megfelelőségének garantálására a Rendelet disztingvált megoldást alkalmaz. Az 56. cikk értelmében a szolgáltató székhelye szerinti tagállam rendelkezik kizárólagos hatáskörrel a Rendelet betartatásáért, kivéve a VLOP-okat, amelyeknél e hatáskör az EB kezébe kerül. A tagállamok által kijelölt digitális szolgáltatási koordinátorok (a továbbiakban: DSC) a Rendelet értelmében jelentős hatáskörrel rendelkeznek a közvetítői szolgáltatások nyújtóinak irányítására, így például indokolatlan késedelem nélkül információt kérhetnek tőlük, adott esetben helyszíni vizsgálatot tarthatnak egy feltételezett jogsértés esetében, és magyarázatot kérhetnek az érintett szolgáltató képviselőjétől, vagy akár a személyzetétől, egy feltételezett szabályszegés kivizsgálása kapcsán. A végrehajtás érdekében a DSC-k elfogadhatják és kötelezővé tehetik a szolgáltatók megfelelési kötelezettségvállalásait, elrendelhetik a jogsértések megszüntetését, bírságokat vagy büntetéseket szabhatnak ki, a súlyos jogsértések esetén pedig az igazságügyi hatóság beavatkozását is kérhetik. Súlyos esetekben – például akkor, amikor egy jogsértés továbbra is fennáll a már megtett intézkedések után is – a DSC köteles felkérni a szolgáltatásokhoz való hozzáférés ideiglenes korlátozására a tagállam igazságügyi hatóságát. A tagállam ezenfelül szankcionálási rendszert is alkalmazhat a platformmal szemben. A Rendeletnek való meg nem felelésért az 52. cikk (3) bekezdése alapján kiróható pénzbírság maximális összege az érintett közvetítő szolgáltató előző pénzügyi évi globális éves forgalmának 6%-a legyen, míg hiányos, hibás vagy félrevezető tájékoztatás, információnyújtás és válaszadás esetén ez az arány 1%.

A VLOP-okra, így a négy említett óriás pornóplatformra nézve az EB hatásköre kiterjedtebb. Egyfelől, a VLOP-ok számára az EB éves felügyeleti díjat számít fel, ezzel nem elhanyagolható anyagi terhet róva a nagy platformokra. Másfelől, a letelepedési hely szerinti digitális szolgáltatási koordinátorral egyetemben, az EB a megfelelés ellenőrzéséhez kérheti az érintett VLOP-októl az adatokhoz való hozzáférést is, továbbá az általuk alkalmazott különböző ajánlórendszerek és kapcsolódó mechanizmusok ismertetését is.⁵⁴ Ezen túlmenően az online óriásplatformok szolgáltatóinak évente – saját költségükön – független ellenőrzésnek kell alávetniük magukat. Ez a kötelezettség azt a célt szolgálja, hogy a VLOP-ok értékeljék a konkrét szabályozási kötelezettségeknek, valamint a magatartási kódexek és válságprotokollok keretében tett kötelezettségvállalásoknak való megfelelést. Az ellenőrzést követően a platformoknak foglalkozniuk kell a feltárt meg nem feleléssel, és meghatározott határidőn belül jelentést kell tenniük a korrekciós intézkedésekről.

A GYAKORLATI VÉGREHAJTÁS NEHÉZSÉGEI ÉS JAVASLATOK A DSA HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELESÉRE

Az online pornográfia szabályozásának nehézségei több tényezőből erednek, mint például a szexualitást meghatározó normák változása,⁵⁵ a tömegmédiá és a reklámok hatása, vagy egyszerűen az a tény, hogy manapság technikailag könnyedén lehetséges képek útján kommunikálni. Azonban a legnagyobb kihívást a szabályozás szempontjából vitathatatlanul a technológiai fejlődés jelenti. A gyorsan változó és fejlődő technológiai környezet lehetővé tette a pornográf tartalmak rendkívül gyors terjedését.

Clare McGlynn és szerzőtársai megjegyzik, hogy bár a kérdés nagyon sokrétű, a kutatások szerint az online pornográfia „erőszakos, bántalmazó tartalmakat reprodukál, miközben megerősíti a szexista és rasszista attitűdöket” és „aggodalomra ad okot, hogy a pornóipar, tekintettel az emberek életében betöltött jelentős szerepére, [...] normalizálja és minimalizálja ezeket az ártalmakat”.⁵⁶ A végrehajtás nehézségei között az aktív pornófogyasztó felhasználók számának valószínűsíthetően nagy látenciáját is meg kell említeni.

Máig megoldatlan probléma az is, hogy a kiskorú felhasználók számára szinte akadálytalanul hozzáférhetők a különböző pornográf platformok. E probléma kezelésére nagy valószínűséggel hatékony megoldást jelenthetne egy külső, az online tértől független azonosítási rendszer. Egy potenciálisan hatékony megoldásként szolgálhatott volna az Egyesült Királyság 2017-ben elfogadott Digitális Gazdaságról szóló törvény⁵⁷ keretében hozott rendelkezése, amely előírta, hogy azok a platformok, amelyek tartalmainak legalább egyharmada pornográf jellegű, kötelesek biztonságosan ellenőrizni felhasználóik életkorát. A törvény által kínált egyik biztonságos hitelesítési módszer a helyi postahivatalban megvásárolható pornóigazolvány, amely egy 16

⁵⁴ DSA 40. cikk.

⁵⁵ GOSZTONYI 2022.

⁵⁶ MCGLYNN–WOODS–ANTONIOU 2024: 217.

⁵⁷ Digital Economy Act, 2017, lásd: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/contents>

számjegyű kódból áll. Ha a felhasználó megadja a kódot a felnőtt honlapon, szabadon böngészhet. Az Egyesült Királyság kormánya azonban 2019-ben határozatlan időre elhalasztotta ezeknek az életkor-ellenőrzési rendelkezéseknek a végrehajtását.⁵⁸ A németországi Észak-Rajna-Vesztfália médiaszabályozásért felelős hatósága 2023 végén azt szerette volna elérni, hogy a német internetszolgáltatók blokkolják a leglátogatottabb pornóoldalakat, vagy vezessenek be szigorú korhatár-ellenőrzést.⁵⁹ 2023-ban Franciaországban a Párizsi Törvényszék az ideig elhalasztotta a pornóoldalak blokkolásáról szóló végleges döntését az életkor-ellenőrzés be nem tartásának kérdésében, amíg a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ki nem bocsátja az erre vonatkozó egyértelmű eljárásrendet.⁶⁰ Mivel az AVMS szabályait értelmező EU-s javaslatot⁶¹ nem érezte kellően egyértelműnek, 2023 legvégén a spanyol audiovizuális piac felügyeletéért és ellenőrzéséért felelős hatóság nyilvános konzultációt indított a videómegosztó platformok korhatár-ellenőrzési rendszereinek kritériumairól.⁶² Egy kanadai törvényjavaslat alapján 500 ezer kanadai dollárig (2024. átlagos júliusi árfolyam alapján 132 millió forint) terjedő bírsággal büntethető bűncselekménynek minősülne, ha egy pornóplatform lehetővé tenné a 18 év alattiak számára, hogy kereskedelmi céllal szexuális tartalmú anyagokhoz férjenek hozzá, kivéve, ha a szervezet korellenőrző rendszert alkalmaz.⁶³ Ugyanakkor az ilyen típusú korellenőrzések hatékonyságával kapcsolatban több kérdés is felvetődik, mivel a felhasználók könnyen megkerülhetik ezeket az ellenőrzéseket egyrészt hamis adatok megadásával, másrészt olyan technológiák segítségével, mint a virtuális magánhálózatok (VPN) vagy az anonimitást kínáló Tor böngésző.⁶⁴

A fentiek összegzésekekppen olyan javaslatokat fogalmazunk meg, amelyek segíthetik az online pornó iparágat a szabályozás hatálya alá terelni, és amelyek egyensúlyt teremthetnek a biztonság és az elszámoltathatóság, valamint az alapvető jogok védelme között.

1. Pornóigazolvány? – A felhasználói életkor ellenőrzése alapvető fontosságú az internetes gyermekvédelem kapcsán. Az online pornográfiával való első találkozás átlagos életkora 12 év.⁶⁵ Mái megoldatlan a valós életkori ellenőrzés a pornóplatformokon – elég csak a legtöbb platformon az igenlő vagy nemleges válasz adásának elégtelenségére utalni az „Ön nagykorú-e?” kérdésre. Ugyanígy elégtelen az önbevalláson alapuló születési idő megadása is, amely semmiféle ellenőrzést nem igényel. Az EU-s tagállamok gyakorlatából kitűnik, hogy messze még az egységes megoldás a kérdés kapcsán. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az életkori ellenőrzés kötelezettségénél a valós szónak mind az életkorra, mind az ellenőrzés tényére vonatkoznia kellene. A pornóigazolvány kiváltása akár személyazonosság igazolására alkalmas okmányok⁶⁶ vagy

⁵⁸ BLAKE 2019.

⁵⁹ NAPRYS 2023.

⁶⁰ Lásd: <https://www.documentcloud.org/documents/23868711-delibere-arcom-contre-fai-07-juillet-2023-rg-22-55687?responsive=1&title=1>

⁶¹ European Parliament 2023.

⁶² DE AMPUERO CASTELLANOS 2023.

⁶³ Lásd: <https://www.parl.ca/documentviewer/en/44-1/bill/S-210/third-reading>

⁶⁴ THURMAN–OBSTER 2021.

⁶⁵ ROBB–MANN 2023: 11.

⁶⁶ Egy másfajta függőség kapcsán érdekes ezt összevetni a magyar játékoskártyával, amelyet a Szerencsejáték Zrt. állít ki. Lásd: <https://bet.szerencsejatek.hu/jatekoskartya#>

bankkártya bemutatásával is történhetne. Rosszul kivitelezett szabályozás esetén ugyanakkor ez olyan kevésbé szabályozott, szürke- vagy feketezónás oldalak felé is terelhetné a felhasználókat, ahol nem kéri a pornóigazolvány meglétét.⁶⁷

2. *A jogi környezet további egységesítése.* Bár nem szorosan csak a pornóplatformokat érintő kérdés, de a videómegosztó platformok szabályozásának további egységesítése elősegítené mind a felügyeleti szervek jogérvényesítését, mind pedig az érintett szolgáltatók jogkövetését. Bár vannak olyan közösségimédia-felületek, amelyek a 2018-as módosítás óta az AVMS hatálya alá tartoznak,⁶⁸ az EB által kiadott nem kötelező erejű iránymutatás⁶⁹ ellenére az még mindig nem teljesen egyértelmű, hogy melyik közösségimédia-felület nem fog a jogszabály hatálya alá kerülni. Emiatt az AVMSD és a DSA videómegosztó platformokra vonatkozó szabályozásának egységesítése még bizonyosan az EB előtt álló feladat, amely puzzle kirakása a pornóplatformokkal kapcsolatos fellépést is egyszerűsíteni tudja. Emellett a pornográfia kapcsán „a létrehozás, a terjesztés, a birtoklás és a tartalom módját figyelembe vevő átfogó stratégia kritikus fontosságú”.⁷⁰

3. *Szorosabb együttműködés a platformszabályozási háromszög résztvevői között.* Robert Gorwa kifejezését felhasználva állítható, hogy a „platformszabályozási háromszög”⁷¹ mindhárom szereplőjének részt kell vennie a folyamatokban, hiszen a felek együttműködésre vannak ítélve.⁷² Egyértelműnek látszik, hogy sem (A) az államok, sem (B) a „techmammutok,” sem pedig (C) a civil szféra, az egyetemi szféra vagy a felhasználók önállóan nem lesznek képesek az online pornográfia jelentette problémahalmaz megoldására. Valljuk, hogy a hatékony szabályozáshoz elengedhetetlen egy árnyaltabb és holisztikusabb megközelítés. Ennek keretében a résztvevők közösen tudják a legjobb gyakorlatokat kidolgozni, amit megalapozhat a kölcsönös bizalmon alapuló tudásmegosztás is.

4. *Gyermekpornográfia, bosszúpornó, deepfake pornó – Valóban hozzáférhető és felhasználóbarát jelentési lehetőség kialakítása.* A fentebb ismertetett DSA szerinti bejelentési és cselekvési mechanizmus alapján a platformoknak lehetővé kell tenniük olyan információk bejelentését, amelyek a bejelentő szerint jogellenes tartalomnak minősülnek. Amennyiben a platform tudomására jut ilyen tartalom, akkor „időben, kellő gondossággal, nem önkényesen és tárgyilagosan eljárva”⁷³ döntést kell hozzon a bejelentés tárgyát képező információkkal kapcsolatban. Mindezek mellett a tárhelyszolgáltatóknak jelenteniük kell a hatáskörrel rendelkező bűnüldöző/

⁶⁷ STARDUST et al. 2024.

⁶⁸ Például a YouTube, a Vimeo vagy a streaming és annak különböző válfajai: VOD, Catch-Up TV, OTT.

⁶⁹ A Bizottság közleménye: Iránymutatások az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv értelmében a „videómegosztóplatform-szolgáltatás” fogalom meghatározásában szereplő alapvető funkció kritériumának gyakorlati alkalmazására vonatkozóan (2020/C 223/02).

⁷⁰ MCGLYNN–WOODS–ANTONIOU 2024: 238.

⁷¹ GORWA 2019.

⁷² The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information 2017: 5.

⁷³ DSA 16. cikk (6) bekezdés.

igazságügyi hatóságnak, ha tudomásukra jut vagy gyanúját észlelik annak, hogy olyan tartalmak kerültek fel a platformra, amelyek bűncselekménynek minősülhetnek – a leggyakoribb ilyen tartalmak a gyermekpornográfiával, a bosszúpornóval és a deepfake pornóval⁷⁴ lehetnek kapcsolatosak. E DSA szabályok valódi és számonkérhető betartatása a platformokkal bizonyosan csökkentené a gyakorlati problémákat.

5. *Az átláthatósági jelentések szisztematikus feldolgozása és elemzése.* Az online platformoknak is mindent meg kell tenniük a problematikus tartalom helyes felismerése és eltávolítása érdekében. A DSA kötelezővé teszi, hogy a tartalommoderálásról minden közvetítő szolgáltató legalább évente egyszer jelentést tegyen közzé, aminek „géppel olvasható formátumban és könnyen hozzáférhető módon világosnak és jól érthetőnek” kell lennie.⁷⁵ Az indoklások megtalálhatók és kereshetők az Átláthatósági Adatbázisban,⁷⁶ ám a benne foglalt adatmennyiség olyan mértékű, amely csak alapos és hozzáértő elemzések alapján értelmezhető. A tagállami hatóságoknak kötelező jelleggel lenne szükséges feldolgozni és elemezni a platformok gyakorlatát, ami jelentősen segíthetné a kisebb pornóplatformok esetében a tagállami eljárásokat, míg az óriás pornóplatformok esetében – mivel a DSA alapján az EB rendelkezik hatáskörrel a Rendelet felügyeletére és érvényesítésére a VLOP-ok tekintetében – az egységes európai szintű eljárásokat.

ÖSSZEGZÉS

2024-ben nagyjából 147 zettabájtnyi adat keletkezett az internetes forgalom során, amelynek több mint felét a videók tették ki.⁷⁷ A továbbított videók mintegy 30%-a pornográf tartalmú, így a globális pornóipar évente nagyjából 100–120 milliárd dollárt termelhet.⁷⁸ Egy olyan iparágról van szó, amely már rég nem intézhető el azzal, hogy egyszerűen be lehetne tiltani. Olyan megoldásokat kell találni, amelyek biztosítják a rendszerszintű kockázatok kezelését anélkül, hogy a nagykorú felhasználókat vagy a szexmunkásokat feleslegesen megbélyegeznék.

A pornóplatformok biztonságos használatának hermetikus szabályozása valószínűtlen, sőt, talán lehetetlen. E platformok forgalma, könnyű elérhetősége, hozzáférhetősége és általános „joggal szembeni” álláspontja tovább erősítheti azt a szkepszt, amely azt implikálhatná, hogy nincs értelme és nem is lehet érdemben szabályozni őket. Jelen tanulmányban mégis kísérletet tettünk arra, hogy e szkepszt – ha csak részben is – eloszlassuk. Tanulmányunkban körbejártuk a pornóplatformok korábbi szabályozását, figyelembe vettük és részletes bemutatás

⁷⁴ 2024-re a mesterséges intelligencia használata szinte elképzelhetetlenül könnyen kivitelezhetővé tette az ilyen típusú tartalmak bárki általi elkészítését: mind Spanyolországban, mind Magyarországon találkozhattunk már olyan esettel, amikor kiskorú fiúk deepfake meztelen pornóképeket készítettek és terjesztettek lány osztálytársaikról. *elDiario.es* 2024; *Index.hu* 2024.

⁷⁵ DSA 15. cikk (1) bekezdés.

⁷⁶ Lásd: <https://transparency.dsa.ec.europa.eu/statement>

⁷⁷ *Exploding Topics* 2024.

⁷⁸ Az adat csak egy inflációval korrigált becslés, hiszen a globális pornóipar kapcsán még a legnagyobb honlapok – feltételezhetően jóhiszeműen és egymásra utalva – egy 2015-re vonatkozó 97 milliárd dolláros adatot használnak, sokszor 2024-re is alkalmazva. *NBC News* 2015.

mellett elemeztük a DSA vonatkozó szabályait, továbbá kihangsúlyoztuk azokat a nehézségeket, amelyekkel a jogalkotó találkozhat, ha ilyen felületeket kívánna szabályozni. Különös figyelmet szántunk arra is, hogy a deskriptív, analitikus elemzésen túl javaslatokat is tegyünk, amelyek reményeink szerint a tudományos környezeten túl a jogalkotásban részt vevő szakemberek számára is hasznosak lehetnek.

A szabályozási környezet elemzéséből kiderül, hogy a pornográf platformok irányítása széttagolt és következtelen,⁷⁹ ami egyben rávilágít arra is, hogy szükség van egy olyan egységes szabályozási keretre, amely harmonizálja a szabályokat. Amíg ez nem születik meg, addig a pornó- és nem pornóplatformok is küzdenek a rájuk felkerülő illegális tartalommal. Ennek eklatáns példája, hogy 2024. április közepén a Facebook Ellenőrző Bizottság⁸⁰ is kiválasztott egy deepfake pornóval kapcsolatos ügyet alaposabb vizsgálatra.⁸¹

Összegzésképpen kiemelhető, hogy meglátásunk szerint a DSA – annak ellenére, hogy jelentős előrelépéseket tett az online platformok kezelésében – még mindig nem képes megfelelően és teljeskörűen szabályozni a pornográf tartalmak által támasztott egyedi kihívásokat. Véleményünk szerint a pornóplatformok szabályozásához olyan árnyalt megközelítésre van szükség, amely egyensúlyt teremt a biztonság és az elszámoltathatóság, valamint az alapvető jogok védelme között – bízunk benne, hogy ez a hozzáállás a szabályozásokban is megjelenik majd.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ADJER, Henry – PATRINI, Giorgio – CAVALLI, Francesco – CULLEN, Laurence (2019): *The State of Deepfakes. Landscape, Threats and Impact*. Online: https://regmedia.co.uk/2019/10/08/deepfake_report.pdf
- AMBRUS István (2021): *Digitalizáció és büntetőjog*. Budapest: Wolters Kluwer.
- Az AI segítségével felnőttfilmes felvételekre illesztette iskolatársai arcát egy diák. *Index.hu*, 2024. május 14. Online: <https://index.hu/belfold/2024/05/14/pornografia-gyermek-pornografia-videofelvetel-pest-varmegyei-altalanos-iskola-mesterseges-intelligencia>
- Amount of Data Created Daily. *Exploding Topics*, 2024. június 13. Online: <https://explodingtopics.com/blog/data-generated-per-day>
- BAKER, Grant (2024): *The EU Digital Services Act: A Win for Transparency*. Freedom House, 2024. április 4. Online: <https://freedomhouse.org/article/eu-digital-services-act-win-transparency>
- BALKIN, Jack M. (2018): Szólásszabadság az algoritmusos társadalomban. A big data, a magánszabályozás és a véleménynyilvánítás szabályozásának új iskolája. *In Medias Res*, 7(2), 197–247.
- BALLASTER-ARNAL, Rafael – GARCÍA-BARBA, Marta – CASTRO-CALVO, Jesús – GIMÉNEZ-GARCÍA, Cristina – GIL-LLARIO, Maria Dolores (2023): Pornography Consumption in People of Different Age Groups: an Analysis Based on Gender, Contents, and Con-

⁷⁹ WOODS–MCGLYNN 2022.

⁸⁰ LENDVAI 2024.

⁸¹ WILLIAMS 2024.

- sequences. *Sexuality Research and Social Policy*, 20(2), 776–779. Online: <https://doi.org/10.1007/s13178-022-00720-z>
- BENNETT-BROWN, Margaret – WRIGHT, Paul J. (2022): Pornography Consumption and Partnered Sex: A Review of Pornography Use and Satisfaction in Romantic Relationships. *Current Addiction Reports*, 9(3), 109–113. Online: <https://doi.org/10.1007/s40429-022-00412-z>
- BLAKE, Pandora (2019): Age Verification for Online Porn: More Harm than Good? *Porn Studies*, 6(2), 228–237. Online: <https://doi.org/10.1080/23268743.2018.1555054>
- BÓTHE, Beáta – NAGY, Léna – KOÓS, Mónika – DEMETROVICS, Zsolt – POTENZA, Marc – INTERNATIONAL SEX SURVEY CONSORTIUM – KRAUS, Shane W. (2024): Problematic Pornography Use across Countries, Genders, and Sexual Orientations: Insights from the International Sex Survey and Comparison of Different Assessment Tools. *Addiction*, 119(5), 928–950. Online: <https://doi.org/10.1111/add.16431>
- CARROTTE, Elise R. – DAVIS, Angela C. – LIM, Megan SC. (2020): Sexual Behaviors and Violence in Pornography: Systematic Review and Narrative Synthesis of Video Content Analyses. *Journal of Medical Internet Research*, 22(5). Online: <https://doi.org/10.2196/16702>
- CSAPUCHA Bernadett (2019): A „világháló árnyoldala”, avagy a gyermekpornográfia térnyerése az interneten. *Ügyészek Lapja*, 26(4–5), 55–68. Online: <https://ugyeszeklapja.hu/?p=2619>
- DE AMPUERO CASTELLANOS, Santiago (2023): Public Consultation on Age Verification Mechanisms for Video Sharing Platforms – Spain. *Lexology*, 2023. december 19. Online: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f24f7695-e6c8-430e-baf5-28457e472bfa>
- DE ANGELI, Antonella – FALDUTI, Mattia – MENENDEZ-BLANCO, Maria – TESSARIS, Sergio (2023): Reporting Non-Consensual Pornography: Clarity, Efficiency and Distress. *Multimedia Tools and Applications*, 82(9), 12829–12858. Online: <https://doi.org/10.1007/s11042-022-14291-z>
- DE STREEL, Alexandre et al. (2020): *Online Platforms’ Moderation of Illegal Content Online. Law, Practices and Options for Reform*. Luxembourg: European Parliament. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU\(2020\)652718_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU(2020)652718_EN.pdf)
- DELACEY, Hannah (2024): The Boundaries of Business and Pleasure: How Personal, Social, and Legal Factors Influence Webcam Models’ Boundaries. *The Journal of Sex Research*, 62(6), 950–963. Online: <https://doi.org/10.1080/00224499.2024.2314068>
- DETREKŐI, Zsuzsa (2021): Practical Problems of Implementing the New AVMSD Provisions on Video-Sharing Platforms. *Communications Law*, 26(3), 149–156.
- DETREKŐI, Zsuzsa (2024): Navigating the Grey Zone: The Impact of the EU’s Digital Services Act on Online Pornography and Child Safety. *Medium*, 2024. január 24. Online: <https://medium.com/@MJRC/navigating-the-grey-zone-the-impact-of-the-eus-digital-services-act-on-online-pornography-and-a6c89841b321>

- European Parliament (2023): *Online Age Verification Methods for Children*. EPRS, 2023. február. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739350/EPRS_ATA\(2023\)739350_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739350/EPRS_ATA(2023)739350_EN.pdf)
- FRIEDMANN, Danny (2014): Sinking the Safe Harbour with the Legal Certainty of Strict Liability in Sight. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 9(2), 148–155. Online: <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpt227>
- GORWA, Robert (2019): The Platform Governance Triangle: Conceptualising the Informal Regulation of Online Content. *Internet Policy Review*, 8(2). Online: <https://doi.org/10.14763/2019.2.1407>
- GOSZTONYI Gergely (2022): Nyolc évnyi pereskedés egy női nemiszervért, avagy Facebook, cenzúra, meztelenség, művészet. *JOG.történet*, 2022. május 2. Online: <https://mtajogtortenet.elte.hu/blog/gosztonyi-gergely-facebook-meztelenseg>
- GOSZTONYI Gergely – LENDVAI Gergely Ferenc (2024): Deepfake és dezinformáció. Mit tehet a jog a mélyhamisítással készített álhírek ellen? *Médiakutató*, 25(1), 41–49. Online: <https://doi.org/10.55395/MK.2024.1.3>
- GRANT, Harriet – MILMO, Dan (2023): A Fifth of Teenagers Watch Pornography Frequently and Some Are Addicted, UK Study Finds. *The Guardian*, 2023. március 10. Online: <https://www.theguardian.com/society/2023/mar/10/porn-study-survey-uk-teenagers-addicted>
- NIKAS, Jack – SUNER, Rebeka – SURDAM, James (2024): How Internet Access Is Transforming Life in This Amazon Tribe. *The New York Times*, 2024. június 2. Online: <https://www.nytimes.com/video/world/americas/100000009494114/how-internet-access-is-transforming-life-in-this-amazon-tribe.html>
- HURTONY Alexandra Kitti (2023): A dark webben elkövetett bűncselekmények jellemzői és kihívásai. *Jogtudományi Közlöny*, 78(7–8), 366–373.
- HUSOVEC, Martin (2023a): The DSA's Scope Briefly Explained. *SSRN online*, 2023. február 27. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4365029>
- HUSOVEC, Martin (2023b): Will the DSA Work? In VAN HOBOKEN, Joris – BURI, Ilaria – QUINTAIS, Pedro João – FAHY, Ronan – APPELMAN, Naomi – STRAUB, Marlene (szerk.): *Putting the DSA into Practice*. Berlin: Verfassungsblog gGmbH, 19–34. Online: <https://doi.org/10.17176/20230208-093135-0>
- KLEIN Tamás (2018): A szolgáltató és a közvetítő szolgáltató felelőssége a szolgáltatásán keresztül elérhetővé tett tartalomért. In KLEIN Tamás – TÓTH András (szerk.): *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*. Budapest: Wolters Kluwer, 151–153.
- KNITTEL Martin (2021): A Pornhub hiába törölte videók millióit, beleragad a múltjába. *Forbes*, 2021. október 27. Online: <https://forbes.hu/uzlet/pornhub-papers-per-bergmair>
- LENDVAI Gergely Ferenc (2024): A Facebook Ellenőrző Bizottság működése és bíraskodása a gyűlöletbeszéd kontextusában. *In Medias Res*, 13(1), 195–221. Online: <https://doi.org/10.59851/imr.13.1.11>
- Libertad vigilada para los 15 menores responsables de los falsos desnudos de niñas en Almendralejo. *elDiario.es*, 2024. július 9. Online: <https://www.eldiario.es/extremadura/>

- sociedad/libertad-vigilada-15-menores-responsables-falsos-desnudos-ninas-almendralejo_1_11511656.html
- LUSSIER, Natalie (2022): Nonconsensual Deepfakes: Detecting and Regulating the Rising Threat to Privacy. *Idaho Law Review*, 58(2), 353–383. Online: <https://digitalcommons.law.uidaho.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1252&context=idaho-law-review>
- MALKI, Kinda – RAHM, Christoffer – GÖRTS ÖBERG, Katarina – UEDA, Peter (2021): Frequency of Pornography Use and Sexual Health Outcomes in Sweden: Analysis of a National Probability Survey. *The Journal of Sexual Medicine*, 18(10), 1735–1751. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jsxm.2021.08.003>
- MANIA, Karolina (2022): Legal Protection of Revenge and Deepfake Porn Victims in the European Union: Findings from a Comparative Legal Study. *Trauma, Violence, & Abuse*, 25(1), 117–129. Online: <https://doi.org/10.1177/15248380221143772>
- MCDOWELL, Josh (2016): *The Porn Phenomenon. The Impact of Pornography in the Digital Age*. Ventura: Bama Group.
- MCGLYNN, Clare – WOODS, Lorna – ANTONIOU, Alexandros (2024): Pornography, the Online Safety Act 2023 and the Need for Further Reform. *Journal of Media Law*, 16(2), 211–239. Online: <https://doi.org/10.1080/17577632.2024.2357421>
- MEZEI Kitti (2021): Az online gyermekpornográfia és a büntetőjog. *Ügyészek Lapja*, 28(4), 19–30.
- NAPRYS, Ernestas (2023): German Authorities Want to Ban Adult Sites at the ISP Level. *CyberNews*, 2023. november 15. Online: <https://cybernews.com/news/german-authorities-to-ban-adult-sites-isp-level>
- QUINTAIS, João Pedro – APPELMAN, Naomi – Ó FATHAIGH, Ronan (2023): Using Terms and Conditions to Apply Fundamental Rights to Content Moderation. *German Law Journal*, 24(5), 881–911. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2023.53>
- ROBB, Michael B. – MANN, Supreet (2023): *Teens and Pornography*. San Francisco, California: Common Sense.
- ROJSZCZAK, Marcin (2023): The Digital Services Act and the Problem of Preventive Blocking of (Clearly) Illegal Content. *Institutiones Administrationis*, 3(2), 44–59. Online: <https://doi.org/10.54201/iajas.v3i2.85>
- ROTH, Emma (2023): Pornhub’s Parent Company is Changing Its Name to Total Nonsense. *The Verge*, 2023. augusztus 18. Online: <https://www.theverge.com/2023/8/18/23837670/pornhub-parent-company-mindgeek-rebrand-aylo>
- SORBÁN Kinga (2019): A videómegosztóplatform-paradoxon, avagy az új európai szabályok alkalmazhatósága a globalizáció és az eltérő tagállami implementáció keresztmetszetében. *In Medias Res*, 8(2), 210–229.
- SORBÁN, Kinga (2023): An Elephant in the Room – EU Policy Gaps in the Regulation of Moderating Illegal Sexual Content on Video-Sharing Platforms. *International Journal of Law and Information Technology*, 31(3), 171–185. Online: <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaad024>

- STARDUST, Zahra – OBEID, Abdul – MCKEE, Alan – ANGUS, Daniel (2024): Mandatory Age Verification for Pornography Access: Why It Can't and Won't 'Save the Children'. *Big Data & Society*, 11(2). Online: <https://doi.org/10.1177/20539517241252129>
- TAYLOR, Kris (2019): Pornography Addiction: The Fabrication of a Transient Sexual Disease. *History of the Human Sciences*, 32(5), 56–83. Online: <https://doi.org/10.1177/0952695119854624>
- Things Are Looking Up in America's Porn Industry. *NBC News*, 2015. január 20. Online: <https://www.nbcnews.com/business/business-news/things-are-looking-americas-porn-industry-n289431>
- THURMAN, Neil – OBSTER, Fabian (2021): The Regulation of Internet Pornography: What a Survey of Under-18s Tells Us about the Necessity for and Potential Efficacy of Emerging Legislative Approaches. *Policy & Internet*, 13(3), 415–432. Online: <https://doi.org/10.1002/poi3.250>
- TURILLAZZI, Aina – TADDEO, Mariarosaria – FLORIDI, Luciano – CASOLARI, Federico (2023): The Digital Services Act: An Analysis of Its Ethical, Legal, and Social Implications. *Law, Innovation and Technology*, 15(1), 83–106. Online: <https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2184136>
- WILLIAMS, Kaylee (2024): Meta Oversight Board Announces Plans to Rule on Sexually Explicit Deepfakes of Public Figures. *TechPolicyPress*, 2024. április 19. Online: <https://www.techpolicy.press/meta-oversight-board-announces-plans-to-rule-on-sexually-explicit-deepfakes-of-public-figures>
- WOODS, Lorna – MCGLYNN, Clare (2022): Pornography Platforms, the EU Digital Services Act and Image-Based Sexual Abuse. *LSEBlogs*, 2022. január 26. Online: <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2022/01/26/pornography-platforms-the-eu-digital-services-act-and-image-based-sexual-abuse/>

Jogi források

- 1488/2016. (IX. 2.) Korm. határozat a Gyermekek Számára Biztonságos Internetszolgáltatás megteremtéséről, a tudatos és értékteremtő internethasználatról és Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiájáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról

A Bizottság közleménye: Iránymutatások az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv értelmében a „videomegosztóplatform-szolgáltatás” fogalommeghatározásában szereplő alapvető funkció kritériumának gyakorlati alkalmazására vonatkozóan (2020/C 223/02)

Bill S-210, Act to restrict young persons' online access to sexually explicit material, 2023 Digital Economy Act, 2017

The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information : *Twentieth anniversary joint declaration: challenges to freedom of expression in the next decade*. FOM.GAL/3/17

Gosztonyi Gergely habilitált egyetemi docens az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Kutatási területei – többek között – az online platformok és a közösségi média világszintű szabályozása, a cenzúra, a képi mesterséges intelligencia, az alternatív média és a közvetítő szolgáltatók felelőssége. Több jogi folyóirat szerkesztője, több mint 180 szaktanulmánya jelent meg magyar és nemzetközi jogi folyóiratokban. A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

Ruszkai Szonja az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) Állam- és Jogtudományi Karának joghallgatója. A médiajog és a szólásszabadság területeivel foglalkozik mélyebben. Az ELTE 2024/2025-ös Monroe E. Price Media Law Moot Court csapatakja tagja.

Lendvai Gergely Ferenc PhD-hallgató a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen. Kutatási területe a médiajog, a szólásszabadság, a tudománymetria és a tudományértékelés.

Tóth Tamás

HOGYAN KERETEZI A BBC, A THE GUARDIAN, A CNN, A THE NEW YORK TIMES ÉS A FOX NEWS A NEMZETKÖZI TÜNTETÉSEK MOTIVÁCIÓIT?

How do the BBC, The Guardian, CNN, The New York Times and Fox News Frame the Motives Behind International Protests?

Dr. Tóth Tamás adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Társadalmi Kommunikáció Tanszék, Toth.Tamas3@uni-nke.hu

A 2010-es években szinte példa nélküli volumenben tüntettek világszerte az emberek a korrupció, a demokratikus elvek sérülése, az emelkedő árak és egyéb, a jóllétet csorbító okok miatt. Nem meglepő módon tehát a média is komoly figyelmet szentelt ezeknek a demonstrációknak. Tanulmányomban a 2010 és 2020 közötti tüntetések kiváltó okainak keretezéseit és azok tudósításokon belüli összefonódásait vizsgálom a brit BBC és a The Guardian, valamint az egyesült államokbeli CNN, a The New York Times és a Fox News hírei alapján. Analízisemben 469 tudósítást vizsgáltam meg 112 országból. A kutatás manuális, kvantitatív tartalom-, illetve hálózatelemzésre épül. A kutatás legfontosabb eredményei az alábbiak: a fenti sajtóorgánumok a hírek negyedében a politikai elittel való szembenállást emelték ki a tüntetéseket kiváltó okként. Továbbá, a politikai elittel szembeni ellenállással együttesen olyan más okok is megjelentek, amelyek demonstrálásra motiválták az embereket. Ilyen okok lehetnek például a korrupció vagy az elégedetlenség azon jogalkotási folyamatokkal szemben, amelyek veszélyeztethetik az emberek jóllétét.

KULCSSZAVAK:

tüntetések, demonstrációk, tüntetéseket kiváltó okok, hírtudósítások, tartomelemzés

In the 2010s, people around the world protested on an almost unprecedented scale against corruption, the breakdown of democratic principles, rising prices, and other causes that undermine well-being. Unsurprisingly, these demonstrations received considerable media attention. In my study, I examine the framing of the triggers of the protests between 2010 and 2020 and their interconnections within news coverage, based on news reports from the BBC and The Guardian in the UK, and CNN, The New York Times and Fox News in the U.S. In my analysis, I examined 469 reports from 112 countries. The research is based on manual, quantitative content and network analysis. The main

findings of the research are the following: in a quarter of the news stories, the abovementioned media outlets highlighted opposition to the political elite as the cause of the protests. Furthermore, opposition to the political elite is also identified as one of the other reasons that motivate people to demonstrate. Such reasons could have included corruption or dissatisfaction with legislative processes that could threaten people's well-being.

KEYWORDS:

protests, demonstrations, issues that trigger protests, news coverages, content analysis

BEVEZETÉS

A 21. század második évtizedét a jóllét hiánya okozta csalódottság jellemezte.¹ A klímaváltozás, a hatalmas populációkat érintő éhínségek, a fegyveres konfliktusok, a korrupció, az élelmi-szerhiány, a fűtő- és üzemanyagárak emelkedése és az emberi jogok sérülése csak néhány azon tényezők közül, amelyek világszerte katalizálták az állampolgári elégedetlenséget a fenti időszakban. Az állampolgári csalódottság kifejezésének egyik módja a tüntetéseken való részvétel. A 2010 és 2020 közötti időszakban több száz millió ember vonult utcára, hogy hangot adjon frusztrációinak. A szakértők szerint a 2009-től számított tíz esztendőben világviszonylatban átlagosan évente 11,5%-kal növekedett a tüntetések száma.² A tömegdemonstrációk volumene a világ minden táján növekedő tendenciát mutatott 2009 és 2019 között; a legalacsonyabb ütemben Óceániában (4,9%), míg a leglátványosabban a szubszaharai Afrikában (23,8%) fejezték ki csalódottságukat a tömegek tüntetések formájában.³

A nemzetközi sajtó komoly figyelmet szentel a tömegdemonstrációknak és az azokat kiváltó okoknak. Tanulmányomban arra fókuszálok, hogy bemutassam, hogyan keretezte két brit és három egyesült államokbeli sajtóorgánium a tüntetéseket kiváltó tényezőket a 2010-es években. Tanulmányomban az alábbi hírforrások tudósításaira támaszkodom: BBC, CNN, Fox News, *The New York Times* és a *The Guardian*. Azért esett a választás a fenti hírportálokra, mert ezek az oldalak a világ tíz legolvasottabb médiumai közé tartoznak.⁴ Másrészt, a portálok kiválasztásánál arra törekedtem, hogy kiegyensúlyozzam a hírforrások eltérő keretezési technikáit: az elemzők szerint a *The Guardian* és a *The New York Times* inkább baloldali, a Fox News inkább jobboldali, míg a BBC és CNN inkább semleges narratívából közelíti meg a világban zajló eseményeket.⁵ Tanulmányom egy korábbi, angol nyelven publikált kutatásunk kiegészítése;⁶ így a vizsgált adatbázisban viszonylag kevés, de a módszertani fókuszpontban lényeges különbségek vannak. Míg az angol nyelvű tanulmányban arra törekedtünk a kollégáimmal, hogy tágabb kategóriákon (faktorokon) keresztül értelmezzük a média keretezési

¹ PORTOS 2021.

² HAIG-SCHMIDT-BRANNEN 2020: 4.

³ HAIG-SCHMIDT-BRANNEN 2020: 4.

⁴ MAJID 2022.

⁵ BUDAK-GOEL-RAO 2016; Pew Research Center 2014.

⁶ MITCHELL et al. 2014.

technikáit, addig ebben a kutatásban a tüntetéseket kiváltó okok *keretezéseinek összefonódásait* vizsgálom a híreken keresztül.

Elemzésemben tehát a fenti öt médium tüntetésekről szóló tudósításait vizsgálom 2010 és 2020 között. Az adatbázisban 469 tudósítás keretezési technikáit mutatom be 112 országból. Írásomban arra teszek kísérletet, hogy bemutassam, mely tüntetéseket kiváltó okokat emelték ki leginkább a tudósításaikban az elemzett hírportálok. Fontos megjegyezni, hogy egy tüntetésnek akár több katalizátora is lehetett, így az újságírók akár több, tüntetéseket kiváltó okot is felsorolhattak a tudósításokban. Következésképpen, a kutatási kérdésem egyben a tanulmányom címének kiegészítéseként is funkcionál: *milyen mértékben fonódtak össze a tüntetéseket kiváltó okok keretezései a BBC, a Fox News, a The Guardian, a The New York Times és a CNN tudósításaiban 2010 és 2020 között?*

A cikk módszertani háttérét a manuális kvantitatív tartalomelemzés biztosítja, az eredményeket pedig leíró adatokon és egy gráfon keresztül szemléltetem. A tanulmány felépítése a következő: az elméleti háttérben – a teljesség igénye nélkül – bemutatom, hogy milyen okok válhatnak ki tüntetéseket, majd ismertetem a kutatás módszertani háttérét. Az eredményekben prezentálom a tüntetéseket kiváltó lehetséges okok összefonódásait, majd bemutatok több olyan rövid esetet, amelyekben a tüntetések katalizátorai ugyan összefonódnak, mégsem kaptak komoly hangsúlyt a magyar médiában. Tanulmányomat a konklúzióval zárom.

ELMÉLETI HÁTTÉR

Milyen okból kifolyólag vonulnak utcára az emberek, hogy hangot adjanak a csalódottságuknak vagy éppen kiálljanak bizonyos ügyek mellett? Mielőtt a korábbi kutatásokra támaszkodva megkísérlek válaszolni a fenti kérdésre, érdemes fontolóra venni egy lényeges változást, amelyet a tüntetések motivációiban – azaz a kiváltó okokban – fedeztek fel a társadalomtudósok. A 2006 és 2013 közötti időszakban 843 tüntetés kiváltó okait elemezték a kutatók 87 országból. Ebben a periódusban a tüntetések felhajtóereje elsősorban gazdasági okokra volt visszavezethető.⁷ A tüntetők világszerte követeltek változásokat az alábbi ügyekkel kapcsolatban: szociális ellátások javítása, adózással és jövedelemmel kapcsolatos igazságosság, magasabb bérek, jobb munkakörülmények, a mélyszegénység mérséklése, fenntartható mezőgazdaság, nyugdíjreform, az energia- és élelmiszerárak csökkentése és a lakhatási válság enyhítése vagy megszüntetése. A tüntetéseket kiváltó második leggyakoribb okot a regnáló politikai rendszerekkel kapcsolatos csalódottság jellemezte. Ebben a témakörben a demokrácia sérülése vagy annak teljes hiánya, a privatizáció kontroll nélküli engedése, a nagyvállalatok túlnyomó politikai befolyása, az állampolgárok megfigyelése, a korrupció, a politikai transzparencia és elszámoltathatóság csorbulása és a háborúellenes attitűdök adtak felhajtóerőt a tüntetők számára. A 2010-es évekre vonatkozó elemzések viszont kimutatták, hogy a tüntetéseket kiváltó okok sorrendje megfordult: a legutóbbi évtizedben a demonstrálók elsősorban a politikai rendszerek ellen tüntettek, és csak másodszorban emeltek hangot a gazdasági problémákkal

⁷ ORTIZ et al. 2013.

kapcsolatban a demonstrációk során.⁸ Fontos kiemelni, hogy a társadalomtudósok is elsősorban a hírportálok tudósításaira támaszkodnak, amikor több országon keresztül vizsgálják a tüntetések motivációit. Másképp megfogalmazva: a társadalmi mozgalmakkal foglalkozó kutatók – főleg, de nem kizárólag – a tüntetések médiareprezentációin keresztül elemzik a demonstrációkat kiváltható okokat.

A fenti jelenséget a társadalomtudósok egy része azzal magyarázza, hogy a 2000-es évek végétől a 2010-es évek elejéig a gazdasági világválság és az azt követő megszorítások okozták a mindennapok legnagyobb kihívásait.⁹ A kutatók szerint a 2010-es években viszont egyre inkább úgy tűnt, hogy „beérett” egy hosszabb politikai-gazdasági folyamat, ami a hagyományos politikai elitel szembeni bizalom megingását eredményezte. Ezt a folyamatot idegen kifejezéssel a „*Four Ds*”, azaz a „négy D”-nek hívják, amely négy összefonódó problémát jelöl az állampolgári percepciókban.¹⁰ Az első probléma a politikai elittel szembeni bizalmatlanság (*distrust*), amelynek köszönhetően hatalmas tömegek érzik azt, hogy senki sem hallgatja meg a kéréseiket a választott képviselők közül. A második fenyegetés az identitásvesztés körül forog (*destruction*); ez a félelem abból táplálkozik, hogy a globalizáció hatásai erodálhatják a nemzetállamokat. A harmadik percepció a viszonylagos nélkülözés (*relative deprivation*), amely azt jelenti, hogy valaki nem kapja meg azt a megbecsülést, ami jár neki, miközben szerinte mások prosperálnak.¹¹ A negyedik percepció a politikai eltávolodásról (*dealignment*) szól, ami szerint a választók hitüket veszítették az általuk korábban támogatott politikai ágensekben, aminek köszönhetően már nem hajlandók szavazni a hagyományos politikai elitekre.¹²

A 2010-es évektől kezdve tehát elsődlegesen a kormányokkal szembeni elégedetlenség határozta meg a tüntetők motivációit, méghozzá globális szinten. Az alábbiakban néhány olyan esetet sorolok fel, amelyekben a tüntetések kiváltó okait a politikai elittel való szembenállás hozta létre. 2019-ben Nagy-Britanniában nagyjából egymillió ember vonult London utcáira, ahol az elégedetlen tömeg egy második Brexit-referendumot követelt, mivel a tüntetők többsége ellenezte az Európai Unióból való kilépést.¹³ 2016-ban Indiában egy szeparatista kashmiri milicista halálát követően 17 ezer tüntető sérült meg az indiai erőszakszervezetekkel folytatott ütközetekben.¹⁴ 2019-ben Algéria fővárosában, Algírban egymillió ember ellenezte Abdel-Azíz Buteflika bejelentését, miszerint a regnáló elnök ötödször is elindult volna a választásokon. A korábbi algír elnököt korrupcióval, nepotizmussal és a munkanélküliséggel kapcsolatos problémák figyelmen kívül hagyásával vádolták a tüntetők. A tömegdemonstráció elérte hatását: Buteflika visszavonta a választásokon való indulását, és lemondott az elnöki pozícióról.¹⁵

Tanulmányomban a korábbi, angol nyelvű kutatásunk kategóriarendszerén keresztül mutatom be azokat a tüntetéseket kiváltó okokat, amelyek mentén csoportosítottuk a 2010 és 2020

⁸ HAIG-SCHMIDT-BRANNEN 2020; ORTIZ et al. 2013; TÓTH et al. 2024.

⁹ PORTOS 2021.

¹⁰ EATWELL-GOODWIN 2018.

¹¹ CALLAN et al. 2008.

¹² EATWELL-GOODWIN 2018.

¹³ TOWNSEND 2019.

¹⁴ BBC 2016b.

¹⁵ NOSSITER 2019.

között lezajlott tüntetések motivációit.¹⁶ Kiemelendő azonban, hogy az alábbi okok mellett más motivációi is lehettek a tüntetéseknek, amelyekről csak érintőlegesen fogok említést tenni a fejezet utolsó bekezdésében. Az első, a demonstrációkhoz kapcsolódó tágabb témakör a *nép-akarat* absztrakt koncepciójához tartozik, és az alábbi elemeket foglalja magában:

- Változások a törvényhozásban: ez a kategória akkor áll fenn, amennyiben a tudósítások szerint a politikai elit olyan törvényeket hozott létre vagy fogadott el, amelyek sérthetik az emberek jóllétét, vagy csorbítják az alkotmányos emberi jogokat, és ezért tüntetések vették kezdetüket.¹⁷
- A hatalmi ágak szétválasztása: akkor érvényes ez a kategória, amennyiben a hatalom-megosztás alkotmányos alapelve, azaz a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom függetlensége sérült, meggyengítve ezzel a fékek és ellensúlyok elvét, és ennek következtében demonstrációk kezdődtek.¹⁸
- Népszuverenitás: a tüntetéseknek e motivációja akkor releváns, amikor a demonstrálók azt hangsúlyozták, hogy a politikai elitnek a nép érdekeit kell szolgálnia, de az a hatalommal visszaélve csak a saját ügyleteivel foglalkozott.¹⁹
- Szólásszabadság, szabad sajtó és oktatás: ez a kategória magában foglalja a szólásszabadság, a független médiarendszer és a szabad oktatás hiányát vagy sérülését.²⁰

A második nagy kategóriarendszer a *gazdasági nélkülözés* bizonyos altípusait foglalja magában:

- Lakhatási válság: az emelkedő ingatlanárak, beleértve a bérleti díjakat, folyamatos feszültségben tartották a (nyugati) világ alsó- és középosztályainak jelentős részét, aminek köszönhetően számos tüntetés bontakozott ki.²¹
- Alacsony fizetések: a megbecsülés hiányának érzékelése meglepő módon olyan helyeken is felütötte a fejét, mint Svájc, ahol a nők azért tüntettek, mert a férfi kollégáik jóval több pénzt kerestek náluk.²²
- Megszorítások: a 2007–2008-as gazdasági világválság utáni fiskális megszorítások a periferián és félperiferián lévő országokon túl olyan gazdagnak számító nemzeteket is súlyosan érintett, mint az úgynevezett PIIGS (Portugália, Olaszország, Írország, Görögország és Spanyolország) államok, ahol hatalmas demonstrációkkal ellenkezett a lakosság a megszorító intézkedésekkel szemben.²³
- Túl magas árak: az élelmiszer- és energiaárak emelkedése a gazdagabb és a szegényebb országokban is hatalmas tüntetéshullámokat indított el. Franciaországban például az üzemanyagárak emelkedése miatt jött létre a sárga mellényes tüntetéssorozat, míg Braziliában a buszjegyek 20 centes áremelkedése katalizált tömegdemonstrációkat.²⁴

¹⁶ TÓTH et al. 2024.

¹⁷ MUDDE 2016.

¹⁸ CSERVÁK 2002.

¹⁹ ASLANIDIS 2016.

²⁰ BBC 2016a.

²¹ SCHIPPER 2017.

²² SCHAVERIEN–CUMMING–BRUCE 2019.

²³ ACCORNERO – RAMOS PINTO 2015.

²⁴ MOURÃO 2019.

A harmadik és egyben utolsó nagy kategória a tüntetések motivációi mögött a *politikai elitel való szembenállásra* koncentrál a következő kisebb elemzési egységekkel:

- A politikai elittel szembeni elégedetlenség: a tüntetések dinamikáját a politikai képviselet és a politikai rendszerek kudarcai mozgatták, amelyekben a demonstrálók annak adtak hangot, hogy a politikai elit figyelmen kívül hagyja az emberek kéréseit.
- Korruptió: az adóparadicsomokba irányuló kétes tranzakciók, a nepotizmus és az állítólagos választási csalások is tüntetéseket szíthattak.²⁵ Romániában például – amely az Európai Unió egyik leginkább korruptióval sújtott tagja –, a mindent átszövő korruptió miatt a tüntetők a kormány lemondását követelték.²⁶
- Szervezkedés a közösségi médián keresztül: a közösségi médián történő aktív politikai részvétel önmagában nem feltétlenül értelmezhető a tüntetéseket kiváltható oknak, mégis rendkívül fontos szerepet játszik a demonstrációk koordinálásában. Nem véletlen, hogy számos országban teljes mértékben lekapcsolták az internetet a tömegtüntetések ideje alatt. Ilyen országok közé tartozik például Algéria, Bahrein, Banglades, Brazília, Kamerun, Csád, Kína, Kongó, Egyenlítői-Guinea, India, Irán, Irak, Líbia, Marokkó, Pakisztán, Togo, Törökország, Uganda és Venezuela.

A fent felsorolt, tüntetéseket kiváltható okok mellett az alábbi motivációkat is figyelembe veszem az elemzésben: letartóztatások, katonai puccsok, rendőri brutalitás, rasszizmus, állítólagos választási csalások és propaganda. Az elemzés egyik korlátja, hogy bizonyos, tüntetéseket kiváltó okokat – elsősorban a mintában előforduló alacsony gyakoriság miatt – nem vettem figyelembe. Ezen okok közé tartozik többek között a háborúellenes tüntetések, megfigyelésekkel szembeni ellenállás, földreformok követelése, nyugdíjreform követelése, kisebbségek (LMBT-közösségek, bevándorlók, rabok, őshonos kisebbségek) jogainak csorbulása, vallási követelések, klímaváltozás elleni demonstrációk, imperializmus elleni tüntetések és az oligarchikus gazda(g)ság elleni demonstrációk.²⁷

MÓDSZERTAN

A tüntetésekkel kapcsolatos információkat a 2010-es és 2020-as esztendőik között gyűjtöttem össze a BBC, a CNN, a *Fox News*, a *The New York Times* és a *The Guardian* tudósításaiból. Az adatgyűjtésnél az angol „protest(s)” és „demonstration(s)” kifejezéseket adtam meg a hírportálok keresőmotorjaiban. A fenti kifejezések szinonimák, mindkettő „tüntetés”-t jelent. Az adatgyűjtésnél nem határoztam meg korlátot a tüntetések résztvevőinek számát illetően, viszont az egymilliónál kisebb lakossággal rendelkező országok tüntetéseit nem vettem figyelembe, mert a fenti öt médium csak nagyon kis számú tudósításban koncentrált ezekre a területekre. A tüntetéseket 112 országban vizsgáltam 469 tudósításból (3. táblázat);

²⁵ DIMITROVA 2018.

²⁶ Agence France-Presse 2018.

²⁷ ORTIZ et al. 2022.

minden egyes országban egy tüntetésre koncentráltam. A vizsgált országok összesített populációja meghaladja a hétmilliárd főt. Abban az esetben vettem figyelembe egy demonstrációt, ha arról legalább három médium tudósított. A hírtudósításokat tekintve békés és erőszakos tüntetéseket is elemeztem.

Az alkalmazott kutatómódszertan a manuális kvantitatív tartalomelemzés volt, amelynek kategóriáit (lásd 1. táblázat) deduktív – azaz korábbi ismereteim mentén, elméleti alapon – módon határoztam meg a kódolók számára. A kódolást két olyan PhD-hallgató hajtotta végre, akik anyanyelvi szinten, illetve felsőfokon beszélnek angolul. Amennyiben egy kategóriát explicit, azaz szemantikai szinten érzékelték a kódolók, akkor az „1”-es kóddal jelölték annak létezését. Amennyiben nem hangzott el a tudósításban az adott kategória, mint a demonstrációk lehetséges motivációja, úgy a kódolók a „0”-s kóddal látták el a hiányzó kategóriát. A betanítási folyamatok során felhívtuk a kódolók figyelmét arra, hogy egy tüntetésről szóló tudósításon belül akár több kiváltó okot is felsorolhat az elemzett hírforrás. Továbbá arra is felhívtuk a kódolók figyelmét, hogy ugyanazon eseményről a különböző hírforrások – többek között az eltérő keretezési technikák miatt – más és más kiváltó okokat is felsorolhatnak vagy éppen kihagyhatnak. A kódolók közti egyezés méréséhez a teljes adatbázisból vettünk véletlenszerű mintát, amely az összpopuláció 11%-át biztosította.²⁸ A kódolás megbízhatóságát mérő együtthatók $\alpha = 0,67$ és $\alpha = 0,958$ között mozogtak, ami azt jelenti, hogy a tartalomelemzés protokollja szisztematikus és következetes volt. Másképp megfogalmazva, a kódolók olyan precizitással követték a betanítás során elsajátított elemzési kritériumokat, hogy a létrehozott kategóriarendszer megbízhatóan minősíthető.²⁹

Végezetül a Gephi programban hoztam létre a tüntetéseket kiváltó okok közti kapcsolatokat ábrázoló gráfot (lásd 1. ábra). A gráf kialakításának logikáját az alábbi példán keresztül szemléltetem: amennyiben egy tudósításon belül a „Katonai puccsok” és a „Rendőri brutalitás” is szerepel a tüntetéseket kiváltó okokként, úgy a két elem közti kapcsolat erőssége egy. Amennyiben 20 tudósításon belül fordul elő *együttesen* a „Katonai puccsok” és a „Rendőri brutalitás” mint a tüntetések motivációi, úgy a két elem közti kapcsolat erőssége 20. Egy kiváltó ok természetesen több másik okhoz is kapcsolódhat, függően attól, hogy az elemzett médiumok milyen más okokat soroltak fel a tüntetéseket kiváltó tényezőként. Az 1. ábrán látható gráf mutatja meg a tüntetéseket kiváltó okok tudósításokon belüli szerkezetét: minden egyes kör egy okot és minden egyes él két ok közötti kapcsolatot, azaz a tudósításon belüli együttes előfordulást jelöl. Minél nagyobb egy kör (ami a tüntetéseket kiváltó okot jelöli), annál több kapcsolattal rendelkezik. Minél vastagabb a körök közti él, annál többször fordul elő együttesen a tudósításokon belül a két tüntetést kiváltó ok. A 2. táblázat mutatja meg a különböző tüntetéseket kiváltó okok keretezéseinek együttes előfordulásának gyakoriságát.

²⁸ NEUENDORF 2017.

²⁹ FREELON 2010.

EREDMÉNYEK

Az analízis deskriptív eredményei közül először érdemes kiemelni, hogy az öt nyugati médium elsősorban a politikai elittel szembeni elégedetlenséget emeli ki a tüntetések kiváltó okaiként (lásd 1. táblázat). Világszerte a demonstrációk több mint egynegyede a regnáló rezsimekkel szembeni csalódottság miatt jött létre. Fontos kiemelni, hogy ez az eredmény összhangban van a 2010-es évtized tüntetéseit vizsgáló nemzetközi kutatások konklúzióival.³⁰ A második és harmadik leggyakoribb okok is szinte szétválaszthatatlanul kapcsolódnak a politikai elittel kapcsolatos frusztrációkhoz: az esetek 11,63% százalékában azért törtek ki tüntetések, mert olyan törvényeket hoztak a jogalkotók, amelyek heves ellenérzéseket váltottak ki az emberekből, míg 8,09%-ban a politikai elittel kapcsolatos korrupcióérzés volt a demonstrációk felhajtóereje. A legritkábban előforduló okok között szerepel a lakhatási válság (0,5%), a propaganda (0,58%) és a katonai puccsok (1,16%).

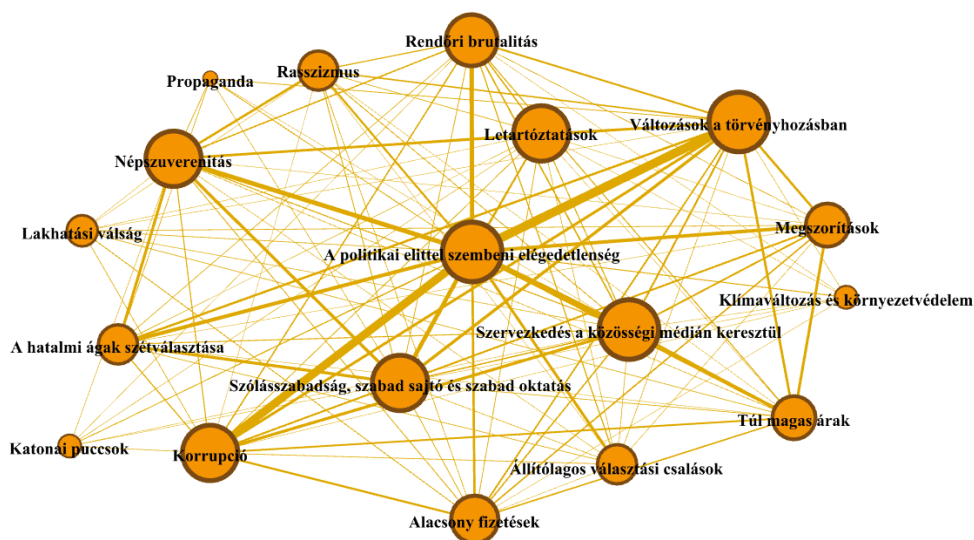
1. táblázat: A demonstrációk média által feltüntetett motivációi (N = előfordulási gyakoriság, % = az összes előforduláshoz viszonyított százalékos arány)

	N	%
Letartóztatások	48	3,96
Katonai puccsok	14	1,16
Rendőri brutalitás	71	5,86
Változások a törvényhozásban	141	11,63
A hatalmi ágak szétválasztása	43	3,55
Népszuverenitás	70	5,78
Szólásszabadság, szabad sajtó és oktatás	61	5,03
Lakhatási válság	6	0,50
Alacsony fizetések	40	3,30
Megszorítások	53	4,37
Túl magas árak	62	5,12
Szervezkedés a közösségi médián keresztül	79	6,52
Rasszizmus	15	1,24
A politikai elittel szembeni elégedetlenség	303	25
Korrupció	98	8,09
Állítólagos választási csalások	43	3,55
Propaganda	7	0,58
Összesen	1 212	100

Forrás: a szerző szerkesztése

A kutatási kérdés megválaszolásához az 1. ábra és a 2. táblázat nyújt segítséget. Az eredmények interpretációját az 1. ábrán látható gráffal kezdem. A gráfon szembetűnő a politikai

³⁰ HAIG–SCHMIDT–BRANNEN 2020; ORTIZ et al. 2013.



1. ábra: A tüntetések lehetséges motivációinak összefonódásai a tudósításokban
 Forrás: a szerző szerkesztése

elittel szembeni elégedetlenség központi pozíciója. A politikai rezsimekkel kapcsolatos csalódottság a legnagyobb csomópontnak számít, vagyis ez az a tüntetéseket kiváltó lehetséges ok, amely a legnagyobb gyakorisággal vonz magához más katalizátorokat a tudósításokban. A fent említett második és harmadik legnagyobb gyakorisággal előforduló katalizátor kapcsolódik a legerőteljesebben a politikai antielitizmushoz: a változások a törvényhozásban 101, míg a korrupció 93 alkalommal jelenik meg a politikai elittel szembeni elégedetlenséggel együttesen a tudósításokon belül. A lakhatási válság, a katonai puccsok, a propaganda és a klímaváltozás témakörök meglehetősen periférikus helyzetben vannak a gráfon belül. A tudósítások szerint a látványosan emelkedő ingatlanárak és bérleti díjak elsősorban a gazdag, nyugati államok alsó- és középosztályait érintik (bár e problémák más területekre is fokozatosan beszivárognak, lásd a hazai viszonylatban is emelkedő ingatlanbérleti díjakat), míg a félperiférián és periférián élők zöme elsősorban más problémákkal (munkanélküliség, mélyszegénység, politikai elnyomás, nagyon alacsony fizetések, éhínségek, járványok, vízhiány stb.) küzd. A katonai puccsok periférikus helyzete valószínűleg a jelenség ritkaságával magyarázható, míg a propagandával kapcsolatos eredményekre legalább két magyarázat is megállhatja a helyét. Egyrészt a legbrutálisabb politikai propagandát használó rezsimek (például Észak-Korea) olyan fokú kontrollt és terrort gyakorolnak az emberek fölött, hogy semmilyen lehetőség nincs a szervezkedésre. Másrészt, kevésbé autokrata rendszerekben a propaganda kisebb gyakorisággal vagy látens módon jelenik meg, így nehezebb tüntetéseket szervezni a félrevezető politikai üzenetekkel szemben. A klímaváltozással kapcsolatos mozgalmak periférikus pozícióját

talán az magyarázhatja, hogy ezek a megmozdulások elsősorban csak a 2010-es évek második felétől kezdtek felerősödni, azon belül is főleg a nyugati országokban.

A politikai elittel szembeni elégedetlenség központi szerepét az az eredmény is bizonyítja, hogy az első kilenc legtöbb kapcsolattal rendelkező okpár mindegyikében szerepel a politikai antielitizmus (lásd 2. táblázat). Továbbá az első 16 páros mindegyikéhez legalább közvetve kapcsolódik az aktuális politikai berendezkedésekkel kapcsolatos kritikai attitűd. A gráfot és a 2. táblázatot elemezve az alábbi módon is értelmezhetők a tüntetéseket kiváltó okok közti kapcsolatok: az emberek jóllétét veszélyeztető jogalkotói folyamatokért, a terjedő korrupcióért és a népakarat csorbulásáért a tüntetők elsősorban a politikai elitet hibáztatják, és a tüntetések megszervezését főleg a közösségi médián keresztül koordinálják. A közösségi média nem kizárólag azért fontos, mert általa könnyebben érhetők el és tájékoztathatók a nagy tömegek, hanem azért is lényeges a szerepe, mert akár egy decentralizált közösségként is alakíthatja a demonstrációkat. Minél inkább decentralizált jellegű egy közösség, amely a tüntetéseket szervezi, annál nehezebb az autoriter rezsimek számára kiemelni és letartóztatni a demonstrációkat „mozgató” kulcsfigurákat. Ebből kifolyólag – ahogy azt fentebb is említettem – a diktatórikus berendezkedésű politikai elitek a helyi szintű internet-hozzáférés korlátozásával vagy lekapcsolásával próbálják elejét venni a további szervezkedéseknek.

2. táblázat: A tüntetések motivációinak összefonódásai a tudósítások keretezéseiben

A tüntetők motivációi (1)	A tüntetők motivációi (2)	Gyakoriság
Változások a törvényhozásban	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	101
A politikai elittel szembeni elégedetlenség	Korrupció	93
Szervezkedés a közösségi médián keresztül	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	63
Népszuverenitás	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	50
Rendőri brutalitás	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	47
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	46
A hatalmi ágak szétválasztása	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	40
Megszorítások	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	37
Túl magas árak	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	37
Népszuverenitás	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	33
Változások a törvényhozásban	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	32
Szervezkedés a közösségi médián keresztül	Korrupció	31
A hatalmi ágak szétválasztása	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	31
A hatalmi ágak szétválasztása	Népszuverenitás	30
A politikai elittel szembeni elégedetlenség	Állítólagos választási csalások	29
Változások a törvényhozásban	Korrupció	28
Megszorítások	Túl magas árak	28
Változások a törvényhozásban	Népszuverenitás	26
Változások a törvényhozásban	Túl magas árak	25
Változások a törvényhozásban	Megszorítások	24
Alacsony fizetések	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	24

A tüntetők motivációi (1)	A tüntetők motivációi (2)	Gyakoriság
Népszuverenitás	Rasszizmus	24
Változások a törvényhozásban	A hatalmi ágak szétválasztása	23
Túl magas árak	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	22
Alacsony fizetések	Korrupció	21
Rasszizmus	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	20
Letartóztatások	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	18
Megszorítások	Korrupció	18
Rendőri brutalitás	Változások a törvényhozásban	18
Változások a törvényhozásban	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	18
Túl magas árak	Korrupció	17
Megszorítások	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	17
Változások a törvényhozásban	Alacsony fizetések	15
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Korrupció	14
Alacsony fizetések	Megszorítások	13
Alacsony fizetések	Túl magas árak	13
Rendőri brutalitás	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	13
Változások a törvényhozásban	Rasszizmus	13
Letartóztatások	Rendőri brutalitás	12
Alacsony fizetések	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	12
Rendőri brutalitás	Korrupció	12
Rendőri brutalitás	Népszuverenitás	12
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	11
Rendőri brutalitás	Állítólagos választási csalások	9
A hatalmi ágak szétválasztása	Korrupció	9
Rendőri brutalitás	Rasszizmus	9
Letartóztatások	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	8
Népszuverenitás	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	8
Letartóztatások	Változások a törvényhozásban	8
Rendőri brutalitás	Túl magas árak	8
Népszuverenitás	Korrupció	8
A hatalmi ágak szétválasztása	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	7
Klímaváltozás és környezetvédelem	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	7
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Alacsony fizetések	6
A politikai elittel szembeni elégedetlenség	Propaganda	6
Szervezkedés a közösségi médián keresztül	Rasszizmus	6
Népszuverenitás	Alacsony fizetések	6
Katonai puccsok	A politikai elittel szembeni elégedetlenség	6
Letartóztatások	Népszuverenitás	6
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Rasszizmus	6
Letartóztatások	Alacsony fizetések	5
Változások a törvényhozásban	Propaganda	5

A tüntetők motivációi (1)	A tüntetők motivációi (2)	Gyakoriság
Népszuverenitás	Propaganda	5
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Alacsony fizetések	5
Letartóztatások	Korrupció	5
Rendőri brutalitás	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	5
Korrupció	Állítólagos választási csalások	4
A hatalmi ágak szétválasztása	Állítólagos választási csalások	4
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Megszorítások	4
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	A politikai éllel szembeni elégedetlenség	4
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Korrupció	4
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Túl magas árak	4
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Túl magas árak	4
Alacsony fizetések	Rasszizmus	4
Rendőri brutalitás	A hatalmi ágak szétválasztása	4
Rendőri brutalitás	Megszorítások	4
Rendőri brutalitás	Alacsony fizetések	4
A hatalmi ágak szétválasztása	Propaganda	4
Letartóztatások	Rasszizmus	4
Letartóztatások	Állítólagos választási csalások	3
Változások a törvényhozásban	Állítólagos választási csalások	3
Szervezkedés a közösségi médián keresztül	Állítólagos választási csalások	3
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Állítólagos választási csalások	3
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	3
Népszuverenitás	Túl magas árak	3
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Propaganda	3
Katonai puccsok	Korrupció	3
Megszorítások	Állítólagos választási csalások	2
Népszuverenitás	Állítólagos választási csalások	2
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Megszorítások	2
Változások a törvényhozásban	Klímaváltozás és környezetvédelem	2
Letartóztatások	A hatalmi ágak szétválasztása	2
Letartóztatások	Katonai puccsok	2
Katonai puccsok	Rendőri brutalitás	2
Katonai puccsok	Népszuverenitás	2
Letartóztatások	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	1
Letartóztatások	Túl magas árak	1
Alacsony fizetések	Klímaváltozás és környezetvédelem	1
Alacsony fizetések	Állítólagos választási csalások	1
Szervezkedés a közösségi médián keresztül	Propaganda	1
Népszuverenitás	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	1
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Rasszizmus	1
Túl magas árak	Rasszizmus	1

A tüntetők motivációi (1)	A tüntetők motivációi (2)	Gyakoriság
Szervezkedés a közösségi médián keresztül	Klímaváltozás és környezetvédelem	1
A hatalmi ágak szétválasztása	Megszorítások	1
Letartóztatások	Klímaváltozás és környezetvédelem	1
Rendőri brutalitás	Klímaváltozás és környezetvédelem	1
Népszuverenitás	Megszorítások	1
Változások a törvényhozásban	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	1
Rasszizmus	Állítólagos választási csalások	1
Katonai puccsok	Változások a törvényhozásban	1
Katonai puccsok	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	1
Katonai puccsok	Szervezkedés a közösségi médián keresztül	1
Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	Klímaváltozás és környezetvédelem	1
Klímaváltozás és környezetvédelem	Korrupció	1
A hatalmi ágak szétválasztása	Túl magas árak	1
Letartóztatások	Megszorítások	1
Letartóztatások	Szólásszabadság, szabad sajtó és szabad oktatás	1
Rasszizmus	Korrupció	1

Forrás: a szerző szerkesztése

A továbbiakban három olyan komplex tüntetést fogok röviden bemutatni, amelyek az elemzett médiumokban komoly hangsúlyt kaptak, míg a hazai sajtó nem, vagy csak kevésbé foglalkozott velük. A „komplex” kifejezés ebben az esetben azt jelenti, hogy a tudósítások szerint a tüntetésnek több mint egy kiváltó oka volt.

ESETTANULMÁNYOK

Jamaica

2010 májusában Kingstonban, Jamaicában tüntetések és zavargások törtek ki, amelyet a nemzetközi sajtó *Tivoli Incursion* néven emlegetett. A zavargások egyik oldalán a jamaicai erőszakszervezetek, valamint a *Shower Posse* nevű drokartell állt. Az összecsapások a nemzetközi viszonylatban hírhedt marihuána- és kokaincsempész, Christopher „Dudus” Coke letartóztatási kísérlete miatt kezdődtek, miután az Egyesült Államok a kiadatását kérte. A zavargások során legalább 73 civil veszítette életét, és további 35 személy sérült meg, miközben több rendőr és katona is meghalt. A zavargások elsősorban a Tivoli Gardens negyed környékén zajlottak, ahol a lakók barikádokat emeltek és fegyveres ellenállást tanúsítottak, hogy megakadályozzák Coke elfogását, aki 23 éves kora óta, immáron 18 esztendeje vezette a Shower Posse drokartellt. Coke népszerű figura volt számos helybéli számára, mivel rendszeresen támogatta anyagilag a környék szegényeit, és közösségi központokat hozott létre a rászorulóknak. A zavargások során a jamaicai kormány szükségállapotot hirdetett, és jelentős katonai és

rendőri erőket vezényelt Kingstonba, hogy helyreállítsák a rendet.³¹ A rendőri és katonai erők több száz embert tartóztattak le, és jelentős mennyiségű illegális fegyvert és lőszert koboztak el. A zavargások után a kormányt és a miniszterelnököt, Bruce Goldingot kemény nemzetközi kritikával illették, amiért korábban megtagadta Coke kiadatását az Egyesült Államoknak. A zavargások végül 2010 júniusában értek véget, amikor az álruhát viselő Coke-ot letartóztatták és kiadták az Egyesült Államoknak. Az összecsapások és az azt követő események súlyos politikai válságot idéztek elő Jamaicában, ami a miniszterelnök elleni bizalmatlansági indítványhoz vezetett, amit végül nem sikerült megszavazni. Coke-ot végül New Jersey államban 23 évnyi börtönbüntetésre ítélték. Jelen pillanatban a Fort Dix börtönben raboskodik, és várhatóan 2030. január 25-én fog szabadulni. Az analízis szempontjából minimum két oka volt a tüntetések kitörésének: egyrészt Coke letartóztatása és kiadása ellen tiltakoztak a Tivoli Gardens negyed lakosai, másrészt azért kísérelték megvédeni Coke-ot, mert nélküle jó néhányuknak rosszabbodott volna az anyagi helyzete.

Malawi

2011-ben Malawiban tüntetések kezdődtek az üzemanyaghiány, az infláció és a munkanélküliség miatt.³² A tüntetők a 2004 óta regnáló elnököt, Bingu wa Muthanikát vádolták a fenti problémákért. Bár Muthanika első elnöki ciklusa sikeresnek mondható, mivel komoly erőfeszítéseket tett a hatalmi ágak szétválasztása, a korrupcióval szembeni harc, az emberi jogok erősítése és az agrárreform érdekében, a tüntetők 2011-ben már úgy vélték, hogy a malawi elnök egyre inkább az autokratikus politikai berendezkedés irányába kormányozza a délkelet-afrikai országot. Ennek következtében Nagy-Britannia – amely 1964-ig Malawi gyarmatosítója volt – négy évre felfüggesztette az országnak szánt 550 millió dolláros támogatását. A tüntetések Karonga, Mzuzu, Lilongwe és Blantyre városokban zajlottak, ahol legalább tizenkilencen meghaltak, és többen kritikus állapotban kerültek kórházba. A tüntetők politikai üzenete egyértelmű volt: Bingu wa Muthanika elnök lemondását követelték. Az elnök a rádión keresztül nyugalomra intette a demonstrálókat, és felhívta a tüntetők figyelmét arra, hogy a vandalizmus hatására nem lesz jobb életük. Másfelől Muthanika azt is kijelentette, hogy bármilyen eszközzel fenntartja a rendet, és „kifüstöli” az országból a vele szemben álló ellenséges erőket. Muthanika 2012 áprilisában hunyt el szívinfarktusban, egy lilongwei kórházban. Az elemzés szemszögéből a tüntetéseket kiváltó okok az alábbiak voltak Malawiban: túl magas élelmiszer- és üzemanyagárak, gazdasági megszorítások, rendőri brutalitás és a politikai elittel (azaz a korábban a Világbanknak is dolgozó Muthanikával) szembeni ellenszenv.

³¹ MCGREAL 2010.

³² MAPONDERA–SMITH 2011.

Kolumbia

2020 szeptemberében tömeges tüntetések törtek ki Bogotában, miután a rendőrség letartóztatott és sokkolóval megütött egy férfit, aki később meghalt az őrizetben. Javier Ordóñez halála után az emberek tömegesen vonultak az utcákra, hogy tiltakozzanak a rendőri brutalitás és az erőszak ellen. A demonstrációk során legalább tízen meghaltak, és több százan megsérültek az erőszakos szervezetekkel történő összecsapások közepette. A kolumbiai tüntetések mögött mélyebb frusztrációk is álltak, mivel sokan elégedetlenek voltak a kormány és a kommunista-marxista terrorszervezet, a Kolumbiai Forradalmi Fegyveres Erők (FARC) közötti békemegállapodással. A FARC és a kolumbiai kormány 2016-os egyezsége szerint „bármilyen súlyos emberiesség elleni bűntettet is követtek el a terrorszervezet tagjai, amennyiben teljes mértékben együttműködnek a hatóságokkal, büntetésük időtartama maximum nyolc évig terjedhet”.³³ A békekötés ellenére azonban Kolumbia vidéki területein számos fegyveres csoport követ el erőszakos bűncselekményeket, és ezek a csoportok továbbra is rettegésben tartják a helyi közösségeket. A kolumbiai kormány kritikussai szerint a konzervatív Iván Duque elnök – aki ellenezte a szerinte a FARC-kal szembeni túlságosan engedékeny békekötést – nem biztosított elegendő forrást a békeprogramokhoz, amelyek célja az volt, hogy megoldják azokat a gazdasági és biztonsági problémákat, amelyek a bűnözői csoportok működését lehetővé teszik.³⁴ A demonstrálók szerint a rendőri erőszak és a bűnözői csoportok uralma egyaránt azt mutatja, hogy a békemegállapodás nem hozta meg a kívánt változásokat. A tömegdemonstrációk tehát egyrészt a rendőri brutalitás, másrészt a politikai elitbe vetett bizalom megingása miatt vették kezdetüket.

KONKLÚZIÓ

Az előző évtized szinte soha nem látott volumenű mértékben hozott tüntetéseket, aminek köszönhetően a nemzetközi sajtó is komoly figyelmet szentelt az állampolgári csalódottságok ilyen formájú kifejezésének. Tanulmányomban elsősorban arra fókuszáltam, hogy feltárjam, hogyan kapcsolódnak egymáshoz a tüntetéseket kiváltó okok a BBC, a CNN, a Fox News, a *The Guardian* és a *The New York Times* hasábjain. Az elemzésemben 469 tudósítást vettem figyelembe, 112 országból. A nemzetközi kutatások eredményeivel³⁵ harmóniában kimutattam, hogy világviszonylatban a legnagyobb gyakorisággal a politikai elitekkel szembeni bizalomvesztést *ábrázolja* a fenti öt médium a tüntetések elsődleges motivációjaként. Továbbá azt is kimutattam, hogy a politikai antielitizmus szinte mágnesként hatott a tüntetéseket kiváltó okokra a médiakeretezésben, amennyiben az újságírók egynél több demonstrációt katalizáló tényezőt emeltek ki a hírekben. Másképp megfogalmazva, a korábbi kutatások által felvázolt törésvonalak, amelyek a politikai elit és a nép között húzódnak, egyre élesebben

³³ BUDAI 2017: 87.

³⁴ TURKEWITZ 2020.

³⁵ HAIG-SCHMIDT-BRANNEN 2020; ORTIZ et al. 2013.

mutatkoznak meg a tüntetéseket kiváltó okokban. Egyrészt a politikai antielitizmus mellett a korrupció és jóllétet veszélyeztető jogalkotói folyamatok tűnnek fel együttesen a hírekben, mint a tüntetéseket kiváltó tényezők. Másrészt a 2010-es években a demonstrálók már elsődlegesen a politikai elitekkel szemben vonultak utcára, míg a 2000-es évek második felében és a 2010-es évek elején elsősorban gazdasági okok miatt tüntettek az állampolgárok. Ez a változás egyrészt vészjelzés, másrészt jelentős kihívást állít a hagyományos politikai elitek számára, amennyiben enyhíteni akarnak az emberek politikával kapcsolatos csalódottságán.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ACCORNERO, Guya – RAMOS PINTO, Pedro (2015): 'Mild Mannered'? Protest and Mobilisation in Portugal under Austerity, 2010–2013. *West European Politics*, 38(3), 491–515. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.937587>
- Agence France-Presse (2018): Romania: Second Night of Protests after 450 Injured in Clashes. *The Guardian*, 2018. augusztus 12. Online: <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/11/romania-second-night-of-protests-after-450-injured-in-clashes>
- ASLANIDIS, Paris (2016): Populist Social Movements of the Great Recession. *Mobilization: An International Quarterly*, 21(3), 301–321. Online: <https://doi.org/10.17813/1086-671X-20-3-301>
- BBC (2016a): Why are South African Students Protesting? *BBC*, 2016. október 4. Online: <https://www.bbc.com/news/world-africa-34615004>
- BBC (2016b): Why the Death of Militant Burhan Wani has Kashmiris Up in Arms. *BBC*, 2016. július 11. Online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-36762043>
- BUDAI Ádám (2017): A Kolumbiai Forradalmi Fegyveres Erők (FARC): múlt, jelen, jövő. *Nemzet és Biztonság*, 10(2), 68–94.
- BUDAK, Ceren – GOEL, Sharad – RAO, Justin M. (2016): Fair and Balanced? Quantifying Media Bias Through Crowdsourced Content Analysis. *Public Opinion Quarterly*, 80(1), 250–271. Online: <https://doi.org/10.1093/poq/nfw007>
- CALLAN, Mitchell J. – ELLARD, John H. – SHEAD, N. Will – HODGINS, David C. (2008): Gambling as a Search for Justice: Examining the Role of Personal Relative Deprivation in Gambling Urges and Gambling Behavior. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34(11), 1514–1529. Online: <https://doi.org/10.1177/0146167208322956>
- CSERVÁK Csaba (2002): A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, (3)1. Online: <https://ojs.elte.hu/jesz/issue/view/572/374>
- DIMITROVA, Antoaneta L. (2018): The Uncertain Road to Sustainable Democracy: Elite Coalitions, Citizen Protests and the Prospects of Democracy in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 34(3), 257–275. Online: <https://doi.org/10.1080/21599165.2018.1491840>
- DIMITROVA, Antoaneta L. (2020): The Uncertain Road to Sustainable Democracy: Elite Coalitions, Citizen Protests and the Prospects of Democracy in Central and Eastern

- Europe. In *Rethinking 'Democratic Backsliding' in Central and Eastern Europe*. Routledge, 15–33. Online: <https://doi.org/10.4324/9780429264795-2>
- EATWELL, Roger – GOODWIN, Matthew (2018): *National Populism: The Revolt against Liberal Democracy*. Penguin UK.
- FREELON, Deen G. (2010): ReCal. Intercoder Reliability Calculation as a Web Service. *International Journal of Internet Science*, 5(1), 20–33.
- HAIG, Christian S. – SCHMIDT, Katherine – BRANNEN, Samuel J. (2020): *The Age of Mass Protests: Understanding an Escalating Global Trend*. CSIS. Online: <https://www.csis.org/analysis/age-mass-protests-understanding-escalating-global-trend>
- MAJID, A. (2022): Top 50 Most Popular News Websites in the World: Wordle Fuels Huge New York Times Traffic Growth. *Press Gazette*, 2022. Online: <https://pressgazette.co.uk/most-popular-websites-news-world-monthly>
- MAPONDERA, Godfrey – SMITH, David (2011): Malawi Protesters Killed during Anti-Regime Riots. *The Guardian*, 2011. július 21. Online: <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/21/malawi-protesters-killed-anti-regime-riots>
- MCGREAL, Chris (2010): The Battle for Kingston, Jamaica. *The Guardian*, 2010. május 28. Online: <https://www.theguardian.com/world/2010/may/28/battle-for-kingston-jamaica>
- MITCHELL, Amy – GOTTFRIED, Jeffrey – KILEY, Jocelyn – MATSA, Katarina Eva (2014): *Political Polarization & Media Habits* 2014. Online: <https://www.pewresearch.org/journalism/2014/10/21/political-polarization-media-habits/>
- MOURÃO, Rachel R. (2019): From Mass to Elite Protests: News Coverage and the Evolution of Antigovernment Demonstrations in Brazil. *Mass Communication and Society*, 22(1), 49–71. Online: <https://doi.org/10.1080/15205436.2018.1498899>
- MUDDE, Cas (2016): Why Should We Study Populism? The Wheatley Institute. *YouTube*, 2016. március 23. Online: https://www.youtube.com/watch?v=zE9RkfRqGcE&t=2384s&ab_channel=TheWheatleyInstitution
- NEUENDORF, Kimberly A. (2017): *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks: SAGE. Online: <https://doi.org/10.4135/9781071802878>
- NOSSITER, Adam (2019): Algerian Leader Bouteflika Resigns Under Pressure From Army. *The New York Times*, 2019. április 2. Online: <https://www.nytimes.com/2019/04/02/world/africa/Abdelaziz-Bouteflika-resigns.html>
- ORTIZ, Isabel – BURKE, Sarah – BERRADA, Mohamed – SAENZ CORTÉS, Hernán (2013): *World Protests 2006–2013*. Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung, New York Working Paper.
- ORTIZ, Isabel – BURKE, Sarah – BERRADA, Mohamed – SAENZ CORTÉS, Hernán (2022): *World Protests: A Study of Key Protest Issues in the 21st Century*. Cham: Springer Nature. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-88513-7>
- PORTOS, Martín (2021): *Grievances and Public Protests. Political Mobilisation in Spain in the Age of Austerity*. Cham: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53405-9>

- SCHAUVERIEN, Anna – CUMMING-BRUCE, Nick (2019): *Swiss Women Strike Nationwide to Protest Inequalities*, 2019. június 14. Online: <https://www.nytimes.com/2019/06/14/world/europe/switzerland-women-strike.html>
- SCHIPPER, Sebastian (2017): Social Movements in an Era of Post-Democracy: How the Israeli J14 Tent Protests of 2011 Challenged Neoliberal Hegemony Through the Production of Place. *Social & Cultural Geography*, 18(6), 808–830. Online: <https://doi.org/10.1080/14649365.2016.1228115>
- TÓTH, Tamás – DEMETER, Márton – SZABÓ, Lilla Petronella – TÖRÖK, Bernát (2024): Populist Cues in Media Framing. Exploring How Populism by the Media Emerges in Western News Coverage of Protests. *Köze – An International Journal of Pure Communication Inquiry*, 12(1), 141–162. Online: <https://doi.org/10.17646/KOME.of.13>
- TOWNSEND, Mark (2019): March Organisers Hail ‘One of the Greatest Protest Marches in British History’. *The Guardian*, 2019. október 19. Online: <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/oct/19/peoples-vote-march-hailed-as-one-of-greatest-protest-marches-in-british-history>
- TURKEWITZ, Julie (2020): Colombia Sees Surge in Mass Killings Despite Historic Peace Deal. *The New York Times*, 2020. szeptember 13. Online: <https://www.nytimes.com/2020/09/13/world/americas/colombia-massacres-protests.html>

MELLÉKLET

A vizsgált országok listája

Ország		
Afganisztán	Ecuador	Honduras
Algéria	Egyesült Államok	Hong Kong
Argentína	Egyesült Királyság	India
Ausztria	Egyiptom	Indonézia
Ausztrália	Elefántcsontpart	Irak
Bahrein	Észak-Macedónia	Irán
Banglades	Etiópia	Írország
Belgium	Fehéroroszország	Izrael–Palesztina
Bolívia	Finnország	Jamaica
Bosznia-Hercegovina	Franciaország	Japán
Bulgária	Fülöp-szigetek	Jemen
Burkina Faso	Gabon	Jordánia
Burundi	Ghána	Kazahsztán
Chile	Görögország	Kenya
Csehország	Grúzia	Kirgizisztán
Dánia	Guatemala	Kuvait
Dél-afrikai Köztársaság	Haiti	Lengyelország
Dél-Korea	Hollandia	Libanon

Libéria	Oroszország	Szlovénia
Líbia	Örményország	Szómália
Magyarország	Pakisztán	Szudán
Malawi	Pápua Új-Guinea	Tádzsikisztán
Malajzia	Paraguay	Tajvan
Mali	Peru	Tanzánia
Marokkó	Portugália	Thaiföld
Mexikó	Románia	Törökország
Moldova	Spanyolország	Tunézia
Mozambik	Srí Lanka	Uganda
Németország	Svájc	Új-Zéland
Nepál	Szaúd-Arábia	Ukrajna
Nicaragua	Szenegál	Venezuela
Niger	Szerbia	Vietnám
Nigéria	Szingapúr	Zambia
Olaszország	Szíria	Zimbabwe
Omán	Szlovákia	

Dr. Tóth Tamás a Nemzeti Közszolgálati Egyetem adjunktusa. Kutatási területei közé tartozik a populizmus és az akadémiai tudástermelés. Doktori fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetemen szerezte, ahol disszertációja Donald Trump twitteres (X) politikai kommunikációjában elemezte az explicit és implicit populista stílusokat. Számos hazai és nemzetközi kutatási projektben vett részt, valamint rendszeresen oktat angol és magyar nyelven. Eddig 19 Scopus-indexált tudományos publikációja jelent meg rangos nemzetközi folyóiratokban.

Varga Ádám

A KÉPVISELŐ-TESTÜLETI MŰKÖDÉS NYILVÁNOSSÁGÁNAK EGYES ADATVÉDELMI KÉRDÉSEI¹

Some Aspects of Data Protection Relating to the Publicity of the Functioning of the Representative Body

Dr. Varga Ádám egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, varga.adam@jak.ppke.hu

Az adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos feladatok évtizedek óta jelen vannak a helyi önkormányzatok életében, de a GDPR hatálybalépése óta ezek a feladatok megsza- porodtak, és számos új (elsősorban dokumentációs, adminisztratív) feladat keletkezett. A legtöbb alkalmazási probléma az önkormányzati működés nyilvánosságával kapcsolatban vetődik fel, jellemzően az információszabadság biztosítása körében merül fel a személyes adatok védelmének szükségessége. Kérdés, hogy hol húzódik a határ az önkormányzati nyilvánosság biztosításának és a személyes adatok védelmének egyidejű érvényesülése között. Adatkezelőként az önkormány- zatok is óriási nyomásnak vannak kitéve, ami számos esetben olyan „túlbiztosításhoz” vezet, amely akár már a nyilvánosságot is sértheti. Márpedig nyilvánvaló, hogy az adatvédelem na- gyobb sikeressége nem biztosítható a demokratikus nyilvánosság kárára, még akkor sem, ha ez a mindennapi működésben sokszor kézenfekvőnek tűnhet. A kétségtelenül összetett problémá- ról az adatvédelmi félelmeket lefejtve azonban az látható, hogy a nyilvánosság elméleti kérdései nagyon is állandók, ezek kereteit igyekszik jelen tanulmány alaposan feltárni. Ezekre figyelem- mel a helyi önkormányzatok képesek lehetnek saját működésüket a demokratikus elvárásoknak megfelelően szabályozni.

KULCSSZAVAK:

információszabadság, képviselő-testület, nyilvánosság, helyi önkormányzat, zárt ülés

¹ A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesz- tési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Tasks related to data protection and freedom of information have been present in the work of local self-governments for decades, but since the entry into force of the GDPR, these tasks have multiplied and many new (mainly documentary and administrative) tasks have arisen. Most of the problems of enforcement arise in relation to the publicity of local self-government operations, typically the need to protect personal data arises in the area of freedom of information. The question is where to draw the line between ensuring publicity in local self-government and protecting personal data at the same time. As data controllers, local self-governments are also under enormous pressure, which in many cases leads to 'over-security' that may even infringe publicity. It is clear that greater success in data protection cannot be achieved at the expense of democratic publicity, even if this may often seem obvious in daily operations. Putting aside the fears of data protection in what is undoubtedly a complex problem, however, it can be seen that the theoretical issues of publicity are very permanent. This study aims to explore these issues in detail. In the light of these, local self-governments may be able to regulate their own operations in accordance with democratic standards.

KEYWORDS:

closed meeting, freedom of information, local self-government, publicity, representative body

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos feladatok évtizedek óta jelen vannak a helyi önkormányzatok életében, hiszen Magyarországon már az 1990-es évek első felétől kezdődően élénk tudományos és gyakorlati figyelem övezi ezeket a kérdéseket. A GDPR² hatálybalépése óta ezek a feladatok megszorodtak,³ és számos új (elsősorban dokumentációs, adminisztratív) feladat keletkezett, amelyek ráadásul folyamatos odafigyelést és készenlétet igényelnek.⁴

A legtöbb alkalmazási probléma az önkormányzati működés nyilvánosságával kapcsolatban vetődik fel, jellemzően az információszabadság biztosítása körében merül fel a személyes adatok védelmének szükségessége. Kérdés, hogy hol húzódik a határ az önkormányzati nyilvánosság biztosításának és a személyes adatok védelmének egyidejű érvényesülése között.⁵

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) alapvetően rögzíti, hogy a helyi önkormányzás a helyi közakaratot a helyi közügyekben demokratikus módon és széles körű nyilvánosságot teremtve fejezi ki és valósítja meg.⁶ Ez a rendelkezés kijelöli azokat a sarokpontokat (helyi közakarat, helyi közügyek, demokrácia és nyilvánosság), amelyeken az önkormányzati működés alapul. Ezek közül

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.).

³ Lásd PÉTERFALVI 2022.

⁴ KORENCI 2022: 25.

⁵ KORENCI 2022: 26.

⁶ Mötv. 2. § (2) bekezdés.

a demokrácia és a nyilvánosság különösen is összekapcsolódnak, hiszen a demokratikus működésnek általánosságban is alapja a nyilvánosságon alapuló átláthatóság.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje, ezáltal a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve a képviselő-testület (vármegyei önkormányzat, megyei jogú város és a főváros esetén a közgyűlés). Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése ezt külön is hangsúlyozza, míg az Mőtv. szabályai egyértelműek abban a vonatkozásban, hogy az önkormányzat többi szerve a képviselő-testület szerveinek számítanak.⁷ Ebből adódóan egyértelmű, hogy az önkormányzati működés középpontjában a képviselő-testület áll, ami miatt a demokratikus működés megvalósításában is a képviselő-testület viseli a fő felelősséget. Testületi szervként számos szempontból nézve könnyű az átlátható működés biztosítása (hiszen a testületi szervek ülésezése miatt könnyen biztosítható a nyilvános döntéshozatal), azonban a széles körű nyilvánosság nehézségekkel is jár. A képviselő-testület ugyanis nem csak a normatív döntések meghozatalában játszik szerepet: mivel az önkormányzat alapvetően végrehajtó hatalmi tevékenységet lát el, ezért a képviselő-testület egyedi döntéseket is hoz. A működés során a normatív és az egyedi döntések meghozatala a működést (ülésezést) illetően nem különül el egymástól. Amíg azonban a normatív aktusok meghozatalánál a nyilvános döntéshozatal szinte evidencia, addig az egyedi döntéseknél felvetődhetnek olyan – főleg gazdasági vagy adatvédelmi – kérdések, amelyek a zárt ülésezést és a nem nyilvános döntéshozatalt indokolhatják.

Jelen tanulmány a fentiek fényében azt vizsgálja, hogy adatvédelmi oldalról milyen nehézségekkel kell szembenéznie a képviselő-testületeknek akkor, amikor a nyilvánosság igénye és a személyes adatok védelme egymással konfliktusba kerül. Ennek vizsgálatához áttekintem a demokratikus működésre vonatkozó alapvető elvi kérdéseket, valamint a képviselő-testület működésére vonatkozó szabályokat, majd elsősorban gyakorlati példákon keresztül vizsgálok azt, hogy adatvédelmi oldalról milyen jellegzetes problémák szoktak megjelenni a testületi működés nyilvánosságával kapcsolatban. A tanulmány azért is a képviselő-testület működésének nyilvánosságát érintő kérdésekkel foglalkozik, mert a fentiek szerint ez a szerv a fő döntéshozó, a demokratikus működés biztosítója, ez rendelkezik a legnagyobb legitimációval, egyúttal a legnagyobb figyelem is a képviselő-testületre irányul. Praktikus oldalról szemlélve a képviselő-testületek azért is biztosítanak jó lehetőséget az összehasonlításra, mert testületi szervként járnak el (ami miatt szintén értelemszerűen vetődik fel a nyilvános döntéshozatal), és minden településen hasonló törvényi keretek között működnek (míg az összes többi szerv hatáskörei elsősorban a képviselő-testület döntésétől függenek).

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSÉNEK ALAPVETŐ VONÁSAI

Általánosságban elmondható, hogy a demokratikus társadalmak elismerik bizonyos közösségek valamilyen mértékű függetlenségét, önrendelkezését, saját ügyeiben gyakorolt döntési jogát.⁸ Mindenféle önkormányzás eredeti koncepciójának előfeltevése az volt, hogy az ab-

⁷ Mőtv. 41. § (2) bekezdés.

⁸ Kiss 2016: 427.

ban részt vevőknek azonosak a preferenciái. Bár ez a homogenitás az elmúlt évszázadokban megdőlt, de annyi mindenképpen igaz, hogy egy kollektíva akkor irányítja magát, ha a nevükben meghozott döntések a tagok többségének preferenciáit követik.⁹ Nincs ez másképp a helyi önkormányzatoknál sem, amelyet más típusú önkormányzatoktól (köztestületektől, civil szervezetektől) a sok hasonlóság mellett megkülönböztet az általános jelleg, a közjogi státusz és az erőteljes történelmi beágyazottság.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Az Alaptörvény megfogalmazását tekintve a közügyek intézése (közigazgatási cél) és a közhatalom gyakorlása (alkotmányos cél) egyenrangú fontosságúnak tekintendők, és egymás nélkül nehezen is értelmezhetők. Az államhatalom központi szervei (főleg a végrehajtó hatalom szervei) elsősorban a közügyek hatékony ellátásában érdekeltek, ugyanis végső soron az állami működés hatékonyságáért ők viselnek felelősséget. Eközben a helyi közösségek ragaszkodnak hozzá, hogy az őket érintő ügyekben lehetőség szerint maguk dönthessenek. Mindkettő erősítése mellett szólnak érvek, ugyanis egyik irányból szemlélve az önkormányzatok jogai az államtól erednek, és csak a központi szinten meghatározott keretek között élhetnek. Ezzel szemben a helyi közösségek arra hivatkozhatnak, hogy tagjaik maguk is a hatalom részesei, akiknek joguk van ahhoz is, hogy a helyi ügyeiket maguk intézzék.¹⁰ Ennek elérésére a helyi önkormányzásnak vannak közvetlen (például helyi népszavazás) és közvetett intézményei. Utóbbi körben kiemelkedő a képviselő-testület jelentősége.

A fent rögzítettek szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje, ezáltal a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve a képviselő-testület. A testület tagjai a település (vagy a vármegye) választópolgárai által közvetlenül választott képviselők, vezetője a szintén közvetlenül választott polgármester (a megyei önkormányzatnak nincs polgármestere, az elnököt a testület saját tagjai közül választja).

Mivel a helyi önkormányzat egyúttal jogi személyiséggel is rendelkezik, így fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogi személyiség is a képviselő-testülethez tapad, annak polgári jogi értelemben vett képviselője a polgármester (illetve a vármegyei közgyűlés elnöke).¹¹

A képviselő-testületnek vannak át nem ruházható hatáskörei (például rendeletalkotás, szervezetalakítás, választási és kinevezési jogkörök, helyi népszavazás elrendelése, kölcsönfelvétel, intézményalapítás, Alkotmánybírósághoz fordulás, társulás létrehozása, közterület elnevezése), de ezeken túlmenően a képviselő-testület dönti el, hogy hatásköreit átruházza-e, és amennyiben igen, akkor melyik szervre.¹² Önkormányzati döntést azonban nem minden szerv hozhat, arra a képviselő-testület mellett – annak felhatalmazása alapján – a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulás, a polgármester, továbbá a jegyző jogosult. Mindezekon kívül a közvetlen hatalomgyakorlásra is van mód, így helyi népszavazás útján is lehet önkormányzati döntést hozni.¹³

⁹ PRZEWORSKI 2010: 17.

¹⁰ Lásd bővebben VARGA 2021.

¹¹ Mötv. 41. § (1) bekezdés.

¹² Mötv. 41. § (4) bekezdés és 42. §.

¹³ Mötv. 41. § (3) bekezdés.

A képviselő-testület a döntéseit főszabály szerint egyszerű többséggel hozza, ami a jelen lévő képviselők több mint felének azonos szavazatát jelenti. Minősített többség, azaz az összes képviselő több mint felének azonos szavazata szükséges többek között a rendeletalkotáshoz, az önkormányzat szervezetének kialakításához és működésének meghatározásához, a törvény által hatáskörébe utalt választáshoz, kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, az önkormányzati társulással kapcsolatos döntésekhez, a zárt ülés elrendeléséhez és az idő előtti feloszláshoz is. A szavazás eredményét az ülésvezető állapítja meg. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni. A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon titkos szavazást tarthat azokban az ügyekben, ahol zárt ülés tartására is lehetősége van.¹⁴

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amit a polgármester és a jegyző ír alá. A jegyzőkönyv közokirat, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik, és az ülést követően megküldi azt a vármegyei kormányhivatalnak. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni.¹⁵

Fontos hangsúlyozni, hogy az Mötv. a képviselő-testület működésével kapcsolatban csak a legfontosabb előírásokat tartalmazza, a részletes szabályozást a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletre bízta.¹⁶ Könnyű belátni, hogy az önkormányzati autonómia, az ellátandó feladatok mennyiségének különbözősége, valamint a képviselő-testületek méretében meglévő eltérések miatt nagy fokú differenciálás szükséges, szinte össze sem hasonlítható egymással a fővárosi közgyűlés és egy pár tucat lelket számláló falu képviselő-testületének működése.

A DEMOKRÁCIA ÉS A NYILVÁNOSSÁG JELENTŐSÉGE A KÉPVISELŐ-TESTÜLETEK MŰKÖDÉSÉBEN

A demokrácia elvének alapvető jelentősége van a modern államok működésében. Lényegében véve azt jelenti, hogy politikai hatalom csak a néptől származhat, a nép a képviselői útján vagy közvetlenül részt vehet a hatalom gyakorlásában.¹⁷ Nem kétséges, hogy ez az elv megkerülhetetlen az állami működésben, nélküle a jogállam értelmezhetetlen. Günter Püttner rávilágít az önkormányzatok (nem kizárólag a helyi önkormányzatok) demokratikus mivolta körüli vitákra. Az egyik fő álláspont szerint amennyiben az önkormányzat a demokratikus állam alsó szintje, akkor maga is szükségszerűen demokratikus. Ellenben más nézőpont szerint az önkormányzat egy decentralizált adminisztratív szervezet, aminek nincs politikai tartalma, azaz amennyiben a demokrácia a nép politikai uralmát jelenti, akkor nem is lehet demokratikus. Megint mások ideális közegnek tartják az önkormányzatot

¹⁴ Mötv. 48–50. §.

¹⁵ Mötv. 52. §.

¹⁶ Mötv. 53. § (1) bekezdés.

¹⁷ TRÓCSÁNYI 2012: 68.

a demokrácia kibontakoztatására, azonban kételkednek a megvalósíthatóságában, mivel a vezetők nem függenek eléggé a választóik akaratától. Günter Püttner viszont azt is kiemeli, hogy ez a helyi önkormányzatoknál egyértelműbben eldönthető, mert a lehetőség mindenképpen megvan a demokratikus kialakításra, a helyi önkormányzat szerinte a demokratikus állam bázisa és alkotóeleme.¹⁸

Ami a konkrét megvalósulási formát illeti, a helyi demokrácia elsősorban a helyi képviselői szervek megválasztásában nyilvánul meg. Azonban nem merül ki ebben. A helyi demokrácia ugyanis a képviselői és a részvételi demokrácia különböző formáit egyaránt lefedi. Előbbit a választópolgárok közössége által megválasztott képviselő-testület gyakorolja, utóbbi körbe pedig a helyi népszavazás, népi kezdeményezés, lakossági fórumok tartása és egyéb eszközök tartoznak.¹⁹ A közvetlen hatalomgyakorlási formákkal kapcsolatban kiemelendő, hogy ide tartozik minden olyan eszköz, amelyek gyakorlásával önkormányzati döntés érhető el. Egyes államokban ez csak a helyi népszavazás lehet, máshol a közmeghallgatás, a népi kezdeményezés, esetleg valamilyen speciális hatáskörű fórum is.²⁰

Végeredményben bizonyos, hogy a közvetlenül a választóktól elnyert megbízatás miatt az Országgyűlés mellett az önkormányzati szervek rendelkeznek a legerősebb politikai legitimitációval.²¹ Bár lehet elméleti vitákat folytatni azzal kapcsolatban, hogy az önkormányzatnak mennyiben kell szükségszerűen demokratikus intézménynek lennie, de az biztos, hogy ahova a jogalkotó közvetlen választás által létrejött népképviselői szervet telepített, akkor annak demokratikus mivoltát aligha lehet kétségbe vonni.

A közjogi önkormányzatok szükségképpen jellemzője, hogy azok közhatalom gyakorlására vannak felhatalmazva. Ez a helyi önkormányzatok vonatkozásában helyi közhatalomként érvényesül, amelyet egyrészt az arra feljogosított szervek és személyek gyakorolnak, másrészt viszont annak visszavezethetőnek kell lennie a népre. Léte nemcsak ténykérdés, hanem egyúttal program is, a helyi demokrácia megvalósításának szükségességét jelenti.

Függetlenül attól, hogy ezt a közhatalmat honnan eredeztetjük, bizonyos, hogy az ellátott feladatok olyan közfeladatok, amelyek állami ügyek, de azon belül elsősorban a helyi közösséget érintik. Ha az önkormányzat közügyek ellátása során közhatalmat gyakorol, akkor azt csak demokratikus módon teheti, azaz működése során a döntéshozók számára biztosítani kell a demokratikus legitimitációt.

Nagy Marianna és Hoffman István kiemelik, hogy a helyi közhatalom gyakorlása a helyi jogalkotást és az önkormányzati hatósági jogalkalmazást foglalja magába.²² Lényegében Balázs István is hasonlóan vélekedik, aki szerint a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása azt jelenti, hogy az önkormányzatok mindenkire nézve kötelező normatív és egyedi döntéseket hozhatnak, amit állami úton ki is kényszeríthetnek.²³

¹⁸ PÜTTNER 1982: 3–5.

¹⁹ NAGY 2017: 78.

²⁰ KISS 2010: 630.

²¹ CSEFKÓ 1997: 217.

²² NAGY–HOFFMAN 2014: 48.

²³ BALÁZS 2018: 387–388.

A helyi társadalom tagjai döntenek arról, hogy kik lássák el a feladatokat. Ha meg is oszlanak a vélemények azzal kapcsolatban, hogy a helyi közösség az alanya²⁴ vagy a forrása²⁵ a helyi önkormányzásnak, annyi bizonyos, hogy a kontinentális önkormányzati rendszerekben a felhatalmazás a helyi közösségtől származik. Emiatt nyilvánvaló, hogy a helyi közösség nélkül nincs helyi önkormányzat, viszont a helyi közösség léte önmagában még kevés hozzá, mert ahhoz „szükség van a helyi közösség aktivitására, részvételére, igényeik artikulációjára, helyi ügyek iránti elkötelezettségére, közreműködésére”.²⁶ Günter Püttner szintén hangsúlyozza a polgárok részvétele előmozdításának jelentőségét, ami nem lehet formális, de nem is veheti át a hatékonyabb képviselői szervek munkáját, kiegészítő szerepe viszont fontos.²⁷ Roland Roth is emlékeztet rá, hogy a községi demokrácia nem élhet kizárólag az intézményesített cselekvési terekben és a működő községi testületben, hanem alulról is elkötelezettséget igényel: kritikus nyilvánosságot, ellentmondást, tiltakozást, önszegélyt és közvetlen részvételt.²⁸ Az ehhez szükséges mechanizmusokat a helyi önkormányzatoknak kell működtetniük.²⁹ Ereky István is azt hangsúlyozza, hogy az igazán lényeges követelmény az, hogy az önkormányzati alakulatok desztinatáriusai az őket érdeklő ügyeik intézésében részt vehessenek.³⁰ Gajdusчек György pedig azt is kiemeli, hogy a helyi döntéshozóknak nemcsak függetlennek kell lenniük a központi hatalomtól, de egyúttal függeniük is kell a helyi társadalomtól, ennek hiányában ugyanis a helyi hatalmi elit elszabadul és a saját érdekeit követi.³¹

Mindezek megvalósulásához az önkormányzati működés nyilvánossága szolgáltatja az alapot, hiszen enélkül a polgárok nem tudnának bekapcsolódni a közügyek megvitatásába. Elmondható, hogy egy demokratikus államban – a jogállamisággal összhangban – kiemelkedő fontosságú, hogy az alkotmányos szervek működése átlátható legyen.³² Az átláthatóság jegyében pedig minden alkotmányos demokrácia egyik alaptétele a népképviselői szervek működésének nyilvánossága.³³ Ezen belül az önkormányzat transzparens működése is a demokratikus jogállam egyik követelménye.³⁴

Az átláthatóságnak és a döntéshozatali folyamatok megismerhetőségének jelentősége abban rejlik, hogy a választópolgár akkor is meg akarja tudni, hogy mi miért történik, ha a döntéshozatalt a képviselőkre bízta.³⁵ A kérdés a véleménynyilvánítás szabadságához is kapcsolódik, hiszen a közéletben való részvétel, a közügyekkel kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása elképzelhetetlen lenne, ha az érintett szervek eltitkolhatnák a közérdekű adatokat.³⁶

²⁴ Lásd FÁBIÁN 2016: 36.

²⁵ Lásd PATYI 2013: 394.

²⁶ FÁBIÁN 2016: 36.

²⁷ PÜTTNER 1980: 229.

²⁸ ROTH 1994: 228.

²⁹ FÁBIÁN 2016: 40.

³⁰ EREKY 1939: 368.

³¹ GAJDUSЧEK 2012: 64.

³² KURUNCZI–TÉGLÁSI 2022: 43.

³³ HAJAS 2005: 38.

³⁴ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5020/2016/3. határozata.

³⁵ CsÖRGITS 2014: 60.

³⁶ PÉTERFALVI 2022: 14.

Mindezeket garantálja, hogy a helyi közakaratot megtestesítő képviselő-testületi döntések csak demokratikus módon, a nyilvánosság előtt és annak kontrollja mellett formálhatók és fogadhatók el.³⁷

A testületi ülések nyilvánossága tehát a demokratikus működés törvényi garanciája.³⁸ Ennek megfelelően az Mötv. főszabályként rögzíti a testületi ülés nyilvánosságát, a zárt ülés eseteit pedig kivételként, tételesen meghatározza.³⁹ Zárt ülésre jellemzően olyan esetekben kerülhet sor, amikor valamilyen személyi vagy vagyoni kérdést érint az ügy. Ezek közé tartoznak például hatósági vagy fegyelmi ügyek (mérlegelés nélkül), az érintett kérésére többek között a választás, kinevezés, vezetői megbízás, míg mérlegelés alapján a testület vagyonaival való rendelkezés, vagy a testület által kiírt pályázattal kapcsolatos ügyek. Ezek közül tehát az egyik csoport üzleti természetű, a másik kettő viszont személyeket érint. Habár az Mötv. más logika szerint építkezik, de alapvetően azt lehet mondani, hogy az üzleti érdeket érintő ügyeken túl zárt ülésre egyrészt a hatósági ügyek tartoznak, másrészt egyes személyeket érintő ügyek. Ezek egyik köre mindenképpen zárt ülésre tartozik (a hatósági ügyek mellett az összeférhetlenségi, méltatlansági és kitüntetési ügyek tárgyalása, valamint fegyelmi büntetés kiszabása, vagyonyilatkozáttal kapcsolatos eljárás), egy másik része pedig az érintett döntésétől teszi függővé a zárt ülés tartását (választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása/visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, állásfoglalást igénylő személyi ügy). Zárt ülés esetén a szervezeti és működési szabályzatban rögzítettek szerint akár titkos szavazás is tartható.⁴⁰

A zárt ülésen csak a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal (vagy a közös önkormányzati hivatal) ügyintézője, az érintett és a szakértő vehetnek részt.

A törvény garanciális szabályként rögzíti azt is, hogy a zárt ülés kivételével a választópolgárok betekintheznek a képviselő-testület előterjesztésébe és az ülés jegyzőkönyvébe is. Azt is szabályozza, hogy a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell, továbbá a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.⁴¹ Egyebekben a törvény az önkormányzatokra bízta azt, hogy a szervezeti és működési szabályzatokban gondoskodjon a nyilvánosság biztosításáról.⁴²

A NYILVÁNOSSÁG SZÍNE ÉS FONÁKJA A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSÉBEN

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) más állami szervek mellett az önkormányzatok számára is kifejezetten előírja, hogy lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és

³⁷ Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf. 5040/2013/4. határozata.

³⁸ CSÉPAINÉ SZÉLL 1997: 52.

³⁹ Mötv. 46. § (1) és (2) bekezdés.

⁴⁰ Mötv. 48. § (4) bekezdés.

⁴¹ Mötv. 52. § (3) bekezdés.

⁴² Mötv. 53. § (1) bekezdés e) pont.

közérdekből nyilvános adatot (törvényi kivételekkel) erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse,⁴³ továbbá azt is előírja, hogy a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság szerint a polgároknak joguk van tájékozódni az önkormányzat döntéseiről és működéséről, az önkormányzatnak pedig kötelessége lehetővé tenni az önkormányzati testületek (különösen a képviselő-testület) eljárásának és határozatainak megismerését.⁴⁵

A testületi működés nyilvánosságának három összetevője a médiumok útján megvalósuló nyilvánosság, a „karzat” nyilvánossága (azaz az ülésen való részvétel lehetősége) és a jegyzőkönyvek nyilvánossága.⁴⁶

A főszabály: a testületi ülés nyilvánossága

A nyilvánosság a gyakorlatban elsősorban úgy érvényesül, ha a polgárok kellő időben tájékoztatást kapnak arról, hogy a testületek mikor, hol és miről tárgyalnak, de ehhez tartozik a helyi közügyekben a közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés is.⁴⁷ Sérül a nyilvánosság, ha a lakosságot nem tájékoztatják szabályosan az ülés megtartásának helyéről és idejéről (az informális módon való értesülés ezen nem változtat).⁴⁸

A nyilvánosság jegyében a polgárok részt vehetnek az üléseken, de nincs tanácskozási joguk, és nem is zavarhatják meg az ülést.⁴⁹ Ha az önkormányzat mégis szeretne hozzászólási vagy kérdézési jogot biztosítani a hallgatóságnak, akkor ezt célszerű a szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni és feltételeit részletesen szabályozni.⁵⁰

Az évtizedek óta töretlen magyarországi joggyakorlat alapján bárkinek joga van az ülésen elhangzottakat rögzítő felvételek tartalmát megismerni és a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról (ha van ilyen) másolatot kapni.⁵¹ Ide kapcsolódó probléma, hogy nemcsak az ülés, hanem a nyílt ülésre beterjesztett dokumentumok is korlátozás nélkül megismerhetők.⁵² Az elhangzottakról akár felvételt is lehet készíteni, amely szabadon terjeszthető is.⁵³ Ennek keretében akár az ülésen megjelenteknek is joga van a nyilvános ülés közvetítéséhez a személyiségi jogot és az emberi méltóságot tiszteletben tartó módon.⁵⁴ A széles körű nyilvánosságot korlátozza az önkormányzat, ha a szervezeti és működési szabályzatban kizárólag

⁴³ Infotv. 26. § (1) bekezdés.

⁴⁴ Infotv. 32. §.

⁴⁵ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁴⁶ ÁRVA 2024: 112.

⁴⁷ CSÉPAINÉ SZÉLL 1997: 52–53.

⁴⁸ Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf. 5045/2012/5. határozata.

⁴⁹ FÜRCHT 1997: 92.

⁵⁰ FOGARASI–IVANCSICS–KISS 1994: 114.

⁵¹ 57/2000. (XII. 19.) AB határozat.

⁵² NAGY–HOFFMAN 2014: 228.

⁵³ FÁBIÁN 2013: 163.

⁵⁴ PÉTERFALVI 2022: 15.

bizonyos médiumok számára engedélyezi a képviselő-testület ülésén a képfelvétel készítését, és azt utólag jelenteti meg a televízióban.⁵⁵

A felvételek közzététele sem jogellenes, de a felvételen szereplő közérdekből nyilvános adatokat nem jogszerű a célhoz kötöttség és adattakarékosság elvének megsértésével terjeszteni. A nyilvános ülés közvetítéséről minden esetben előzetesen fel kell hívni az érintettek figyelmét.⁵⁶

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) gyakorlatában olyan eset is előfordult, hogy még egy zárt körben megtartott háttérbeszélgetésről titokban készült hangfelvétel vonatkozásában is elfogadhatónak tartotta annak nyilvánosságra hozatalát a GDPR 6. cikk (1) bekezdésére tekintettel, azaz amiatt, hogy az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges. Ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy még a közügyekkel kapcsolatos megbeszéléseken sem tartja elfogadhatónak és követendőnek hangfelvétel leplezett módon, titokban történő készítését, és az így készült hanganyag közzétételét.⁵⁷

Végezetül megjegyzendő, hogy a működés nyilvánossága nem keverendő össze az épület nyilvánosságával, ami a zavartalan működés és mások jogainak védelme érdekében korlátozható.⁵⁸

A zárt ülés és a titkos döntéshozatal lehetősége

A nyilvánosság fontos, de nem korlátlan összetevője az önkormányzati működésnek, hiszen korlátozására különböző lehetőségek is vannak.⁵⁹ Ennek azonban – a fentiek szerint – szigorú feltételei vannak, nem lehet diszkrecionális jogkörben dönteni róla. Az Alkotmánybíróság már 1992-ben megállapította, hogy alkotmányellenes diszkrecionális jogkört adni a képviselő-testületnek arra vonatkozóan, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a hatáskörébe tartozó ügyeket, hiszen ezáltal közérdekű adatokat tudna elzárni a nyilvánosság elől (vagy éppen személyes adatokat tudna személyiségi jogokat sértő módon a nyilvánosság elé tárni).⁶⁰ A zárt ülésre vonatkozó szigorú törvényi szabályozás oka éppen az, hogy egyszerre kell biztosítani a közérdekű adatok nyilvánosságát és a személyes adatok védelmét.

A képviselő-testületek sok olyan egyedi döntést hoznak, amelyek személyeket érintenek. A döntéshez ismerniük kell a személyes adatokat (enélkül például aligha tudnának kinevezésről dönteni), de ettől még ezek csak az érintett beleegyezésével hozhatók nyilvánosságra.⁶¹

Zárt ülésen természetesen csak egyedi döntés hozható, hiszen a normatív döntéseket ki kellene hirdetni.⁶² A normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatását ugyanúgy jogszabálysértő

⁵⁵ NAIH/2019/7890/2.

⁵⁶ PÉTERFALVI 2022: 15.

⁵⁷ NAIH/2020/4014/6.

⁵⁸ HAJAS 2005: 38.

⁵⁹ FÁBIÁN 2013: 39.

⁶⁰ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁶¹ FÜRCHT 1997: 92.

⁶² ÁRVA 2024: 114.

zárt ülésen megejteni, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani, vagy csak szűk körben ismertté tenni.⁶³

A fentiek szerint a zárt ülés lehetősége három esetben merül fel:

- kötelező zárt ülést tartani önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;
- az érintett kérésére zárt ülést kell tartani választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;
- mérlegelés alapján zárt ülés rendelhető el az önkormányzat vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az önkormányzat által kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.⁶⁴

Amennyiben mérlegelést nem engedő zárt ülésezés esete áll fenn, akkor a polgármesternek kell elrendelnie a zárt ülést, hiszen erre a törvény erejénél fogva kerül sor. Az érintett kérésére lehetővé tett zárt ülés esetén szintén nincs lehetősége mérlegelnie a testületnek, azaz az érintett kérelme esetén a zárt ülést a polgármesternek el kell rendelnie. Az üzleti érdek érintettsége esetére fennálló zárt ülésezési lehetőség esetén azonban a zárt ülés elrendeléséhez a képviselő-testület minősített többségének döntése szükséges.⁶⁵ Ebben az esetben tehát a nyilvánosság kizárása komoly mérlegelést igényel, ami adatvédelmi szempontból elsősorban a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából vizsgálandó.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az önkormányzati hatósági ügyekben alátámasztja a nyilvánosság kizárását, hogy ezek elbírálása és tárgyalása során a döntéshozó szerv különleges, szenzitív (főleg szociális és vagyoni helyzetre, egészségi állapotra vonatkozó) személyes adatokat is kezel. A NAIH javaslata szerint ilyen esetekben célszerű, hogy az előterjesztés a benyújtott egyéni kérelmek alapján készüljön, amely az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel csak azokat az adatokat, információkat tartalmazza, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a döntés meghozatalához. Ezekbe az előterjesztésekbe még a döntés meghozatalát követően sem tekinthetnek be az állampolgárok.⁶⁶

Az érintett nyilatkozata esetén elrendelendő zárt ülés esetén, amennyiben több érintett van, csak abban az esetben kerülhet sor nyilvános ülés lefolytatására, ha mindannyian egyhangúlag nyilatkozatukkal hozzájárulnak a nyilvános ülés tartásához.⁶⁷

A NAIH az üzleti érdek körébe tartozó zárt ülés kapcsán nem támogatja azt a gyakorlatot, amely az adatok nyilvánosságának egymással ellentétes megállapítását eredményezheti, azaz ha a vagyont érintő előterjesztést a bizottság még nyilvános ülésen tárgyalja, majd a képviselő-testület már zárt ülést rendel el ugyanezen napirend tárgyalásakor. A transzparencia érdekében

⁶³ 17/1997. (II. 28.) AB határozat.

⁶⁴ Mötv. 46. § (2) bekezdés.

⁶⁵ NAGY-HOFFMAN 2014: 199–203.

⁶⁶ NAIH/2019/6273/3.

⁶⁷ NAIH/2019/6273/3.

a NAIH javasolja, hogy az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos ügyek tárgyalásánál az önkormányzati testületek lehetőleg kerüljék a zárt ülés elrendelését.⁶⁸

A zárt üléssel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a közérdekű adat nem veszíti el nyilvános jellegét amiatt, mert zárt ülésen keletkezik, továbbá a zárt ülésen hozott személyi döntések-nél is figyelemmel kell lenni arra, hogy az ott kezelt adatok, adatfajták törvény rendelkezése folytán közérdekből nyilvánosak-e.⁶⁹ Ennek megállapítása gondos mérlegelést igényel. Gyakorlati példaként ezzel kapcsolatban felhozható, hogy az önkormányzati képviselővel vagy a polgármesterrel szemben megállapított méltatlanság ténye, amennyiben összefügg a közfeladat ellátásával, közérdekből nyilvános adat. A kötelezően zárt ülésen hozott döntés a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tétele mellett nyilvános. Amennyiben a méltatlanság tényét eredményező ok nem a képviselői pozícióhoz kapcsolódó közfeladat ellátásával függ össze (azaz továbbra is védendő személyes adat), akkor sem az eljárás részletei, sem a konkrét ok nem minősül közérdekből nyilvános adatnak. Ebből adódóan a méltatlanság megállapításával kapcsolatban részletes tájékoztatás nem nyújtható a nyilvánosság számára.⁷⁰

Nem jár feltétlenül együtt a zárt üléssel a döntés titkossága, hiszen az Mötv. értelmében a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.⁷¹ A leadott képviselői szavazatok nyilvánosságának korlátját csak az az eset képezi, ha a képviselő-testület titkos szavazást tart. A zárt ülésen tárgyalható ügyekben lehet titkos szavazást tartani, de emellett nyilvános ülésen is szavazhat a képviselő-testület titkosan azokban az ügýtípusokban, amelyekben egyébként zárt ülést is tarthatna.⁷² Ez azt jelenti, hogy a titkos szavazással eldönthető ügyek köre nem bővíthető.⁷³

A titkos szavazás adatvédelmi problémáinak érdekes elméleti példáját szolgáltatta a Fővárosi Közggyűlés 2014 és 2024 közötti sajátos összetételéből adódó nehézkes titkos szavazási rend.⁷⁴ Ez egy érdekes adalék, amire Kiss László és Lévy Miklós alkotmánybírók a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményeikben is felhívták a figyelmet. Ők azt emelték ki, hogy az ebben az időszakban fennálló kettős döntéshozatali rendszer álláspontjuk szerint alkalmazhatatlan a titkos szavazások során, miközben rendkívül fajsúlyos kérdések dőlhetnek el zárt tárgyalásokon. Ebben az esetben szerintük nem lehet megállapítani, hogy melyik képviselők szavaztak igennel, továbbá a kettős döntéshozatal aránytalanságokat kiegyenlítő szerepe sem tud érvényesülni.⁷⁵ A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata ezt úgy igyekezett feloldani, hogy gépi szavazás esetén csak a képviselői szavazatok összesített eredménye jelenik meg, a lakosságárányú szavazatok értékelését a szavazatszámoló gép a háttérben, titkosítva végzi el, és csak annyi jelenik meg, hogy „a szükséges többséggel elfogadva”, vagy „a szükséges többség hiányában elutasítva”.⁷⁶ A kérdés, hogy ezek az adatok a rendszerben visszakövethetők-e, azaz a titkosság valóban biztosítva van-e.

⁶⁸ NAIH/2019/6273/3.

⁶⁹ PÉTERFALVI 2022: 15.

⁷⁰ NAIH-7194-2/2022.

⁷¹ Mötv. 52. § (3) bekezdés.

⁷² NAIH-5501-2/2022.

⁷³ NAGY-HOFFMAN 2014: 210.

⁷⁴ A téma kapcsán lásd bővebben KURUNCZI-VARGA 2017: 233–251.

⁷⁵ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [103]–[104], [130].

⁷⁶ 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. rendelet 31. § (3) bekezdés.

Még izgalmasabb volt a szavazólapon történő titkos szavazás. Ebben az esetben ugyanis a polgármester-képviselők a szavazólap mellé még kis lapokat is kaptak, amelyek a 20 000, 10 000, 5000, 2000, 1000, 500, 200, 100, 50, 10, 5, 2, valamint az 1 lakossági lélekszámot tüntették fel. A kis lapok együtt adják ki az adott kerületi önkormányzatnak megfelelő lélekszámot.⁷⁷ Itt az a kérdés vetődik fel, hogy a képviselők elvileg meg tudták osztani a szavazataikat, hiszen a titkosság fenntartása mellett aligha biztosítható, hogy minden egyes „lakossághártyán” valóban ugyanazt a szavazatot helyezték el.

A jegyzőkönyvek nyilvánossága

Habár az Mötv. a nyilvánosságot a jegyzőkönyvekkel kapcsolatosan rögzíti, ezt mégsem lehet leegyszerűsítően magának az iratnak a nyilvánosságaként kezelni. Ahogyan azt a NAIH is hangsúlyozza, az Alaptörvény és az Infotv. fogalomrendszerében az adatelv érvényesül, nem pedig az iratelv, azaz az alapjog tárgya az adat. Egy adott dokumentum sokféle adatot tartalmazhat, emiatt az iratban szereplő közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában, nem a dokumentum tekintetében érvényesül az adatok megismerhetősége.⁷⁸ A testületi ülés jegyzőkönyve nem tekinthető kizárólag közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumnak (például amennyiben a testület egyedi hatósági ügyekben is döntött).⁷⁹

A nyilvános ülés jegyzőkönyveiben szereplő információk vagy közérdekű vagy pedig közérdekből nyilvános adatok. Ha valaki ilyen ülésen hivatalból vesz részt, akkor az közéleti szereplésnek minősül, ahogyan az is, ha esetleg valamelyik kívülálló személy (például meghívott, hallgatóság) az ülésen felszólal.⁸⁰ A NAIH szerint a zárt képviselő-testületi üléseken született döntések is közérdekű adatok, azonban azok adattartalma csak korlátozottan ismerhető meg, ha személyes adatokat tartalmaz.⁸¹ Magának a zárt ülésnek a teljes jegyzőkönyve tehát nem nyilvános adat,⁸² de maga a döntés lehet az. A korábbi gyakorlat kimunkálta, hogy alkotmányellenes az a szabályozás, amely a zárt ülés előterjesztéseit és jegyzőkönyvét tartalmuktól függetlenül hozzáférhetetlenné teszi a polgárok számára, hiszen szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot. Ehelyett a nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni.⁸³ Erre tekintettel a képviselő-testületi működés átláthatóságának biztosítása érdekében a zárt ülés anonimizált határozatait is nyilvánosságra kell hozni, azokat bárki számára hozzáférhetővé kell tenni.⁸⁴ Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes az iratmegismeréshez való jog gyakorlásának időbeli korlátozása is.⁸⁵

⁷⁷ 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. rendelet 31. § (5)–(9) bekezdés.

⁷⁸ NAIH/2019/6273/3.

⁷⁹ BH1996. 581.

⁸⁰ NAGY–HOFFMAN 2014: 198.

⁸¹ NAIH/2019/6273/3.

⁸² Kúria Pfv. 21.181/2015/7.

⁸³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁸⁴ NAIH/2019/6273/3.

⁸⁵ 19/1995. (III. 28.) AB határozat.

A nyilvánosságra hozatal módjára vonatkozóan nincs kifejezett törvényi előírás, így megfelelő módon való közzétételnek kell tekinteni, ha az önkormányzat a honlapon a képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveit nyilvánosságra hozza.⁸⁶

Az aktanyilvánosság ugyan nem vonatkozik a közbenső munkaanyagokra, azonban a NAIH álláspontja szerint a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére. Ezzel szemben éppen az a célja, hogy a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el. Emiatt a jegyző engedélye nélkül az ilyen adatot a képviselő jogszerűen nem továbbíthatja harmadik személy részére.⁸⁷

ZÁRÓGONDOLATOK

A tanulmány elején megfogalmazott tétel szerint az adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos feladatok évtizedek óta jelen vannak az önkormányzatok életében. Az eltelt idő és az egyre részletesebb szabályozás miatt könnyen azt lehetne gondolni, hogy a helyi önkormányzati működés nyilvánossága megoldott problémakör.

Kétségtelen, hogy az adatvédelemmel és az információszabadsággal foglalkozó, egyre bővülő joganyag (gondolva itt elsősorban a GDPR, az Infotv. és az Mötv. szabályaira), továbbá az alkotmánybírói, bírósági és hatósági jogesetek jelentős száma segít a vonatkozó területen jelen lévő problémakörök detektálásában és elméleti szintű lehatárolásában. Mindeközben viszont nem szabad megfeledkezni arról, hogy Magyarországon csaknem 3200 helyen működik helyi önkormányzat, ami 3200 különálló szabályozást jelent. Ennyi helyen igyekeznek a helyi jogalkotás keretei között a törvényi szabályokat kitölteni a helyi autonómia jegyében részlet-szabályokkal, amelyek ráadásul az adott település működési sajátosságainak is megfelelnek. Ez azonban egyrészt 3200 hibázási lehetőséget is jelent, másrészt pedig számos esetben az is felvetődik, hogy nem is minden helyen feltétlenül érdekeltek az önkormányzatok a nyilvánosság legszéleskörűbb biztosításában. Mindezekon felül azt is ki kell emelni, hogy a gyakorlati problémák nem csak egyediek lehetnek, de egyúttal az idő (és főleg a technika) változásai újabb és újabb kihívások elé állítják a helyi önkormányzatokat. A 21. század harmadik évtizedében a nyilvánosság már egészen mást jelent, mint húsz-harminc évvel ezelőtt, miközben az alkotmányjogi keretek alig változtak, a törvényi keretek pedig nem feltétlenül a nyilvános testületi működés logikája mentén építkeznek.

Tagadhatatlan, hogy a helyi önkormányzatoknak (ahogy minden más adatkezelőnek is) természetadatvédelmi kihívással kell szembenéznük. Habár jelen tanulmány ezekről részleteiben nem foglalkozott, de azt azért mindenképpen ki kell emelni, hogy óriási nyomásnak vannak kitéve az önkormányzatok (is), ami számos esetben olyan „túlbiztosításhoz” vezet, amely akár már a nyilvánosságot sértheti. Márpedig nyilvánvaló, hogy az adatvédelem nagyobb sikeressége

⁸⁶ Kúria Pfv. 21.181/2015/7.

⁸⁷ NAIH-2945-2/2022.

nem biztosítható a demokratikus nyilvánosság kárára, még akkor sem, ha ez a mindennapi működésben sokszor kézenfekvőnek tűnhet.

A kétségtelenül összetett problémáról az adatvédelmi félelmeket lefejtve azonban az látható, hogy a nyilvánosság elméleti kérdései nagyon is állandók, ezek kereteit igyekezett jelen tanulmány alaposan feltárni. Ezekre figyelemmel a helyi önkormányzatok képesek lehetnek saját működésüket a demokratikus elvárásoknak megfelelően szabályozni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁRVA Zsuzsanna (2024): A helyi önkormányzatok létrejötte. In BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzati közigazgatás*. Debrecen: DE ÁJK, 76–116.
- BALÁZS István (2018): Helyi önkormányzáshoz való jog. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest: HVG-ORAC, 385–391.
- CSEFKÓ Ferenc (1997): *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- CSÉPAINÉ SZÉLL Pálma (1997): A helyi önkormányzás közvetlen módja. In FOGARASI József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest: HVG-ORAC, 43–60.
- CSÖRGITS Lajos (2014): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Budapest: NKE.
- EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest: Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó.
- FÁBIÁN Adrián (2013): *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest: CompLex.
- FÁBIÁN Adrián (2016): A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 35–40.
- FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László (1994): *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Második átdolgozott kiadás. Budapest: Unió.
- FÜRCHT Pál (1997): A települési önkormányzatok testületei, működésük. In FOGARASI József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest: HVG-ORAC, 83–105.
- GAJDUSCHEK György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 16(2), 61–73.
- HAJAS Barnabás (2005): Meddig terjed a népképviselői szervek üléseinek nyilvánossága? *Collega*, 9(2), 36–39.
- KISS Barnabás (2016): A helyi önkormányzati rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: HVG-ORAC, 427–457.
- KISS Mónika Dorota (2010): Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép-európai modelljei. *Magyar Jog*, 57(10), 630–640.
- KORENCI Melinda (2022): Mindennapi kihívások – Az adatvédelem és az információszabadság biztosítása az önkormányzati működésben. *Comitatus*, 32(1), 25–28.
- KURUNCZI, Gábor – TÉGLÁSI, András (2022): Solutions and Challenges for Online Meetings of Electoral Bodies. *Krytyka Prawa*, 14(3), 38–49. Online: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.539>

- KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám (2017): Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban. *Iustum Aequum Salutare*, 13(2), 233–251.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás.* Budapest: HVG-ORAC.
- NAGY Zsolt (2017): Önkormányzatokra irányuló jogszociológiai vizsgálatok Magyarországon. *Jogelméleti Szemle*, 18(4), 74–102. Online: <https://doi.org/10.59558/jesz.2017.4.74>
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.* Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 379–395.
- PÉTERFALVI Attila (2022): Az adatvédelem és az információszabadság aktuális kérdései. *Comitatus*, 32(1), 5–19.
- PRZEWORSKI, Adam (2010): *Democracy and the Limits of Self-Government.* New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778490>
- PÜTTNER, Günter (1980): Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 13(9), 227–230.
- PÜTTNER, Günter (1982): Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung. In PÜTTNER, Günter (szerk.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage.* Berlin–Heidelberg: Springer, 3–10. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-662-11965-5_1
- ROTH, Roland (1994): Lokale Demokratie »von unten«. In ROTH, Roland – WOLLMANN, Hellmut (szerk.): *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden.* Wiesbaden: Springer, 228–244. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-322-93826-8_15
- TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest: HVG-ORAC, 19–75.
- VARGA Ádám (2021): *A helyi önkormányzáshoz való jog alapvető kérdései.* Budapest: Pázmány Press.

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 32/1992. (V. 29.) AB határozat
- 19/1995. (III. 28.) AB határozat
- 17/1997. (II. 28.) AB határozat
- 57/2000. (XII. 19.) AB határozat
- 26/2014. (VII. 23.) AB határozat
- 53/2014. (XII. 12.) Föv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen

adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről
(általános adatvédelmi rendelet)

BH1996. 581.

Kúria Köf. 5045/2012/5. számú határozata

Kúria Köf. 5040/2013/4. számú határozata

Kúria Köf. 5020/2016/3. számú határozata

Kúria Pfv. 21.181/2015/7. számú ítélete

NAIH/2020/4014/6. számú határozat

NAIH/2019/7890/2. számú állásfoglalás

NAIH-2945-2/2022. számú állásfoglalás

NAIH-5501-2/2022. számú állásfoglalás

NAIH-7194-2/2022. számú állásfoglalás

NAIH/2019/6273/3. számú tájékoztató

Dr. Varga Ádám a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi docense és az Alkotmánybíróság főtanácsadója. Fő kutatási témája a helyi önkormányzáshoz való jog, PhD-fokozatát is ebben a tárgykörben szerezte 2020-ban. Az önkormányzati témák mellett számos alkotmányjogi és közigazgatási jogi területen végez kutatásokat, ezek közül is kiemelkedik az ügyészség alkotmányjogi helyzete és a közigazgatás szankciórendszere.

Csatlós Erzsébet – Siket Judit – Soós Edit

FLASTROM A SZUBSZIDIARITÁSON EJTETT SEBEKRE?

A KORMÁNYABLAKBUSZ MINT MOBIL SZOLGÁLTATÁS A HELYI-TERÜLETI KÖZIGAZGATÁSBAN¹

Balm on Subsidiarity Wounds?

The Government Window Bus as a Mobile Service for Local and Regional Administration

Dr. Csatlós Erzsébet habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, csatlos.e@juris.u-szeged.hu

Dr. Siket Judit egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Siket.Judit@juris.u-szeged.hu

Dr. Soós Edit habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, soos@polit.u-szeged.hu

Az elmúlt két évtized során számos államigazgatási és önkormányzati hatáskört érintő döntés alakította át a területi közigazgatás szervezetrendszerét annak érdekében, hogy egy modern, szolgáltató állam keretében ügyfélközpontú közigazgatás születhessen meg. Ennek szellemében hozták létre a Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálatokat. A közismertebb nevén kormányablakbusz szolgáltatás a digitális fejlesztések révén igyekszik a földrajzi akadályokat legyőzve, szó szerint helybe vinni a közigazgatást. Jelen tanulmány egy empirikus felmérés eredményeire alapozva igyekszik állást foglalni arról, hogy a kormányablakbusz miként illeszkedik Magyarország ügyfélközpontú, „jó állam” keretrendszerébe, valamint értékeli hatékonyságukat a közszolgáltatások javítása és az állampolgári elégedettség növelése terén. Az eredmények azt mutatják, hogy bár

¹ A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének Digitális Társadalom Kompetenciaközpontja támogatta.

a kormányablakbusz ígéretes kezdeményezés a közszolgáltatások hozzáférhetőségének javításában, sikerességét működési kihívások korlátozzák, jobb erőforrásokra és jelentős támogatásra szorulnak.

KULCSSZAVAK:

ügyfélelégedettség, szubszidiaritás, e-közigazgatás, kormányablakbusz, jó állam

Over the past two decades, numerous legislative decisions affecting the powers of state and local governments have transformed the Hungarian public administration system into a customer-focused, service-oriented one. In line with this vision, the Mobilised Government Window Customer Services were introduced. Commonly referred to as the Government Window Bus (GWB), this service uses digital advances to overcome geographical barriers, literally bringing public administration services to where the citizens are. This study, based on the findings of an empirical survey, examines the role of the GWBs within Hungary's customer-centric 'Good State' framework. It evaluates the effectiveness of the initiative in improving public service delivery and increasing citizen satisfaction. The results indicate that while the GWB is a promising innovation for improving public service accessibility, its success is constrained by operational challenges. Addressing these limitations requires increased resources and substantial support.

KEYWORDS:

customer satisfaction, subsidiarity, e-government, government window bus, good state

BEVEZETÉS

A modern állami működés során kiemelkedő fontosságú, hogy az ügyfelek egyre növekvő igényeihez és elvárásaihoz szükségképpen alkalmazkodjon, ezzel összefüggésben a közszolgáltatások minősége és elérhetősége is szüntelen fejlesztést igénylő terület. Az *ügyfélorientáltság* mára olyan általános értékke vált, amely minden döntéshozatali és cselekvési folyamat közép-pontjába helyezi az ügyfelek igényeit, követelményeit és elvárásait.² Ezt a törekvést jelentősen támogatja, ugyanakkor kihívások elé is állítja a 21. század digitális korszaka, amely új technológiák, innovációk és trendek révén alakítja át a társadalmakat világszerte.³

Magyarország az elmúlt két évtizedben átfogó reformokkal modernizálta a közszférát, olyan intézmények és politikák megteremtését szorgalmazva, amelyek az államközpontú kormányzati modell felépítését szolgálták. A változások célja a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása, a kormányzati működés hatékonyságának növelése, a közigazgatási szolgáltatások minőségének javítása, valamint a digitalizált nemzeti közigazgatás kialakítása volt.⁴

Az Európai Unió egységes digitális piacának megteremtését célzó törekvéseivel az információs és kommunikációs technológiák felhasználásával gyorsabb, költséghatékonyabb és

² LUDWICZAK 2014: 358.

³ BENNETT 2008: 5; BEDNARČÍKOVÁ–REPISKÁ 2021: 2.

⁴ MP11.0 2011: 25–26, 48, 55.

az ügyfélközpontúságot még inkább előtérbe helyező közszolgáltatásokat vizionál a polgárok és a vállalkozások számára.⁵ Ezzel összhangban Magyarország is arra az útra lépett, amely a 21. századi digitális állam megteremtésére irányul, maximálisan kihasználva a digitális technológia fejlődésében rejlő lehetőségeket és azok társadalmi hatásait.⁶ Ezt a korszerűsítési folyamatot a pandémia által indukált fejlesztések is erősítették.⁷ A reformok strukturális változásokat hoztak a magyar közigazgatás rendszerében: a feladatok és hatáskörök átcsoportosításával a központi kormányzat által irányított államigazgatás és az önkormányzatok közötti látszólagos egyensúly elbillent az államigazgatás rendszere felé. Ennek eredményeként számos alapvető közszolgáltatás a helyi szintről – az ügyfelek lakóhelyétől távolabbra – a területi szintre került át, ahol az államigazgatási feladatok ellátása szinte véget is ér, csak rendkívül szűk körben érvényesül a településeken. A költséghatékony, professzionális, standardizált közigazgatás létrehozása – a polgárokat jobban szolgáló „jó állam” megvalósítását célozva – *jelentős földrajzi távolságot* eredményezett az ügyeket intézni kívánó állampolgárok és az ügyintézését végző államigazgatási szervek között.⁸

A távolság áthidalásának érdekében a hazai digitális közszolgáltatásokat egy központi elektronikus ügyintézési rendszer integrálja, amely adatbázisok és informatikai rendszerek együttműködését koordinálja. E rendszer részeként működnek a *Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálatok*, közismert nevükön a *kormányablakbuszok*, hogy a digitális fejlesztések kiaknázásával a földrajzi távolságokat leküzdve a közigazgatási szolgáltatásokat fizikailag a lakosok közvetlen közelébe vigyék – tulajdonképpen vissza oda, ahol a reformokat megelőzően eredetileg a jegyző látta el a feladatot.

A tanulmány célja a kormányablakbuszok hatékonyságának értékelése az ügyfélközpontú kormányzás keretein belül, továbbá annak feltárása, hogy mennyiben járulnak hozzá az adaptív és eredményes közigazgatás céljainak eléréséhez. Ehhez elsőként meghatároztuk a kormányablakbusz közigazgatási szervezetrendszerbeli helyét, mi célból és mit igyekszik pótolni a közigazgatási szolgáltatások rendszerében. A kutatás felhasználóközpontú megközelítést alkalmazott, és elsősorban azt vizsgálta, hogy a digitális felületekkel való személyes interakció milyen hatással van a kormánytisztviselők elégedettségére a hatósági ügyintézés során. A kormánytisztviselők tapasztalataira alapozott empirikus eredmények alapján levont következtetések, a kutatás eredményei hozzájárulnak a közszolgáltatások digitális átalakulásáról folyó tudományos diskurzushoz, különösen az ügyfélorientált közszolgáltatások nyújtása területén.

⁵ Európai Bizottság 2016: 2.

⁶ SÁNTHA 2015: 71.

⁷ CSATLÓS 2023: 76.

⁸ MP11.0 2011: 5–6.

A KORMÁNYABLAKBUSZ A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERÉBEN

Magyarország közigazgatási térszerkezete az útfüggőség nyomán a hagyományokhoz való erős ragaszkodást tükröz, archaikus elemekkel: töredezett településszerkezet, az ezeréves (vár)megyék mint területi igazgatási egységek megőrzése, a gazdasági szempontból kiemelt pozíciót élvező körzetek és a környezetüktől elszigetelt városok, illetve a főváros és kerületei közötti viharos kapcsolatok mind a múlt örökségét idézik,⁹ amelyekre adottságként kell tekintenünk. Ezzel párhuzamosan a területi közigazgatásban a centralizáció és decentralizáció közötti egyensúly változó dinamikát mutatott, ugyanakkor történetileg a centralizáló elemek voltak Magyarországon évszázadokon keresztül a meghatározó jelentőségűek.¹⁰ Az 1989–90-es rendszerváltozás jelentős mértékben átrendezte a települési és megyei szintek közötti hatalmi viszonyokat, ám a decentralizáció térnyerése megyei szinten nem vált általánossá, és az önkormányzatok számára kijelölt feladatok hatékony kezelése is akadályokba ütközött.¹¹

2010 után a Magyar-yp-program neoweberi koncepciójának szellemében egy új hatalmi-kormányzási modell keretében zajlott a területi közigazgatás átszervezése. A reformértékű intézkedések legfőbb célkitűzése a központi és regionális államigazgatás megerősítése volt, különösen megyei szinten, a közigazgatási struktúrák integrációja és racionalizálása révén. Ennek eredményeként robusztus megyei szintű kormányhivatalok jöttek létre,¹² a járási hivatalok pedig ebben a struktúrában a területi alsó középszintű közigazgatási szintet képviselik. Az új hivatali rendszer kialakításával a korábban a települési önkormányzatok jegyzői által ellátott államigazgatási feladatok egy részét járási szintre csoportosították át. Ez az átstrukturálódás ugyan megerősítette az államigazgatást, de jelentős veszteségekkel járt a települési önkormányzatok számára, és nehézségeket okozott a lakosságnak a közszolgáltatások igénybevétele során. Ha csak egyetlen példával szeretnénk illusztrálni a változást, elegendő arra utalni, hogy a kétezernél kevesebb lakosú települések elvesztették önálló polgármesteri hivatalaikat, miközben a széttagoltság továbbra is fennmaradt.¹³

Az Alaptörvény a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként a fővárosi és vármegyei kormányhivatalt jelöli ki. Általános hatáskörű területi államigazgatási szervként a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok feladata a Kormány döntéseinek területi szintű végrehajtásában való közreműködés. Ennek biztosítása érdekében működik a 19 vármegyében és a fővárosban kormányhivatal, valamint a kormányhivatalok kirendeltségeiként 174 járási hivatal, Budapest területén pedig 23 kerületi hivatal. Ezzel szemben az országban mintegy 3155 település van.¹⁴ Az államigazgatási feladatok ellátása, hatáskörök gyakorlása során a járási hivatalok a települési ügysegédekre támaszkodnak,¹⁵ azonban ez a megoldás a szubszidiaritás

⁹ PÁLNÉ KOVÁCS 2013: 24.

¹⁰ BALÁZS 2016: 11–19; PÁLNÉ KOVÁCS 2008: 126–128.

¹¹ PÁLNÉ KOVÁCS 2013: 14.

¹² 2010. évi CXXVI. törvény.

¹³ PÁLNÉ KOVÁCS 2013: 27.

¹⁴ KSH [é. n.].

¹⁵ 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet.

elvének sérelmét eredményezte, minthogy a járási hivatalok a centralizáció erősödése következtében feladataikat a települési önkormányzatok jegyzőitől vették át. A változások egyik fő mozgatórugója a „jó állam” koncepció volt, amely a bürokrácia és a költségek csökkentését, valamint a párhuzamos kompetenciák felszámolását tűzte ki célul.¹⁶

A kormányhivatalok évente jellemzően 22–25 millió hatósági ügyet intéznek, ezt segítik az országban 314 helyszínen megtalálható kormányablakok, továbbá a vidéki kistélepüléseken a kormányablakbuszok is.¹⁷ A mobilizált kormányablak-ügyfélszolgálatokat a járási hivatalok szerves részeként működő integrált ügyfélszolgálatok, a kormányablakok működtetik,¹⁸ amelyek az európai egyablakos ügyintézés (*one-stop-shop*) trendjéhez illeszkedve biztosítják az állampolgároknak az e-kormányzati szolgáltatások széles körét azzal, hogy több mint 2000 ügytípusban kínálnak tájékoztatást és adminisztratív szolgáltatásokat, az eljárások kezdeményezésétől egészen a döntéshozatalig.¹⁹ A térszerkezetet illetően a kormányablakok a járási hivatalok kirendeltségeiként az ország különböző területein elhelyezkedve biztosítják az ügyfélszolgálati feladatok ellátását: az első 29 kormányablak 2011-ben nyílt meg, ezt követően számuk 300 fölé emelkedett.²⁰ A kistélepüléseken élők számára különösen lényegesek, mivel céljuk a közigazgatási szolgáltatások földrajzi közelségének növelése: a kormányablakok és az ügyfelek közötti átlagos távolságot 2019-re 42 km-ről 14 km-re csökkentették,²¹ ami azonban még mindig magában hordozza a nehezebb elérhetőséget. Erre tekintettel szorgalmazták következő fejlesztési lépésként a közigazgatási szolgáltatásoknak az állampolgárokhoz még közelebb hozását.

Ennek a célkitűzésnek a jegyében a járási hivatali rendszer bevezetésével egy időben alakították ki a települési ügysegédi rendszert. Az ügysegédek a járási hivatalhoz tartozóan, de jellemzően a települések polgármesteri hivatalában fogadják az ügyfeleket, illetve a kormányhivatalok hatáskörébe tartozó különböző ügyekben adnak felvilágosítást, átveszik a kitöltött kérelmeket, vagyis közvetlenül az ügyfél lakóhelyére vagy annak közvetlen közelébe viszik a szolgáltatásokat, ahol az ügyfelek az ügyek intézéséhez segítséget, illetve tájékoztatást kaphatnak.²² A nagyjából 600 főt számláló hálózat 2019-ben mintegy 2100 települést érintett, és jobbára azt az úrt igyekezett kitölteni, amelyet a jegyző államigazgatási feladatainak a járási hivatal javára való elvonása okozott. Ugyanakkor teljesen nem képes pótolni a hiányt,²³ hiszen megfelelő infrastruktúra hiányában érdemi ügyintézéssel nem tud foglalkozni; szerepe a tájékoztatáson túlmenően a kérelmek továbbításában gyakorlatilag ki is merül, amint azt az „ügysegéd” elnevezés is sugallja. Ezen a helyzeten pedig a tényleges ügyintézés is lebonyolító kormányablakbusz mozgó infrastruktúrájával igyekeznek javítani. A mobilizált kormányablak-ügyfélszolgálatok terjedésével párhuzamosan a települési ügysegédi rendszer sorvadásnak indult, azonban ez a folyamat nem volt szükségszerű.

¹⁶ KELŐ-MÁTÉ 2024: 197.

¹⁷ 60/2023. (II. 28.) Korm. rendelet.

¹⁸ 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 47. § (3) bekezdés.

¹⁹ KELŐ 2020; BARTA 2020: 34; 39/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet.

²⁰ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020), 2014: 14.

²¹ KÁDÁR 2019: 149.

²² 2012. évi XCIII. törvény; BARTA 2020: 35.

²³ ÚJHÁZI 2012.

A kormányablakbusz mint mobilizált ügyfélszolgálat elgondolás hazánkban a Csongrád (később Csongrád-Csanád) Megyei Kormányhivataltól ered: innen indult útjára 2017-ben ez az egyedülálló megoldás, amely mobil egyablakos ügyintézési pontként napjainkra már az egész ország területén működő megoldás, mostanra valamennyi vármegyében üzemelő mobil államigazgatási platform (1. táblázat). A pilotkezdeménnyezés költsége 23 millió Ft volt, és a kormányablakokban egyébként elérhető szolgáltatásokat biztosította a települések lakosainak, kihasználva az e-közigazgatás és a rendelkezésre álló szakrendszerek távoli hozzáférhetőségét.²⁴ A települési ügysegédhez hasonló, de annál hatékonyabb ügyintézési platform, hiszen érdemi ügyintézés is lehetővé tesz: a meghatározott menetrend szerint közlekedő, adott időintervallumban igénybe vehető szolgáltatás ugyanis egyfajta kapocs az e-vívmányok és azon ügyfelek között, akik koruk, egészségügyi állapotuk vagy egyéb körülményeik alapján nem képesek áthaladni a lakóhelyük és a legközelebbi kormányablak közötti távolságot.

1. táblázat: A kormányablakbuszok száma 2017–2023

Vármegye / Főváros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bács-Kiskun	0	1	1	1	2	2	2
Baranya	0	1	1	1	1	1	1
Békés	0	1	1	1	1	1	1
Borsod-Abaúj-Zemplén	0	1	1	1	2	2	2
Budapest	0	0	0	1	1	1	1
Csongrád-Csanád	1	1	1	1	1	1	1
Fejér	0	0	0	1	1	1	1
Győr-Moson-Sopron	0	0	0	1	1	1	1
Hajdú-Bihar	0	0	0	1	1	1	1
Heves	0	0	0	2	2	2	2
Jász-Nagykun-Szolnok	0	0	0	1	1	1	1
Komárom-Esztergom	0	0	0	1	1	1	1
Nógrád	0	1	1	1	1	1	1
Pest	0	1	1	1	2	2	2
Somogy	0	0	0	1	1	1	1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	0	1	1	1	1	1	1
Tolna	0	0	0	1	1	1	1
Vas	0	1	1	1	1	1	1
Veszprém	0	1	1	1	2	2	2
Zala	0	1	1	1	1	1	1
Összesen	1	11	11	21	25	25	25

Forrás: a szerzők szerkesztése a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium által rendelkezésre bocsátott adatok alapján

²⁴ Csongrád Megyei Kormányhivatal 2020: 30.

A mobilizált ügyfélszolgálatok által ellátott feladatok köre a kormányablakéhoz hasonlóan nagyon széles, de amíg 2017-ben 1557 féle ügy intézését biztosították ekként, egy évvel később ez a szám elérte a 2500-at. Az ügyfelek száma is évről évre növekszik, 2022-ben már 14 356 005 ügyfelet szolgált ki kormányablakbuszban.²⁵

A FELMÉRÉS RÖVIDEN

A fentiekben vázolt, idillikusnak tűnő kép alapján tanulmányunk arra a fő kérdésre keresi a választ, hogy a *kormányablakbusz mint megoldás megfelel-e a „jó állam” és ezzel együtt a szubszidiaritás követelményének, képes-e biztosítani a közigazgatási szolgáltatások elérhetőségét a jegyzői hatáskörök centralizálását követően is.*

A „jó állam” alapvető jellemzője, hogy képes hatékonyan kiszolgálni az egyének, a közösségek és a vállalkozások szükségleteit a közjó érdekében,²⁶ ezért olyan ügyfélorientált szolgáltató államként is azonosítható, amely egy egyszerű, ügyfélközpontú közigazgatási működést tesz lehetővé, ahol az e-ügyintézés és a közigazgatási szolgáltatások központi szerepet töltenek be.²⁷ Az ügyfélelégedettség a Magyar-programok kiemelt célja és a hatékony közigazgatás meghatározó eleme.²⁸

A közigazgatásban az ügyfélközpontúságra törekvés nagy hangsúlyt fektet az ügyfél és a hatóság közötti interakcióra. Az ügyfél kifejezett kérelméhez és a ki nem mondott szükségleteihez való alkalmazkodás magában foglalja az ügyféli viszonyulás megértését, véleményük és szükségleteik feltárását, valamint ügyfélszegmensek létrehozását a szolgáltatásnyújtás javítása érdekében.²⁹ A közigazgatási eljárások szolgáltatásorientáltsága megköveteli, hogy a szolgáltatást az ügyfél számára a lehető legkényelmesebben elérhető módon nyújtsák. Ehhez a digitalizáció vívmányainak kihasználásával a kormányablakbusz alkalmas eszköznek tűnik, ugyanakkor szem előtt kell tartanunk azt a problémát, hogy a digitális felhasználói kompetenciák Magyarországon egyelőre jóval az EU-átlag alattiak.³⁰

Az ügyfélorientált értékek gyakorlati megvalósításának feltárására törekvő kutatásunk a feladat megvalósítását végző kormánytisztviselők válaszaira épül olyan kérdések alapján, amelyek összeállításakor figyelembe vettük a kormányablakokban végzett ügyfélelégedettségi felmérés módszertanát³¹ és a SERVQUAL (SERVice QUALity) modellt.³² Tapasztalataink figyelembevételével a tanulmány az ügyfelek kiszolgálására építő kormányablakbusz szervezeti és személyi hátterének megértését célozza annak érdekében, hogy az ügyfélközpontúság és a szubszidiaritás megvalósulásának szempontjai kapcsán is egy helyzetjelentést fogalmazhassunk meg

²⁵ Soós 2023: 241–243.

²⁶ MP 11.0 2011: 5.

²⁷ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020), 2014: 18.

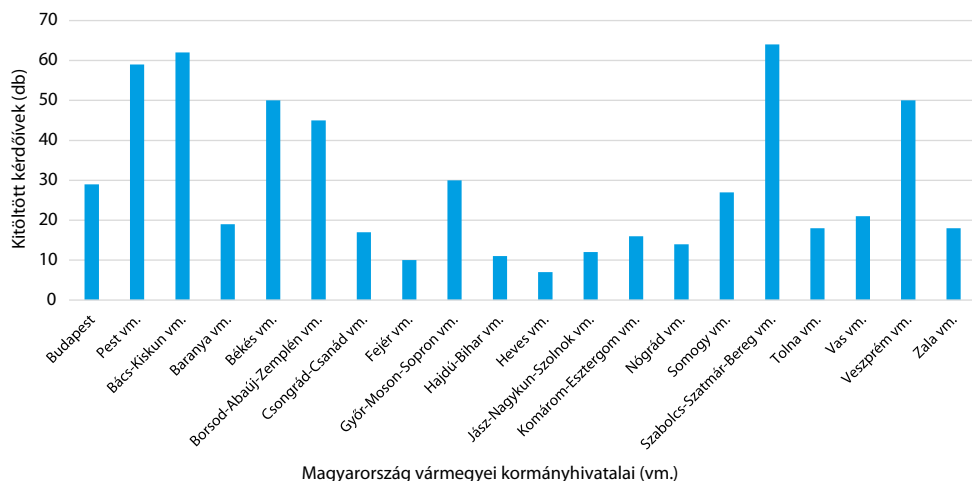
²⁸ Kis 2014: 49–50.

²⁹ BUDAI 2020: 17–18; BARTA–VESZPRÉMI 2019: 73.

³⁰ BUDAI 2022: 31–38; CSATLÓS–MEZEI 2024: 2.

³¹ ÁROP 2013.

³² PARASURAMAN et al. 1985: 41–50; KUMAR et al. 2010: 357; ORBÁN 2015: 54. Vö. VAN DOOREN – BOUCKAERT – HALLIGAN 2010: 18.



1. ábra: A kitöltött kérdőívek területi megoszlása 2024

Forrás: a szerzők szerkesztése

a sajátos szervezeti megoldásról, amelyet a kormányablakbusz képvisel. A kérdőív kitöltésére ezért azokat a kormánytisztviselőket kértük fel, akik közvetlen kapcsolatban állnak a szolgáltatást igénybe vevő ügyfelekkel, így mindkét oldalra (a közigazgatásra és ügyfeleire is) rálátásuk van.

A válaszokhoz szükséges adatgyűjtés alapját képező kérdőívet a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium juttatta el 2024 januárjában az ország valamennyi vármegyei kormányhivatalába, az adott terület járási hivatalaihoz tartozó kormányablakbuszban szolgáltatást nyújtó kormánytisztviselőknek címezve. Összesen 581 kitöltött kérdőív érkezett vissza. Nem minden esetben tartalmazott minden kérdőív minden egyes kérdésre választ, így az azokból levont következtetések és megállapítások az egyes témákhoz a rendelkezésre álló információkon alapulnak. Az 1. ábra a visszaküldött kérdőívek területi megoszlását mutatja: egyes megyékben számos kormánytisztviselő osztotta meg tapasztalatait, míg máshonnan kevés válasz érkezett. Mivel a kérdőívek kitöltési foka változó, nem lehet azt a következtetést levonni, hogy azokból a megyékből származik a legtöbb válasz, ahol a tapasztalatok dominánsak lehetnek. Nem egyszerű általános következtetéseket levonni ezekből a számszerű adatokból oly módon, hogy egyes megyék tisztviselői nagyobb aktivitással vettek részt a felmérésben, mint másokéi. A kitöltött kérdőívek számát az is alapvetően befolyásolta, hogy míg egyes területeken *ad hoc* jelleggel alakul a kormányablakbuszban feladatokat ellátó személyzet, mintegy rotációban vesznek részt a kormányablakok ügyfélszolgálatán dolgozó kormánytisztviselők ebben a szolgáltatásban, addig máshol viszonylag állandó a kormányablakbuszok személyzete. Ezen okok miatt a válaszadási arányt a vármegyei szintű demográfiai tényezőkön túlmutató tényezők is befolyásolhatják.

A SZÁMOK, ÉS AMIRŐL ÁRULKODNAK

A kormányablakbusz személyzete: hozzáértés, empátia és fizikai rátermettség

Elsőként a személyzeti kérdésekre – a szakmai felkészültségre és a kiválasztási szempontokra – érdemes fényt deríteni, ugyanis csak egyetlen válaszadó jelezte, hogy kifejezetten a kormányablakbuszban ellátandó feladatokra alkalmazták. Rendkívül vegyes képet mutat az, hogy melyik területen miként választják ki a feladatot végző kormánytisztviselőket.

A válaszadók 77%-a szerint elengedhetetlen, hogy mindig ugyanazok a kormánytisztviselők lássák el a feladatot, mivel ez kulcsfontosságú a tapasztalatok és az összeszokott, összehangolt munkavégzés szempontjából. Ezzel szemben a válaszadók 23%-a úgy vélte, hogy bármelyik kormányablak-ügyintéző alkalmas a feladat ellátására. Ez részben annak tudható be, hogy a kormányablakbusz a kormányablak szolgáltatásait igyekszik helybe vinni. A tisztviselők 74%-a nyilatkozott úgy, hogy nem részesült semmilyen, a kormányablakbuszban jellemző feladatok ellátásához kapcsolódó speciális képzésben vagy felkészítésben, és a válaszadók csupán 26%-a számolt be mentorálási és belső támogatási tapasztalatokról. Ezt erősíti az is, hogy a válaszadók 91%-a vett részt közszolgálati továbbképzésen, 89%-a pedig kifejezetten a kormányablak-ügyintézők számára szervezett oktatásban. Számos válaszadó emelte ki a hatósági eljárásjogra vonatkozó edukációkon való részvételét, illetve az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT) ismertetését célzó külön tanfolyamot. Ezzel szemben a nyelvi, jelnyelvi képzésen, valamint a speciális igényű ügyfelek kiszolgálására irányuló felkészítésekben való részvételt csak elenyészően kevesen említettek.

Általában véve megállapítható, hogy a kormányablakbusz személyzete a kormányablak-ügyintézők köréből kerül ki, ezért a kiválasztási szempontok közül a válaszadók döntő többsége a szakmai tapasztalatot jelölte meg vezető okként, ideértve a szakképzettség mellett az informatikai ismereteket is, valamint a technikai problémák kezelésében való jártasságot és rátermettséget. Emellett fontos tényezőként tüntették fel az empátia, a segítőkészség és a türelem erőnyeit. A kormányablakbusz munkatársainak 67%-a nyilatkozott úgy az ügyfelekkel töltött időintervallumra, hogy a rendelkezésre álló idő ideális, míg csak 4%-uk érzi úgy, hogy túl rövid ahhoz, hogy megfelelően elvégezze az ügy kezeléséhez szükséges összes feladatot. Ezzel szemben a válaszadók 12%-a állítja, hogy a feladatok nem igényelnek olyan hosszú időkeretet egy ügyfél számára, mint amennyit jelenleg átlagosan számítanak, és néhányan (7%) arról számolnak be, hogy még az ügyfél minden kérdésének kezelése és a tanácsadás során is túl sok a becsült idő. A válaszadók 7%-a szerint azonban az idő rövid, de mivel az esetek általában nagyon egyszerűek, ezért ez a rövid idő is elegendő. Érdemes megjegyezni, hogy bár a kormánytisztviselők többsége úgy ítéli meg, hogy elegendő idő áll rendelkezésre az ügyfelek kiszolgálására, mivel a legtöbb elintézésre váró ügy egyszerű, a válaszadók 21%-a mégis arról számolt be, hogy jellemző, hogy az ügyfelek igényei alapján több időt kell szánni a vártnál arra, hogy az ügyfél számára részletes magyarázatot adjanak az ügyintézés menetéről és körülményeiről. Az ilyen átfogó szolgáltatás időigényes, és megköveteli a szakmai felkészültséget azzal együtt, hogy fel kell tudni ismerni az ügyféligények alapján, hogy miként segíthetik őket hatékonyan. Magas szintű empátiát, türelmet és szakmai hozzáértést feltételez, hogy az ügyfelek

teljes körű tájékoztatást kapjanak, még akkor is, ha az ügy nem, vagy csak részben kezelhető a kormányablakbuszban.

Ami az ügyintézésre szolgáló helyet illeti, a kormányablakbuszban az ügyintézésre rendelkezésre álló hely a jellemzően két fő ügyintéző és az ügyfél számára rendkívül szűkös, emiatt a fizikai rátermettséget is fontos tényezőként említették a válaszadók.

Összességében, rangsorba állítva az alábbi kiválasztási kritériumok határozzák meg a kormányablakbusz személyi állományát az ott dolgozók tapasztalatai alapján: a szakmai tapasztalatok, a szakmai felkészültség, a technikai kompetencia, a személyes kvalitások és a fizikai alkalmasság.

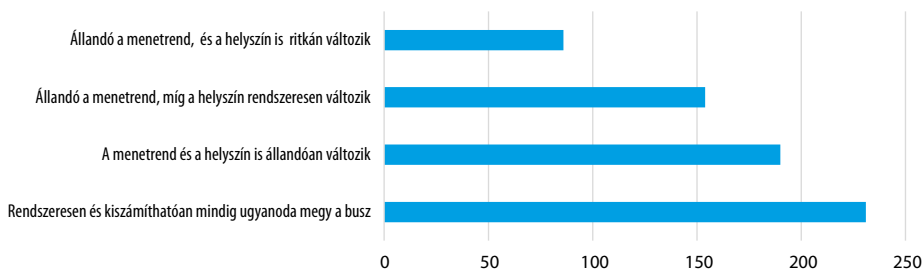
Igényekhez igazodó ügyfélszolgálat, megbízhatóság és hatékony problémakezelés

A személyzet kiválasztását érintő szempontok mentén, a (munka)szervezési kérdéseket illetően a válaszadók többsége (67%) jelezte, hogy erre nézve nincs lefektetve előre szabályozott rendszer, a gyakorlat alakítja a menetrendet és a működés kereteit. A kormányablakbuszok létfontosságú jellemzője a mobilitásuk, amint azt a diagram is mutatja (5. ábra). A menetrendet a válaszadók 50%-a által képviselt területen az adott járásra nézve a járási hivatalok állapítják meg. A válaszadók 43%-a arról számolt be, hogy náluk valamennyi járási hivatalra kiterjedően a területileg illetékes vármegyei kormányhivatal (43%) állítja össze, míg 4%-uk kiemelte, hogy a járási hivatalok és a vármegyei kormányhivatal e téren összedolgozik, míg egy elenyésző számú válaszadó számára ismeretlen a kormányablakbusz működési szabályainak eredete.

A kormányablakbusz igénybevételére vonatkozó ügyféligények és azok közvetítése kapcsán kulcsfontosságú a települési önkormányzatok és a területileg illetékes vármegyei kormányhivatalok, járási hivatalok ezirányú együttműködésének feltárása. A válaszadók 64%-a említette, hogy különböző csatornákon keresztül van tudomásuk az ügyféli igényekről (jellemzően telefonos vagy a kormányablakbuszban való érdeklődés), de kifejezetten szervezett, a helyi önkormányzat politikai (polgármester) vagy szakmai (jegyző) vezetője és a kormányhivatal közötti szervezett együttműködésről e téren mindössze a válaszadók 17%-a számolt be. Az együttműködésre irányuló, kezdeti lelkesedés általában véve jelentősen visszaszorult, míg a válaszok 19%-a szerint soha nem is volt jellemző. Ugyanakkor a válaszadók 93%-ának tapasztalata alapján az ügyfeleknek lenne arra igénye, hogy előre kiszámítható módon értesüljenek a kormányablakbusz menetrendjéről, 58%-uk jelezte, hogy az ügyfelek ennek megismerése végett kifejezetten kapcsolatba léptek az ügyintézőkkel.

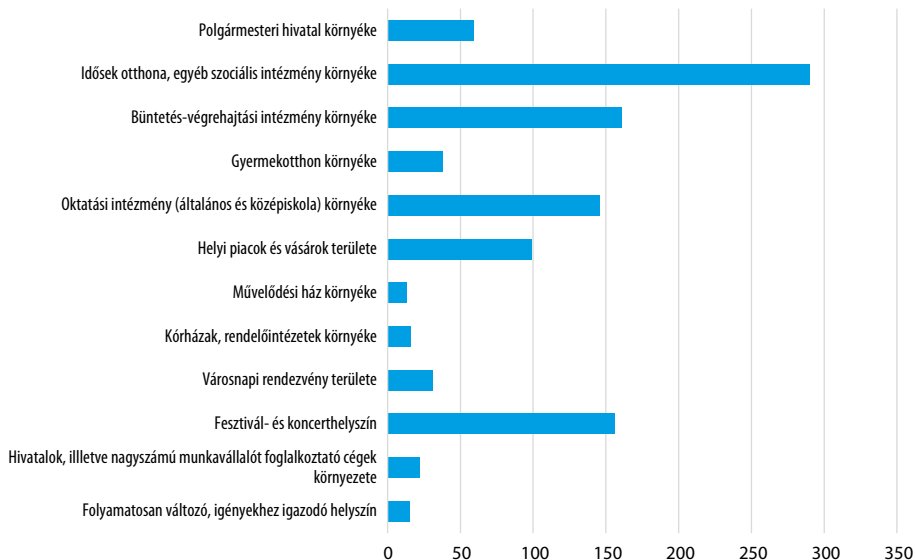
Mindebből arra következtethetünk, hogy az államigazgatás tisztában van a helyi ügyfélszolgálat szükségességével, és arra törekszik, hogy rendszeresen és kiszámítható módon biztosítson közszolgálati kapcsolattartási pontot a helyben élő ügyfelek számára. A válaszok alapján a kormányablakbusz ütemezése adaptívnek tekinthető, és az alábbiak szerint (2. ábra) kategorizálható.

A beérkezett válaszok alapján (3. ábra) a kormányablakbusz legnépszerűbb desztinációjaként azon helyszínek azonosíthatók, ahol a lehetséges ügyfelek nagyobb számban vannak jelen, akár



2. ábra: A kormányablakbusz látogatásának jellemzői a kapott válaszok alapján

Forrás: a szerzők szerkesztése

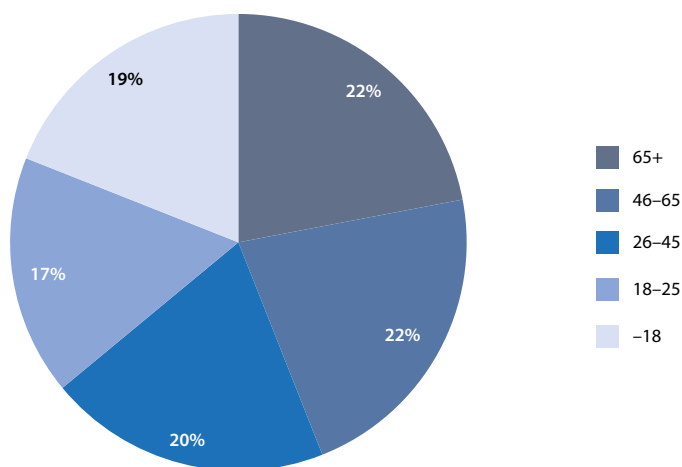


3. ábra: A kormányablakbusz népszerű célhelyszínei a kérdőívre érkezett válaszok alapján

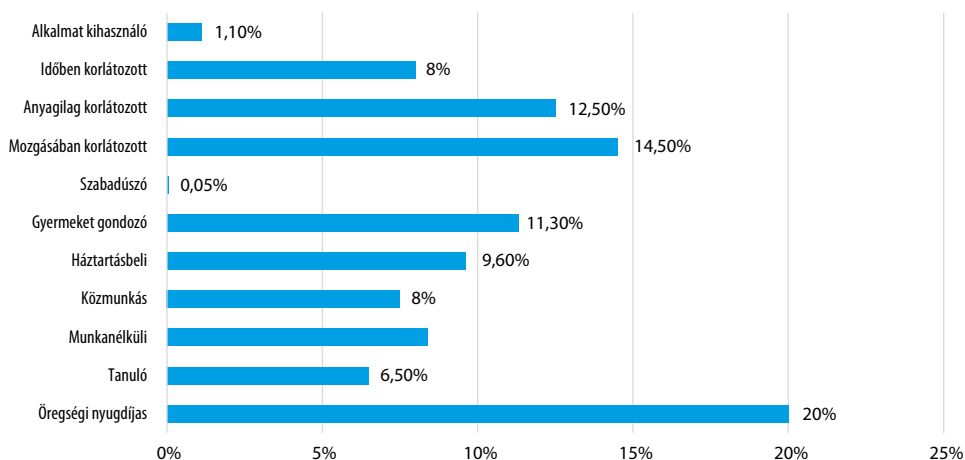
Forrás: a szerzők szerkesztése

tevékenységük (fesztiválok és koncertek, oktatási helyiségek), akár körülményeik (szociális intézmények, időotthonok, börtönök és javítóintézetek) miatt. Országszerte 290 válaszadó számolt be arról, hogy a szociális intézmények és az időotthonok a legnépszerűbb célpontok, és csak elenyésző számú válaszadó jelezte, hogy az általa reprezentált területen a busz nem látogat fesztiválhelyszínekre. A helyszín megválasztásában tükröződik a cél, miszerint sok (potenciális) ügyfél elérésével az államigazgatás közelebb hozza a közszolgáltatásokat az emberekhez, kedvezően átalakítva a hatóság hagyományos bürokratikus arculatát. Így az, hogy az ügyfelek saját életterébe viszi a közigazgatás szolgáltatásait, például a piacra vagy helyi rendezvényekre, a kormányablakbuszok jelenléte a közszolgáltatások elérhetőségének szolgáltatás-központúságát támasztja alá.

A helyszínválasztás és a szolgáltatás jellege szoros összefüggésben van a széles körű célközönséggel. A 4. ábra mutatja, hogy a válaszok fényében bár a társadalom idősebb szegmense (65 év felett és



4. ábra: A kormányablakbusz ügyfeleinek kor megoszlása a beérkezett válaszok alapján
Forrás: a szerzők szerkesztése



5. ábra: A kormányablakbusz jellemző ügyfélköre
Forrás: a szerzők szerkesztése

46–65 év között) valamivel nagyobb arányban képviselteti magát a kormányablakbusz ügyfelei között, azonban a szolgáltatásokat igénybe vevők korcsoportjai között nincs szignifikáns különbség.

A válaszok által tükrözött általános tapasztalatok szerint a kormányablakbusz szolgáltatásait olyan ügyfelek veszik igénybe, akik számára fizikai állapotuk, anyagi helyzetük, időbeli beosztásuk vagy egyéb családi terhek miatt a kormányablakokhoz való eljutás nehézséget okozna. Az elérhetőség biztosítása számukra kiemelt fontosságú a közigazgatás által nyújtott szolgáltatásokban. A válaszokból származó számszerű adatok azt mutatják, hogy a kormányablakbuszok leggyakrabban előforduló ügyfelei az öregségi nyugdíjban részesülők és a fizikai, anyagi vagy

időbeli korlátok miatt korlátozott mozgásképességű olyan személyek, mint a háztartásbeliek, a kisgyermeket gondozó szülők és a diákok. Jellemző továbbá a mobil ügyfélszolgálatot igénybe vevőkre, hogy személyes körülményeik miatt általában a társadalom peremére szorultak körébe tartoznak, és enélkül nem lenne lehetőségük arra, hogy hivatalos ügyekben segítséget kérjenek, vagy azokat elintézhessék. A szolgáltatást *ad hoc* jelleggel igénybe vevő, a kormányablakbusz érkezését a településen észlelő és a lehetőséget megragadó ügyfelek köre ezen előbb említett csoportok mellett nem számottevő, ahogy azt az 5. ábra is mutatja.

Kommunikációs csatornák: a helyi szokások és a közösségi média

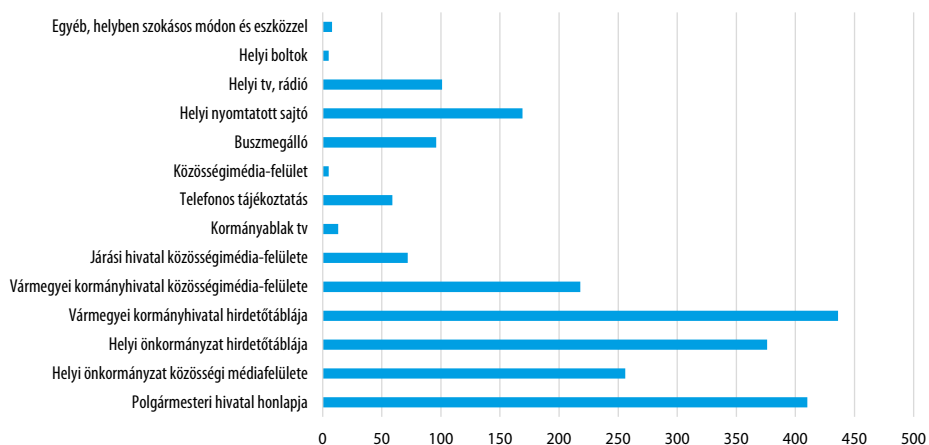
Mivel a kormányablakbuszok menetrendje javarészt rugalmas és területenként változó, az erőfeszítések sikere nagymértékben függ a busz érkezésével kapcsolatos kommunikációtól és az intézhető ügyekről szóló információk megosztásától.

A technika rohamos fejlődése és az internet mindennapos használata arra készíti a közigazgatást, hogy lépést tartson a korrallal, és az internet nyújtotta lehetőségeket kihasználja az ügyfélkommunikációban. Ennek nyomán az állam és az állampolgár közötti kapcsolattartásra már a közösségi médián keresztüli interakció is egyre jellemzőbbé válik. Az ENSZ tanulmányai szerint a közösségi hálózatok sok polgár számára mindennapi eszközzé váltak, így rendkívül fontosak a politikai és kormányzati kommunikációban.³³ A magyar közigazgatás is igyekszik lépést tartani ezzel a tendenciával. A közösségi média már nem csak az egyének „játsszótere”, használata világszerte széles körben elterjedt a kormányzati szervek körében is, különféle célokra. Általánossá vált az ellenőrzött és megbízható információk megosztása e-kommunikáción keresztül statikus weboldalakon, illetve az interaktív közösségimédia-felületeken is.³⁴

Ehhez a trendhez illeszkedik, hogy az internet és a közösségimédia-platformok egyre fontosabbá válnak a kormányablakbusz menetrendjének nyilvánosságra hozatalában is. A menetrendek az egész országra vonatkozóan nyilvánosan, hivatalosan elérhetők a kormányhivatalok honlapján. A közösségi média kiemelt szerepet játszik a helyi közösségek tájékoztatásában, kiegészítve a hagyományos helyi információs csatornákat. Így például az autóbusz-pályaudvarokon, üzletekben plakátokat helyeznek el, a hivatalos helyiségek hirdetőtábláin közléseket, és a helyi sajtóban is megjelentetik a menetrendet. Amint a 6. ábrán látható, a válaszok azt mutatják, hogy az információ online megosztása igen elterjedt; a számok a különböző kommunikációs eszközök használatának gyakoriságát mutatják. A klasszikus, papíralapú és a modern, online módszerek kiegészítik egymást, hiszen szinte kivétel nélkül több kommunikációs csatornát jelöltek meg a válaszadók, és a legtöbb helyen több kommunikációs csatornát is használnak, hogy a társadalom minden szegmensét elérjék.

³³ United Nations 2014: 104–106.

³⁴ CSÁKI-HATALOVICS 2020: 43; MERGEL 2013; PORUMBESCU 2016; WIRTZ et al. 2020.



6. ábra: Információs szolgáltatás módja a kormányablakbusz tevékenységéről

Forrás: a szerzők szerkesztése

A települési ügysegéd intézményének kiüresedése

Felmerül a kérdés, hogy miként viszonyul egymáshoz a két mobilisnak mondható, de eltérő eszköztárral rendelkező államigazgatási platform, vagyis, hogy a kormányablakbusz működése mellett milyen szerepet lát el a települési ügysegéd. A 2. táblázat mutatja be, hogy 2023-as adatok alapján mekkora lakosságszámba hány települési ügysegéd maradt még a rendszerben, illetőleg az is látszik, hogy valamennyi vármegyében kiépült a kormányablakbusz-szolgáltatás.

2. táblázat: A vármegyék lakossága, a települések száma, az önkormányzati asszisztensek és a GWB-k száma 2023-ban

Vármegyék	Lakosságszám	Településszám	Települési ügysegédek száma	Kormányablak-buszok száma
Bács-Kiskun	491 632	119	14	2
Baranya	353 331	301	26	1
Békés	310 912	75	16	1
Borsod-Abaúj-Zemplén	617 800	358	77	2
Budapest	1 686 222	1	0	1
Csongrád-Csanád	389 411	60	0	1
Fejér	419 490	108	17	1
Győr-Moson	473 246	183	4	1
Hajdú-Bihar	520 550	82	11	1
Heves	285 058	121	16	2
Jász-Nagykun-Szolnok	353 511	78	3	1

Vármegyék	Lakosságszám	Településszám	Települési ügysegédek száma	Kormányablak- buszok száma
Komárom-Esztergom	301 834	76	1	1
Nógrád	180 469	131	14	1
Pest	1 333 257	187	42	2
Somogy	292 691	246	0	1
Szabolcs-Szatmár	524 513	229	48	1
Tolna	206 398	109	12	1
Vas	248 199	216	5	1
Veszprém	335 979	217	1	2
Zala	260 124	258	5	1

Forrás: a szerzők szerkesztése a következők adatai alapján: lakosság: https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0034.html, települések száma: https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0007.html; települési ügysegédek száma: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium adatszolgáltatása

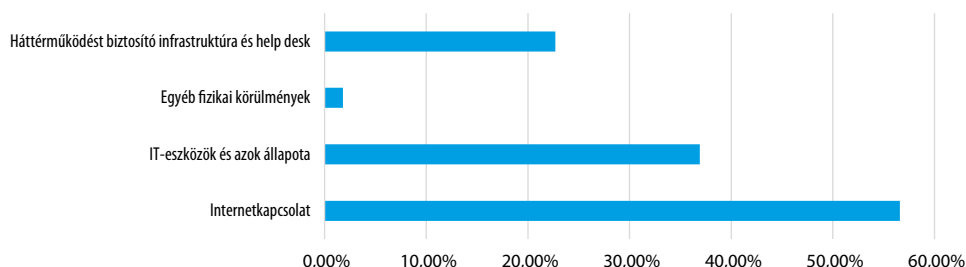
A tendencia egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a települési ügysegédek száma a kormányablakbuszok alkalmazásával csökken. Egyes vármegyei kormányhivatalok teljesen felszámolták a települési ügysegédi rendszerüket (például Csongrád-Csanád, Somogy és a főváros), míg mások, különösen Magyarország északkeleti részén (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár) továbbra is fenntartják, a kormányablakbusszal párhuzamos szolgáltatásként.

A körülmények áldozata, avagy a keserű tapasztalatok

Összességében a kormányablakbuszban feladatot teljesítő kormánytisztviselők döntő többsége (92%) a rendszer működését alapvetően ügyfélközpontúnak tartja, számos probléma azonban nehézséget okoz feladataik ellátásában. Mivel teljesítményük nagymértékben függ az infrastrukturális háttértől, így feltártuk véleményüket munkájuk informatikai támogatottságáról: a válaszadók 62%-a tartja elégtelennek a munkához biztosított infrastrukturális hátteret és annak működését, és mindössze 14%-uk volt elégedett azzal.

A válaszadók szabad szöveges visszajelzései alapján a kihívások négy fő körülményre összpontosulnak (7. ábra). A vélemények többségéből kiderült, hogy a rossz internetkapcsolat és az ezzel járó kellemetlenségek jelentik a legnagyobb nehézséget a szolgáltatások nyújtásában, és amint az az alábbiakban összegzett véleményekből látható, a legtöbb megpróbáltatás a rendelkezésre álló technológiához kapcsolódik.

A kormányablakban nyújtott szolgáltatásokhoz és hatósági ügyintézéshez elengedhetetlen az internetes hálózat stabilitása, hiszen ez az elektronikus ügyintézés alapja. Az ügyintézőknek megbízható hozzáférésre van szükségük olyan adatbázisokhoz és speciális rendszerekhez, amelyek kulcsfontosságúak a különböző esetek kezelésében. A gyenge internetkapcsolatból



7. ábra: A kormányablakbuszok működésével kapcsolatos problémák a tisztviselők szemszögéből

Forrás: a szerzők szerkesztése

fakadó működési problémák azonban alapvetően beárnyékolják a rendszer sikerét. Az adminisztrációt és internetes ügyeket támogató szakmai rendszerek működésének hiányosságai a leggyakrabban emlegetett akadályok az eredményes munkavégzés szempontjából.

A visszajelzések alapján az internet stabilitására kizárólag kedvező időjárási körülmények és akadálymentes helyszínek esetén lehet számítani. Viharos vagy esős, felhős időben, valamint a magas fák közelségében a mobilegység internetkapcsolat nélkül marad, ami jelentősen csökkenti az ügyfélkiszolgálás hatékonyságát. Ennek következtében nemcsak az áramforráshoz való hozzáférés, hanem az árnyékos helyek elkerülése is kulcsfontosságú tényező abban, hogy a kormányablakbusz hol tud parkolni és szolgáltatást nyújtani. Egyes vélemények szerint az alkalmazott elektronikai eszközök rendkívül elavultak, rosszul karbantartottak, és nem olyan járművekhez tervezték őket, amelyek kisvárosok és falvak rossz minőségű útjain közlekednek, hiszen ez tovább rontja az eszközök állapotát, ugyancsak megnehezítve az ügyintézés. Ezek a körülmények gyakran növelik az egyes ügyek kezelésére fordított időt, és olykor ellehetlenítik a feladatok elvégzését.

E kihívások ellenére a mobil kormányablakbuszok szolgáltatásaira elengedhetetlenül szükség van, különösen mozgáskorlátozottak, idősek, betegek, fogyatékkal élők és hozzátartozóik részére. Számukra sokszor ez az egyetlen lehetőség, hogy érvényes személyi okmányokat szerezzenek. Ugyanakkor sok esetben a busz fizikai korlátjai azok, amelyek akadályozzák a technológiai eszközök hatékony használatát. Az egyéni igazolványok és útlevelek fényképezése például a korlátozott tér miatt nehézkes. A busz instabil, még a legkisebb mozgás is zavarokat okozhat az adatrögzítő rendszerek működésében. Az ilyen helyzetekben rendelkezésre álló *help desk* hiánya pedig nyitott kérdéseket hagy az ügyek állásával kapcsolatban mind a kormánytisztviselők, mind az ügyfelek számára.

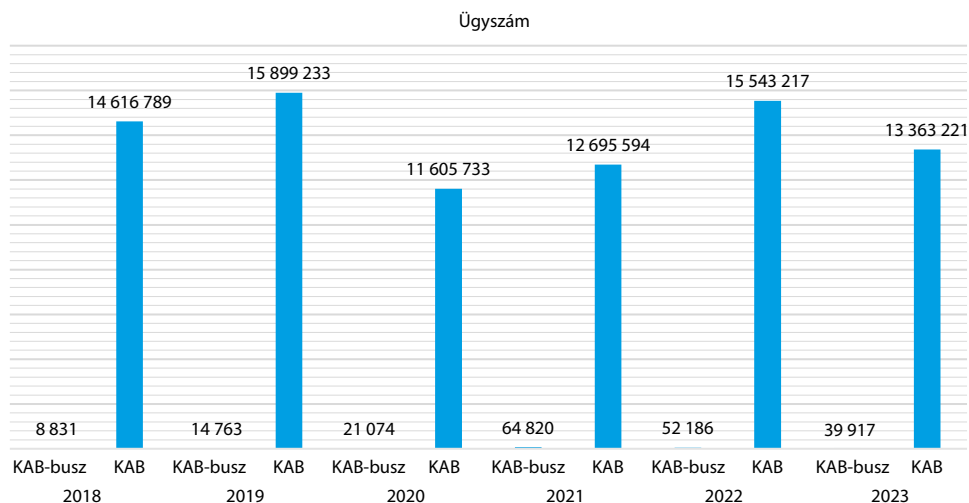
Téli időszakban a busz gyakran lefagy, és hónapokra használhatatlanná válik, ami különösen problémás, tekintve, hogy rendszeres működésre lenne szükség az ügyfelek igényeinek kielégítéséhez. Nyári időben a busz belseje rendkívül felforrósodik, ami megnehezíti a felszerelések használatát. Esős időben a busz ügyféltérként szolgáló része beázik, ami nemcsak az ügyintézők, hanem az ügyfelek számára is kellemetlen, és nem megfelelő munkakörülményeket teremt. A fedélzeten továbbá nincs mosdó vagy váróhelyiség, ami az ügyintézési feltételeket mindkét fél számára alapvetően kényelmetlenné és korszerűtlenné teszi.

Ezek a körülmények a személyzet kiválasztására is jelentős hatással vannak: erősebb testalkatú munkatársak mozgása a szűk helyen nehézkes, míg mozgáskorlátozott vagy magas személyek számára a busz egyszerűen nem megfelelő. Mivel a felszerelés nem mozgatható, ágyhoz kötött vagy súlyos fogyatékkal élő ügyfelek kiszolgálása továbbra sem megoldható, ami különösen problémát okoz a személyi igazolványok lejártá esetén.

A válaszadók véleménye azt jelzi, hogy a szükséges fejlesztések kapcsán a következő problémákat lenne szükséges megoldani a hatékonyabb működés érdekében. A válaszadók 44,8%-a az űrlapkitöltési folyamatok egyszerűsítését emelte ki, különösen az adatbázisokból való automatikus adatátvitel lehetővé tételével (33,2%) és a digitalizáció szintjének növelésével (13,8%). Véleményük szerint az eljárási díjak csökkentése (4,5%), a támogató informatikai rendszerek és eszközök fejlesztése (6,4%), valamint a bérezés javítása (0,2%) mind jelentősen hozzájárulna a feladatellátás minőségéhez. Ebben az összefüggésben érdemes kiemelni, hogy a potenciális ügyintézési hatáskörök és a technika által lehetővé tett tényleges hatáskörök jelentős eltérést mutatnak. Sok helyen nem tudják biztosítani a gépjármű-adminisztrációt és az adózási eljárásokat, annak ellenére, hogy ezekre a szolgáltatásokra nagy az igény.

A válaszok a munkaszervezés tágabb kontextusára is ráirányították a figyelmet. A kormányablakbusz személyi állománya leginkább a kormányablakok ügyintézőiből kerül ki, ezért, ha ügyszámokat nézünk, akkor aránytalan a kormánytisztviselők terhelése. A kormányablakokban a kieső kormánytisztviselők száma zavart okoz az ügyintézésben, mert jóval nagyobb ügyteher hárul a kormányablakban dolgozó ügyfélszolgálati munkatársakra. A kormányablakok által intézett ügyek, kiszolgált ügyfelek száma ugyanis nem csökken észrevehetően a kormányablakbuszokban elintézett ügyek következtében. A kormányablakbuszban szolgáltatott teljesítő kormánytisztviselő arányaiban sokkal kevesebb ügyet fog intézni – ráadásul bizonyos kistélepüléseken az ügyfelek száma nem mindig indokolja a kormányablakbusz látogatását –, mint amennyit a kormányablakban elláthatott volna. A kérdőívek szabadszavas válaszai között számos visszajelzés arra hívja fel a figyelmet, hogy míg a kormányablakban túlterheltek, addig a buszban unatkozva várták az ügyfeleket a kormánytisztviselők. Jelentős számú visszajelzés támasztja alá azt, hogy a kormányablakbusznak is saját, állandó személyi állományra lenne szüksége, amely nem a kormányablak létszámát csökkentené, és indokolt lenne a racionalizált menetrend kialakítása. Ehhez a hatékonyabb igényfelmérés érdekében az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás együttműködése elengedhetetlen lenne annak érdekében, hogy az igény artikulálódhasson, és a megfelelő csatornán keresztül a szolgáltatóhoz juthasson. Amint azt Csáki-Hatalovics, Molnár és Czékmann bebizonyította, a közösségimédia-plafonok önkormányzati gyakorlati használata már bevált,³⁵ erre erősítve és alapozva a megfelelő kommunikációs csatorna már egy lépés lenne előre. Összehasonlítva a kormányablakbuszban kezelt ügyek számát a kormányablakokban kezeltével, az elmúlt öt év adatai alapján a számok azt mutatják, hogy a közigazgatási ügyeknek csak elenyésző hányadát intézik az ügyfelek a kormányablakbuszban (8. ábra), ezért a megfelelő igényfelmérés és annak kanalizálása nemcsak az ügyfélközpontúságot, de a hatékonyabb munkaszervezést is támogatná.

³⁵ CSÁKI-HATALOVICS–MOLNÁR–CZÉKMANN 2022: 60.



8. ábra: A kormányablak és a kormányablakbusz által végzett ügyintéзések számának összevetése

Forrás: a szerzők szerkesztése

Összefoglalva, a felmérések eredményei és az ügyintézés gyakorlata alapján megállapítható, hogy amennyire a kormányablakbusz ügyfélközpontú szempontok szerint igyekszik működni, legalább annyira kontraproduktív, elsősorban az ügyek megfelelő intézését biztosító alkalmas berendezések hiánya miatt.

ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK

Az elmúlt közel két évtizedben Magyarország közigazgatása jelentős átalakuláson ment keresztül. A változtatások célja a „jó állam” kritériumainak való megfelelés volt, a korszerű e-közigazgatás előnyeinek kihasználásával az ügyfélközpontú közszolgáltatások javítása érdekében.

Jelen tanulmány egy egyedülálló megoldásra összpontosított, amely a digitális fejlesztéseket kihasználva leküzdheti a földrajzi távolságot azáltal, hogy a hatósági ügyintéзést és az ezzel összefüggő szolgáltatásokat Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálaton, azaz kormányablakbuszokon keresztül fizikailag eljuttatja a lakosokhoz. A kezdeményezés célja, hogy az egyablakos ügyintézési modell lehetőségeinek kiaknázásával megkönnyítse a mindennapi ügyintéзést közvetlenül a helyi közösségekben, a településeken élők számára.

A fő kutatási kérdésünk az volt, hogy ezek a mobilizált kormányablakok hogyan illeszkednek a közigazgatás rendszerébe az ügyfélorientáltság koncepciója alapján, és mennyiben mondhatók sikeresnek a közszolgáltatások teljesítésének és a polgárok közszolgáltatásokkal való ellátásával kapcsolatos elégedettségének javításában.

A kutatás során a válaszadók a kormányablakbuszokban szolgáltatást nyújtó kormánytisztviselők voltak. A válaszok értékelhetőségét, a következtetések levonását nehezítette, hogy nem minden kérdésre érkezett válasz, és voltak olyan vármegyék, ahol sok válasz született, míg másokban nagyságrendileg kevesebb. Ezért az eredmények az egyes témákhoz rendelkezésre álló információkon alapulnak, de a teljes reprezentativitás hiányában is fontos üzenetet hordoznak.

1. A felmérés eredményei megerősítették azt a hipotézisünket, hogy a kormányablakbuszok elősegítik az ügyfélközpontú államigazgatási szolgáltatási rendszer működését. Az ügyfelek oldaláról a kormánytisztviselőkkel való személyes kapcsolattartás továbbra is valós igény hazánkban, a digitális állampolgárság korában is. A magyarázat a jelentős társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségekben, a modern IT-eszközökhöz való hozzáférésben és azok használatában rejlik. A megfelelő szaktudással vagy digitális háttérrel nem rendelkező ügyfelek számára az elektronikus ügyintézés korlátot és indokolatlan terhet jelent. Ennek a digitalizációs szakadéknak az áthidalására megfelelő megoldás a kormányablakbuszok által nyújtott szolgáltatás, amelynek jelentősége felértékelődik, ha a digitális állampolgárság követelményeinek való megfelelésben is szolgáltatást nyújtanak a jövőben a mobilizált ügyfélszolgálatok.

2. A digitális fejlődés érintette az ügyfélszolgálati feladatok ellátását, és még inkább ügyfélközpontúvá tette a közigazgatást. Az összességében jó teljesítmény ellenére azonban továbbra is sok távoli, kisebb lakosságszámú településen probléma az internet stabil elérhetősége, ami azt mutatja, hogy az e-közigazgatás, a digitalizáció sikere technikai tényezőkön is múlik. A szolgáltatások körének bővítéséhez és fejlesztéséhez a legújabb digitális technológiák alkalmazása, azok integrációjának és biztonságának biztosítása szükséges.

3. A *back-office* rendszer fejlesztésével párhuzamosan a közigazgatás *front-office* oldala is folyamatosan fejlődött. Elemzésünk középpontjában a közszolgáltatások ügyféloldali fejlesztése és bővítése áll. A kormányablakbuszok által felkínált lehetőségek és a közszolgáltatások polgárokhoz történő eljuttatásában elért eredmények jelentősen javították a közigazgatás felhasználó-központúságát. Az elemzés eredményei azonban azt mutatják, hogy a további fejlődésre szükség és lehetőség is lenne. Annak ellenére, hogy igyekeznek rugalmasan reagálni az ügyfelek igényeire, a kormányablakbuszok által kínált lehetőségeket és a polgárok számára nyújtott közszolgáltatásokat gyakran korlátozza a megfelelő felszerelés hiánya. A digitális közszolgáltatások igénybevételének növeléséhez a technikai hiányosságok kiküszöbölésével tovább kell fejleszteni a *back-office* szolgáltatásokat, hogy a kormányablakbusz teljesíteni tudja küldetését, az ügyfélközpontú szolgáltatást.

4. A kormányablakokban és a kormányablakbuszokban intézett ügyek száma azt mutatja, hogy a kormányablakbuszok jelenleg nem tudnak megfelelő hatékonysággal működni. Így arra a kérdésre, hogy a kormányablakbuszok megfelelő gyógyírt tudnak-e nyújtani a centralizált államigazgatási kormányzási modellben a szubszidiaritás elvének érvényesülésén üttött sebekre, a válasz vitathatatlan: gyógyír helyett csupán szépségtapaszként szolgálnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁROP (2013): *7/A munkacsoport: Módszertani útmutató az ügyfélelégedettség-mérésre és az ügyfélkarta készítésére*. ÁROP 1.2.18 – Szervezetfejlesztési Program, KIM–KIH.
- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BARTA Attila (2020): Járási Hivatalok újratöltve? Változások a magyar területi államigazgatásban 2018 után. In KARLOVITZ János Tibor (szerk.): *Jogok és lehetőségek a társadalomban*. Komárno: International Research Institute, 25–38.
- BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2019): Az egyablakos ügyintézés szegmensei. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(2), 66–75.
- BEDNARČIKOVÁ, Diana – REPISKÁ, Radka (2021): Digital Transformation in the Context of the European Union and the Use of Digital Technologies as a Tool for Business Sustainability. *SHS Web of Conferences*, 115(01001), 1–11. Online: <https://doi.org/10.1051/shsconf/202111501001>
- BENNETT, W. Lance (2008): Changing Citizenship in the Digital Age. In BENNETT, W. Lance (szerk.): *Civic Life Online: Learning How Digital Media an Engage Youth*. Cambridge, MA: MIT Press, 1–24. Online: <https://doi.org/10.1162/dmal.9780262524827.001>
- BUDAI Balázs Benjámin (2020): *Az e-közigazgatás fogalma, jogi és stratégiai keretei*. Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14871/Az%20e-kozigazgatas%20fogalma.pdf?sequence=1>
- BUDAI Balázs Benjámin (2022): A digitális kompetencia növekvő szerepe. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 30–59. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.2>
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs (2020): A közösségi média felhasználási 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, 41–53.
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – MOLNÁR Péter – CZÉKMANN Zsolt (2022): Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, különös tekintettel a közösségimédia-platformokra. In TÖRÖK Bernát – ZÖDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora*. Budapest: Ludovika, 53–63.
- CSATLÓS Erzsébet (2023): Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában. *Pro Futuro*, 13(1), 74–101. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13356>
- CSATLÓS Erzsébet – MEZEI Péter (2024): *The Law of the Algorithmic State in Hungary*. SSRN. Online: <https://ssrn.com/abstract=4976513>
- Csongrád Megyei Kormányhivatal (2020): *Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2019. évi tevékenységéről*. Szeged, 2020. február 28. Online: https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/csongrad-csanad/2024-03/beszamolo_a_csongrad_megyei_kormanyhivatal_2019._evi_tevékenysegerol.pdf
- Európai Bizottság (2016): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai

- ipar digitalizálása, a digitális egységes piac előnyeinek teljes körű kiaknázása. COM(2016) 180 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0180>
- KÁDÁR Krisztián (2019): Hatékony közigazgatás. In KAISER Tamás (szerk.): *Jó állam jelentés 2019*. Budapest: NKE KTI, 145–171.
- KELŐ Johanna (2020): Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(3), 14–20.
- KELŐ-MÁTÉ Johanna (2024): Járatlan járt utak, avagy nehézségek a járási hivatalok egy évtizedében, betekintés a kulisszák mögé. *Comitatus*, 34(248), 195–206. Online: <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2021.34-248.195>
- Kis Norbert (2014): A kormányzás minőségének értékdeleimái. In KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: NKE, 13–56.
- Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (2014). Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
- Központi Statisztikai Hivatal [é. n.]: *Területi Atlasz – Közigazgatási egységek*. Online: https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_kozigazgatasi_egysegek
- KUMAR, Mukesh – KEE, Fong Tat – CHARLES, Vincent (2010): Comparative Evaluation of Critical Factors in Delivering Service Quality of Banks: An Application of Dominance Analysis in Modified SERVQUAL Model. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 27(3), 352–378. Online: <https://doi.org/10.1108/02656711011023320>
- LUDWICZAK, Anna (2014): The Role of Customer Orientation in Improving Services in Public Administration. *Management*, 18(1), 356–369. Online: <https://doi.org/10.2478/manment-2014-0026>
- Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program 2011 (MP 11.0) (2011). A Haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/8/d0/40000/Magyar%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si%20Program.pdf>
- MERSEL, Ines (2013): *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass.
- ORBÁN Anna (2015): Ügyfél-elégedettség mint a hatékonyság egyik dimenziója. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(4), 51–59.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2013): Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22(4), 7–34.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2014): *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013*. MTA Law Working Papers. 2014/2. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/az-onkormanyzati-rendszer-es-a-teruleti-kozigazgas-atalakulasa-2010-2013>

- PARASURAMAN, A. – ZEITHAML, Valarie A. – BERRY, Leonard L. (1985): Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, 49(4), 41–50. Online: <https://doi.org/10.1177/002224298504900403>
- PORUMBESCU, Gregory A. (2016): Linking Public Sector Social Media and e-Government Website Use to Trust in Government. *Government Information Quarterly*, 33(2), 291–304. Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.006>
- SÁNTHA György (2015): „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(3), 69–78.
- Soós Edit (2023): Customer-oriented Public Administration in Hungary (2010–2020). *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 13(1), 229–248.
- ÚJHÁZI Miklós (2012): Néhány gondolat a települési ügysegédről. *Jegyző és Közigazgatás*, 14(2). Online: <https://jegyzo.hu/nehany-gondolat-a-telepulesi-ugysegedrol/>
- United Nations (2014): *United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want*. ST/ESA/PAD/SER.E/188 New York: United Nations. Online: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
- VAN DOOREN, Wouter – BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203030806>
- WIRTZ, Bernd W. – GÖTTEL, Vincent – LANGER, Paul F. – THOMAS, Marc-Julien (2020): Antecedents and Consequences of Public Administration’s Social Media Website Attractiveness. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 38–61. Online: <https://doi.org/10.1177/0020852318762310>

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény-módosításokról
2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
- 39/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakok személyi és technikai feltételeiről
- 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 60/2023. (II. 28.) Korm. rendelet a területi közigazgatás működésével összefüggő kormányrendeletek módosításáról

Dr. habil. Csatlós Erzsébet a *Mesterséges intelligencia és a jogrend* kutatócsoport tagja, habilitált egyetemi docens a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Intézetében. Kutatásai az európai közigazgatásra irányulnak, különösen a hatóságok egymással való együttműködésének kérdéseit vizsgálja. Tudományos tevékenysége ennek körében kiterjed az elektronikus hatósági eljárásokra is.

Dr. Siket Judit a *Digitalizáció és demokrácia* kutatócsoport tagja, egyetemi adjunktus a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Intézetében. Kutatásai a helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiájára, továbbá a közigazgatási bírászkodás egyes kérdéseire irányulnak. Ennek körében tudományos tevékenysége kiterjed a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokra. Gyakorló jogászként helyi önkormányzatnál és a területi közigazgatásban is szerzett tapasztalatot.

Dr. habil. Soós Edit a *Digitalizáció és demokrácia* kutatócsoport tagja, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszékének egyetemi docense. Kutatásai a helyi és regionális önkormányzatoknak a többszintű kormányzás rendszerében betöltött szerepére, valamint a különböző nemzeti közigazgatási struktúrák és jogrendszerek közötti kapcsolatokra irányulnak. Tudományos tevékenysége a decentralizált kormányzás elméleti és gyakorlati aspektusaira, az EU-tagállamok közigazgatási rendszerének fejlődésére, illetve a digitalizáció közpolitikára gyakorolt hatására irányul.

Paksi-Petró Csilla

HOGYAN TARTSUK MEG A TEHETSÉGEKET?

MUNKAERŐ-MEGTARTÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN, VEZETŐI ESZKÖZÖKKEL¹

How to Retain Talent?

Workforce Retention in Public Administration Through Leadership Tools

Paksi-Petró Csilla egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék, petro.csilla@uni-nke.hu

Az egyre súlyosbodó munkaerőhiány Magyarországon is a humánerőforrás-gazdálkodás egyik kiemelt fókuszterületévé tette a megtartásmenedzsmentet. Kutatások bizonyítják, hogy a vezetők jelentős hatást gyakorolnak a munkahelyi légkörre és a munkavállalói motivációra, amely közvetlenül befolyásolja a munkaerő megtartását. Ennek megfelelően a szervezetek növekvő figyelmet fordítanak az eredményes vezetésre, valamint támogató és vonzó munkakörnyezet kialakítására, amely elősegíti a tehetséges munkatársak megtartását. A kutatás módszertana a hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozására, valamint egy 2024 nyarán lefolytatott empirikus vizsgálat eredményeire épül. A tanulmány a magyar közigazgatási környezetre fókuszál, és nagymintás kvantitatív és kvalitatív kutatás alapján elemzi, hogy a vezetők miként járulnak hozzá a munkaerő megtartásához. A kutatás rávilágít a közigazgatáspecifikus gyakorlatokra, azonosítja és értékeli azokat a tényezőket, amelyek pozitív munkakörnyezetet teremtenek. Az eredmények alapján gyakorlati ajánlásokat fogalmazunk meg a közigazgatási vezetők számára a hatékony munkaerő-megtartási stratégiák alkalmazására.

KULCSSZAVAK:

munkaerő-megtartás, vezetési gyakorlat, munkahelyi feltételek, utánpótlás-politika

¹ A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

The increasingly severe labour shortage in Hungary has made retention management a key focus area in human resource management. Research confirms that leaders have a significant impact on workplace atmosphere and employee motivation, which directly influences workforce retention. Consequently, organisations are paying growing attention to effective leadership and the creation of a supportive and attractive work environment that fosters the retention of talented employees. The research methodology is based on a review of domestic and international literature as well as the results of an empirical study conducted in the summer of 2024. The study focuses on the Hungarian public administration context and, using large-scale quantitative and qualitative research, analyses how leaders contribute to workforce retention. The research highlights practices specific to public administration, identifies and evaluates the factors that create a positive work environment. Based on the findings, practical recommendations are provided for public administration leaders on implementing effective workforce retention strategies.

KEYWORDS:

workforce retention, leadership practices, workplace conditions, succession policy

BEVEZETÉS

A munkaerő-megtartás (*employee retention*) az a folyamat vagy stratégia, amelynek célja, hogy a szervezet megtartsa tehetséges és produktív munkavállalóit, és csökkentse a munkaerő-fluktuációt.² Ez magában foglalhatja a pozitív munkakörnyezet kialakítását, az alkalmazottak elégedettségének és elkötelezettségének növelését, a megfelelő bérezést és a karrierfejlődési lehetőségek biztosítását. A munkaerő-megtartás sikeressége a munkavállalók szervezetben belüli maradási arányával mérhető.³

Az egyre növekvő munkaerőhiány a mai „nyugati” szervezetek egyik legfontosabb problémája. Ismerniük kell azokat a lehetséges faktorokat, amelyek segíthetnek a munkavállalók megtartásában.⁴ A hazánkban is egyre inkább jelentkező munkaerőhiány következtében a megtartásmenedzsment a humán erőforrás (HR) kulcsterületévé vált az elmúlt években.

A témában született kutatások tanúsága szerint a legtöbb vállalat béremeléssel és a munkakörülmények javításával igyekszik vonzó maradni dolgozói számára, de jelentős azok száma is, amelyek a béren kívüli juttatások körét szélesítik, vagy egyéb motiváló intézkedéseket vezetnek be.⁵

A vezetők szerepe a munkaerő megtartásában sűrűn kutatott terület. A hatékony vezetés kulcsfontosságú a dolgozók elégedettségének és lojalitásának fenntartásában. A kutatások azt mutatják, hogy a vezetők jelentősen befolyásolják a munkahelyi légkört és a munkavállalók motivációját, ami közvetlen hatással van a munkaerő megtartására.⁶ A megfelelő bérezés

² RAMLALL 2004.

³ KEMPEGOWDA 2016.

⁴ RESTÁS-SZABÓ-CZIBOR 2019: 120.

⁵ KOZÁK-DAJNOKI 2019: 56.

⁶ KÖMŰVES-POÓR-KARÁCSONY 2022.

biztosítása mellett számtalan olyan tényező van, amelyek révén a vezetők hozzájárulhatnak a munkaerő megtartásához.⁷ A vezető vezetési stílusa, viselkedése jelentősen befolyásolja az alkalmazottak megtartási arányát.⁸ Az olyan vezetők, akik nyitottak a kommunikációra és képesek empatikusan viszonyulni munkatársaikhoz, jelentősen hozzájárulnak a pozitív munkakörnyezet kialakításához. A rendszeres, konstruktív visszajelzések, valamint a munkavállalók elismerése és jutalmazása szintén növeli az elégedettséget és elkötelezettséget.⁹ A szervezetek egyre inkább felismerik az eredményes vezetés fontosságát, és igyekeznek támogató és vonzó munkakörnyezetet teremteni, ami elősegíti a tehetséges munkatársak megtartását.¹⁰

A jelen kutatás célja annak vizsgálata, hogy a közigazgatásban a vezetők milyen mértékben és módon járulnak hozzá a tisztviselők megtartásához. A kutatás eredményei alapján javaslatok fogalmazhatók meg a közigazgatási vezetők számára a hatékony munkaerő-megtartási stratégiák alkalmazására.

MÓDSZERTAN

A tanulmány első részében a szekunder kutatás és a szisztematikus szakirodalom-áttekintés eredményeit mutatom be. A keresési stratégia eszközeként a Google Scholar adatbázisát választottam. A keresés során kulcsszavakat és logikai operátorokat alkalmaztam (például „employee retention AND public administration”), valamint szűrési kritériumokat használtam az évszám és a relevancia alapján. A találatok közt könyvek, szakfolyóiratok és más tudományos közlemények másodlagos forrásait dolgoztam fel, különös tekintettel a dolgozók megtartásával foglalkozó korábbi kutatásokra. Az elemzés során arra törekedtem, hogy azonosítsam azokat a meghatározó tényezőket, amelyeket a különböző kutatók általában a szervezetben maradásról szóló döntés alapjaiként jelölnek meg.

Jelen tanulmány második része egy nagymintás, 2024 nyarán lefolytatott empirikus kutatás munkaerő-megtartásra vonatkozó eredményeit mutatja be.¹¹ A kutatás célcsoportja a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) hatálya alá tartozó kormánytisztviselők voltak. A kutatás során a kérdőíves adatgyűjtést elektronikus (*Computer-assisted web interviewing*, CAWI) adatfelvétellel végeztük. A módszerrel potenciálisan elérhető volt a teljes populáció, a teljes mintavételi keret. A Belügyminisztérium kiküldte mind a 77 ezer számítógép-használó foglalkoztatottnak a kérdőívet, így nem volt szükségünk a teljes mintavételi keretet (populációt) szűkíteni, így nem is használtunk valószínűségi mintavételt.

⁷ SANIEWSKI 2011.

⁸ ZHANG et al. 2015.

⁹ SZOPOS 2024: 121.

¹⁰ GOESSLING 2017.

¹¹ A Belügyminisztérium, illetve a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium bízta meg a Nemzeti Közszerződési Egyetemet (továbbiakban: NKE) a közszolgálat generáció fókuszú vizsgálatának megvalósításával. A kutatást az NKE Közszerződési HRM Kutatóműhely valósította meg. A nemzetközi összehasonlító elemzést adó, multidiszciplináris projekt a 2024. július 1-jével kezdődő magyar európai uniós soros elnökség időszaka alatt zajlott le. A kutatást az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) tagállamok és tagszervezetek bevonásával végeztük.

A megszólított 77 ezer főből 12 500 kitöltés érkezett ($12\,500/77\,000 \approx 16\%$), amiből az adat-tisztítás után 12 435 darab került be a tisztított adatbázisba.

A módszertani trianguláció biztosítása érdekében a kutatás kvalitatív ágában nyolc félig strukturált interjút készítettünk. A kutatásban vizsgált kormányzati igazgatási szerveket szervezeti létszám szerinti reprezentativitás alapján választottuk ki. Öt szakmai felső vezető (ezen belül két rendszerirányító szakmai felső vezető), valamint három politikai vezető osztotta meg tapasztalatait. Univerzális, illetve szabad, strukturálatlan, specifikus területhez illeszkedő kérdések egyaránt elhangzottak, általában tíz kérdést tettünk fel. Egyik fókuszpontonk a generációs együttélés: generációs problémák és lehetőségek feltárása volt, felsővezetői perspektívából. Az interjúkról hangfelvételt készítettünk, majd szó szerinti leíratot, amelyet visszamutattunk az interjúalanyoknak. A letisztított válaszokat tartalomelemzésnek vetettük alá. A szoftverhasználatot a kis mintaszám nem indokolta, a manuális tartalomelemzés biztosította az eredmények validitását és mélységét. Az interjúk eredményeit a kutatás kvantitatív ágában kapott eredményekkel vetettük össze.

Az interjúkat szervezeti adatokra vonatkozó információk bekérésével egészítettük ki, többek között a létszámadatokra, az állomány nemi és korösszetételére, a fluktuációra vonatkozóan. Ez a kutatási rész értékes betekintést nyújtott abba, hogyan formálják a vezetők a szervezeti kultúrát, milyen elvárásokat támasztanak munkatársaikkal szemben, és hogyan befolyásolják ezek a tényezők a munkahelyi elkötelezettséget és teljesítményt.¹²

A jelen tanulmányban bemutatott eredmények fókuszában az a kérdés áll, *milyennek értékeli a tisztviselők a munkáltatójukkal fennálló kapcsolatot és annak változásait?* Erre a kérdésre a nagy volumenű, kétirányú empirikus kutatás egyik alfejezetében kutattuk a válaszokat. A vezetők munkaerő-megtartásra gyakorolt hatásával kapcsolatos témakörrel összefüggésben előzetesen felállított hipotézisünk az volt, hogy: *A tisztviselők általában pozitívan értékeli a munkáltatójukkal fennálló kapcsolatukat, azonban bizonyos hiányállapotok (illetmények, jutatások, fejlődési lehetőségek) növelik az elégedetlenség kockázatát.*

MUNKAERŐ-MEGTARTÁS A HAZAI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI GYAKORLATBAN

A Google Scholar keresője 0,8 másodperc alatt 510 ezer találatot adott ki a munkaerő-megtartás témájára vonatkozóan. A nemzetközi szakirodalom rendkívül gazdag, a terület sűrűn kutatott, ami mutatja a téma aktualitását, másrészt pedig szinte korlátlan tudásanyag áll a rendelkezésre a terület fejlesztéséhez.

A kérdés tárgyalására többféle megközelítéssel találkozunk. Egyrészt a szakirodalmat összegyűjtő és áttekintő munkák szép számmal akadnak köztük, mint például Das-Baruah tanulmánya.¹³ A tanulmányok másik típusa jellemzően a vezetéstudomány egy-egy szeletében

¹² LUDÁNYI 2025.

¹³ DAS-BARUAH 2013.

vizsgálja a munkaerő-megtartás kérdését (például etikus vezetés Isiramen írásában,¹⁴ vagy a különböző vezetési stílusok hatása Wakabinál¹⁵). A publikációk harmadik típusa esettanulmányokat mutat be, vagy egy adott iparágra fókuszálva (például gyógyszeripar, járműipar), és/vagy egy adott kontinens/ország esetében, például Észak-Amerika, Ázsia, Afrika, Európa, Ausztrália.

A hazai, magyar nyelvű szakirodalmakat tekintve, a témában 5060 tanulmányt talál a Google Scholar. A munkaerő-megtartás témakörét ezen belül is a közszektorra szűkítve még szintén igen széles a szakirodalom. Csak a közigazgatásra, kormányzati igazgatásra keresve már megfoghatóbb és feldolgozhatóbb mennyiségű a szakirodalmak köre. A magyar közigazgatás területére szűkítve a keresést, a publikációk jelentős része a Nemzeti Közszerződési Egyetem kutatóihoz köthető (főként Belényesi Emese, Csutorás Gábor Ákos, Hazafi Zoltán, Magasvári Adrienn).

A témával hazai szinten való foglalkozás szórványos. Ezek közül kiemelkednek Hazafi Zoltán kutatásai, amelyek a munkaerő-tervezés és hosszú távú utánpótlás kérdéskörét stratégiai szemléletben tárgyalják.¹⁶ Továbbá a területet érintő problémákra is felhívja a figyelmet, amely szerint a fiatalok távolmaradása, a középgeneráció hiánya, a magas fluktuáció, illetve az alacsony jövedelmek várhatóan az elkövetkezendő néhány évben továbbra is nyomás alatt fogják tartani a közszolgálat munkaerő-utánpótlását.¹⁷

Csutorás Gábor Ákos értékes hozzájárulásai a tudományterülethez szintén kiemelendők. Kutatásaiban kiváló áttekintést ad a hazai közigazgatási megtartási stratégiákról és eszközökről.¹⁸ Csutorás által 2020-ban a magyar központi és területi kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjai körében nagymintás lekérdezés keretében a munkaerő-megtartást befolyásoló három legfontosabb tényező: megfelelő alapfizetés (59%); jó kapcsolat a munkatársakkal, jó munkahelyi légkör (57,2%); foglalkoztatási biztonság, stabilitás (42,5%). Negyedik tényezőként szükséges megemlíteni, hogy a vezetővel való kapcsolat, megfelelő vezetési kultúra 31,8%-os, szintén magas eredményt kapott. Önmagában a vezetés minősége és a vezetővel való munkatársi kapcsolat minősége meghatározó megtartóerőt jelent a szervezetben.¹⁹

Magasvári Adrienn kutatásaiban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkaerő-megtartó képességét kutatja. Ezek közül idézném a szerzőtársával közös 2019-es kutatási eredményeiket, amelyben a pályára lépő fiatal pénzügyőrök célcsoportjának empirikus vizsgálata során megállapították, hogy a három legfontosabb szempont, amely pozitívan hat egy szervezet munkaerő-megtartó képességére: a vezetők szakmai felkészültsége, a vezetői hozzáállás, támogatás és odafigyelés, valamint az illetmény és az egyéb juttatások.²⁰

A szakirodalom által felismert kihívás, hogy az európai és a magyar munkaerőpiacon erőteljes átalakulás megy végbe. A globalizáció, az előregedő társadalom, a fizikai és szellemi munkavégzés arányainak változása és az elkövetkező technológiai haladás mind-mind újszerű kezelési módot igényelnek. Egyre több országban lesz kevesebb a munkakezdők száma, mint

¹⁴ ISIRAMEN 2021.

¹⁵ WAKABI 2016.

¹⁶ HAZAFI 2017: 63.

¹⁷ HAZAFI 2017: 79.

¹⁸ CSUTORÁS 2022.

¹⁹ CSUTORÁS 2022.

²⁰ MAGASVÁRI-SZABÓ 2019.

az öregségi nyugdíjba távozóké.²¹ A népesedéskutatók szerint a jövőben egyre nehezebbé válik a megfelelően felkészült utánpótlás megtalálása, és folytatódik az aktív munkavállalók elöregedése. Az elmúlt években több olyan könyv és tanulmány jelent meg külföldön, amely a munkaerő létszámának a közeljövőben várható drasztikus csökkenését jósolja.²²

A helyzetet komplikálva, a globalizáció és a digitalizáció más típusú munkavállalói elvárásokat és lehetőségeket teremt. Korábban a munkavállaló „küzdött” azért és örült, hogy megtarthatja az állását. Mára fordult a tendencia, az európai társadalom elöregedésével összefüggésben a jól képzett munkaerő sok lehetőség közül választhat. A munkavállalók gyakrabban váltanak munkát, felerősödik az úgynevezett *job-hopping* jelenség.²³ A munkáltatók közt pedig felerősödik a verseny, a megtartásért folytatott küzdelem. Számos kutatás vizsgálja a munkahelyváltás okait, amelyek közt a jellemző fizetés, munkakörülmények, általános elégedettség tényezői mellett, az Y generációs munkavállalók körében a munkahelyelhagyás egyik lényege az új, jobb lehetőségek keresése.²⁴

A Pécsi Tudományegyetem kutatása szerint egyre inkább szembesülni fogunk azzal a problémával, hogy „a tudásalapú munkaerő-kereslet (kiemelten a fiatal, tehetséges munkavállalók iránt) jelentősen megnő, míg a kínálat nagymértékben csökken, ami a munkáltatók közötti verseny fokozódásához vezet majd, átalakítva a munkaerőpiac kínálati oldalát”.²⁵ A népesség csökkenése, a munkaerő mobilitásának növekedése, valamint az Y és már a Z generáció munkaerőpiacra lépése ahhoz vezettek, hogy számos vállalat átgondolja a tehetségek felismerése, fejlesztése és megtartása terén eddig használt stratégiáját. Hosszú távon az utánpótlás biztosításával kapcsolatban olyan nehézségek jelentkeznek a különböző közigazgatási szervezeteknél, mint például az *elidősödés és az egyenlőtlen koreloszlás, a jelentős fluktuáció, valamint a csökkenő érdeklődés a fiatalabb munkavállalók részéről a közszféra álláslehetőségei iránt*. Magas a fiatal korosztályhoz tartozók aránya a hivatalokat elhagyó munkatársak között.²⁶

Ahogy az állomány fiatalodik, úgy fiatalodik a vezetői kör is, aki a *munkahelye magával hozza sajátos vezetői szemléletét, értékrendjét, munkamorálját, generációs jellegzetességeit*. Az egy munkahelyen dolgozó többféle generáció együttműködése nem mindig mentes a súrlódásoktól/konfliktusoktól, amit a szervezeten belüli tudatos, vezetők által támogatott úgynevezett *generációmenedzsment*²⁷ képes kezelni. Bármely szervezet sikeréhez mindegyik aktív generációs csoport hatékony munkájára és együttműködésére szükség van. Eltérő igényű, életszemléletű csoportokat kell egyszerre tudatosan fejleszteni és motiválni.

A közszolgálatban és azon belül a közigazgatásban a munkaerő megtartása jelentős kihívás a közszféra számos egyedi nehézsége miatt. A vezetőknek stratégiai megközelítéseket kell alkalmazniuk e kihívások leküzdésére. A személyi állomány megtartását több irányból is veszély

²¹ GKI 2024.

²² STRACK 2014.

²³ ROUSSEAU–SHPERLING 2003.

²⁴ PANDEY 2019.

²⁵ *Digitális kompetenciák és a pályaaorientáció munkaerőpiaci összefüggései a 21. században. Kutatási záró tanulmány* 2017.

²⁶ CSUTORÁS 2016b.

²⁷ Lásd: <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/generaciomenedzsment/>

fenyegeti. Ezek közé tartoznak a globális pénzügyi, gazdasági válságok hatására bevezetett, sorozatos megszorító intézkedések,²⁸ valamint a társadalom előregedése, a generációváltás problémája.²⁹

A közigazgatás munkaerő-megtartása kapcsán elsőként a bérezés kérdésköre szembeötlő. A megfelelő bérezés a munkahellyel való elégedettség egyik alaptényezője.³⁰ A közigazgatási illetmények átlagban alacsonyabbak, mint a magánszférában, ami elszívó hatást eredményez.³¹ A közszféra versenyzik a magánszektorral a tehetségekért, ahol magasabb bérek és kedvező juttatási rendszer áll rendelkezésre. A nagy értéket előállítani képes munkavállalókért intenzív piaci verseny folyik. Különösen azokban a szakmákban okoz ez megoldhatatlan problémát, amelyek a munkaerőpiacon keresettek és egyúttal a közigazgatási működéshez is elengedhetetlenek.³² A közigazgatás szegmentált, eltérő bérezési lehetőségekkel, ami a forráshiányosabb területek lemaradását, az ott dolgozók elégedettségének csökkenését és az utánpótlás biztosításának nehézségét eredményezi.

A szervezeti változások miatt a közigazgatásban a fluktuáció mértéke évek óta magas.³³ Az átszervezések jelentősen megnehezítik a módszertani elemzést és a stratégiai HR-tervezést. Legfrissebb adataink szerint több helyen eléri, és a nagyobb mértékű átszervezéseknek köszönhetően akár meg is haladja a 15%-ot. Az adatok alapján megállapítható, hogy a kormányhivatalok között jelentős különbségek vannak a fluktuációs arányokban: 10 hivatal esetében 11–15%, 6 esetben 7–10%, 3 esetben 25–30%, és egy esetben 21–25%. A központi közigazgatás területén azonban nincs teljes körű adat, mivel a 2023-as kormányzati átszervezések (új minisztériumok létrejötte és feladatbővítések) miatt a fluktuáció nem mérhető pontosan. Az interjúkutatás során három minisztériumot vizsgáltunk: egy stabil alaplétszámmal rendelkezőt (10–15%-os fluktuációval), egy újonnan létrejött kormányzati szervet és egy feladatbővítésen átesett minisztériumot. A fluktuációban leginkább érintett korcsoportok pedig a 23–28 és 50–60 év közöttiek.³⁴

Mindezek együttesen csökkenthetik a szektor munkaerőpiaci vonzerejét. A mennyiség mellett a minőség problémája sem elhanyagolható. A személyi állomány szakmai összetételétől is függ, hogy a közigazgatás képes-e ellátni a rábízott feladatokat.³⁵ A közigazgatási pozíció betöltésével kapcsolatban az utóbbi 50 évben hagyományosan magasak a jogi szabályozásból eredő képzési és továbbképzési követelmények.³⁶ A cél az, hogy a közhivatalt viselő személyek magas szintű képzettséggel rendelkezzenek, ezáltal biztosítva a közfeladatok magas színvonalú ellátását. A szokásosnál magasabb fluktuáció, a tudásvesztés kockázata, és a munkaerőhiány esetén a minőségi szakemberállomány fenntartása nehézségekbe ütközik.

A rugalmas munkavégzési formák és az azokra való munkavállalói igény a Covid–19 óta növekvő tendenciát mutatnak. A home office (otthoni munkavégzés) a közigazgatásban 2020-ban

²⁸ VARGA 2022.

²⁹ HAZAFI 2017: 51.

³⁰ CHAUDHRY et al. 2011.

³¹ HAZAFI 2015: 15.

³² GELLÉN 2013: 38.

³³ DOMOKOS–JAKOVÁC–NÉMETH 2016: 6.

³⁴ LUDÁNYI 2025.

³⁵ HAZAFI 2016: 100.

³⁶ CSUTORÁS 2016a: 53.

0,9%-ról 6,7%-ra nőtt,³⁷ más területekhez képest még így is elmaradást mutatott.³⁸ A jogi környezet mára szabályozza a távmunka általános munkajogi kérdéskörét.³⁹ Ugyanakkor a téma a közigazgatásban további jogi, adatvédelmi, szervezeti kultúrábeli és vezetői attitűd kérdéseket vet fel. Stréhli Georgina kutatásában a hazai közigazgatási home office munkavégzést a vezetői attitűd szemszögéből vizsgálta. Megállapításai szerint a vezetői szemlélet, a szoros kontroll iránti igény szab határt a lehetőségeknek.⁴⁰ A távmenedzsment teljesen új kihívásokat, új szerepkövetelményeket és technikai ismereteket igényel a vezetőktől. Kérdés, hogy a már kialakult, hagyományos vezetői funkciókat, feladatokat hogyan lehet és kell gyakorolni az új feltételek és adottságok között, illetve milyen új, eddig nem létező feladatokat, funkciókat kell ellátni a vezetői munkában.⁴¹

A munkaerőpiaci és generációs változások a közigazgatásra sok esetben *hatványozott módon hatnak*, hiszen a karrierlehetőségek megteremtésére számos központi szintű szabályozás van hatással: a költségvetés teherbíró képessége, a hazai és a nemzetközi munkaerőpiac mozgásai, a közszolgálat fejlesztésére, létszámának növelésére/csökkentésére irányuló kormányzati döntések, a jogszabályi környezet változásai. A *közszolgálati életpálya* bár egyre inkább differenciált⁴² az adott tisztviselői rétegek vonatkozásában, mégis jelentős hátrányból indul a tehetséges munkavállalók megszerzéséért. Ha a szervezeti elvárások és a fiatal generáció igényei nem egyeztethetők össze, az előrevetíti a munkaerő beillesztésének és megtartásának akadályát, valamint a pályára irányítás, a generációváltás és a közszolgálat versenyképességének problémáját is felveti.⁴³ A kedvezőtlen feltételek hatására erős az úgynevezett munkaerőpiaci kitettség. A működéséhez szükséges szakértelmet csak versenyképes feltételek biztosításával lehet biztosítani.⁴⁴ Ebből a szempontból főként a nagyvárosok közigazgatási intézményei vannak nehezebb helyzetben, ahol a fiatalok többsége könnyebben válogat az állásajánlatok között, vagy csak ugródeszkának használja a közigazgatási munkavégzést. A szenioritásalapú pályakép lebontásának irányába hat a Kit., amellyel a közigazgatási szervek nagyobb mozgásteret kaptak az illetmények megállapításánál. Indoka, hogy a kormánytisztviselőket a jobb teljesítményre ösztönözze, amellet, hogy a közigazgatásban eltöltött idő is érdem, de nem elégséges az elismerésre.⁴⁵ Az elmúlt évek szigetszerű életpályareformjai nem jelentenek átfogó megoldást, a generációs kérdésekkel globálisan kell foglalkozni. A fokozatos generációváltást a közigazgatás sem kerülheti el.

³⁷ Lásd: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/koronavirus-tavmunka/index.html>

³⁸ SZABOLCSI–KISS 2022: 12.

³⁹ HERDON–RAB 2020.

⁴⁰ STRÉHLI 2023: 74.

⁴¹ SZABOLCSI–KISS 2022: 12.

⁴² HORVÁTH–KUN–PETROVICS 2021: 123.

⁴³ MAGASVÁRI–SZAKÁCS 2021: 1411.

⁴⁴ HAZAFI 2014: 73.

⁴⁵ CSÓKA et al. 2019: 64.

GENERÁCIÓMENEDZSMENT A KÖZIGAZGATÁSBAN: EGY FONTOS ÉS HASZNOS VEZETŐI ESZKÖZ

A magyar munkaerőpiacon öt generáció van jelen, mindegyik sajátos értékrenddel és elvárásokkal. Munkahelyi viselkedésük, motiválhatóságuk, tanulási szokásaik és igényeik eltérők. A generációs felosztás legnagyobb érdeme talán az, hogy segít megérteni az egyes korcsoportokra jellemző közös tapasztalatokat, értékeket és viselkedési mintákat, amelyek az adott időszak társadalmi, gazdasági és technológiai környezetéből fakadnak.

Az emberierőforrás-menedzsment eszközkészletével lehetséges az egymástól sokszor radikálisan különböző generációkból hatékony munkaszervezetet formálni. Az eltérő nemzedékek eltérő elvárásai miatt nem kezelhetők egy egységes HR-stratégiával. A különbségek megnyilvánulhatnak az eltérő toborzási, kiválasztási, továbbképzési és javadalmazási politika szükségessége terén is. A hatékony munkaszervezet kialakításában és fenntartásában a vezetők és az őket támogató HR számára a *generációmenedzsment* tudatos alkalmazása hozhat eredményt. A szervezetek hatékony működésének szempontjából fontos felismerni és az emberierőforrás-gazdálkodás egyik építőelemeként alkalmazni a generációs diverzitás következtében létrejött pozitív hatásokat. A generációmenedzsment egy menedzsmenttechnika az emberierőforrás-gazdálkodáson belül. Használata esetén a szervezet tevékenységeinek összehangolása során figyelembe veszik a generációs különbségeket, és a célok megvalósítása érdekében tudatosan építenek ezekre.⁴⁶

Az egyes korosztályok egymáshoz való viszonya a hétköznapiakban az embereket mindig is foglalkoztatta. A generációs konfliktusok erősebb-gyengébb jeleit mindig is érzékelték a társadalom tagjai, de a generációk tudományos vizsgálatát csak a 20. századtól kezdve kezdték a kutatók.⁴⁷ A generációk életkori kohorszokba való besorolására több modell is született, amelyek közül a tanulmányban a McCrindle Research (2012) felosztását alkalmazom (1. táblázat).⁴⁸

1. táblázat: A magyar közigazgatás generációi

Generáció	Születési idő	Életkor (év)
Építők	1925–1945	79–99
Baby boomerek	1946–1964	60–78
X generáció	1965–1979	45–59
Y generáció	1980–1994	30–44
Z generáció	1995–2009	15–29

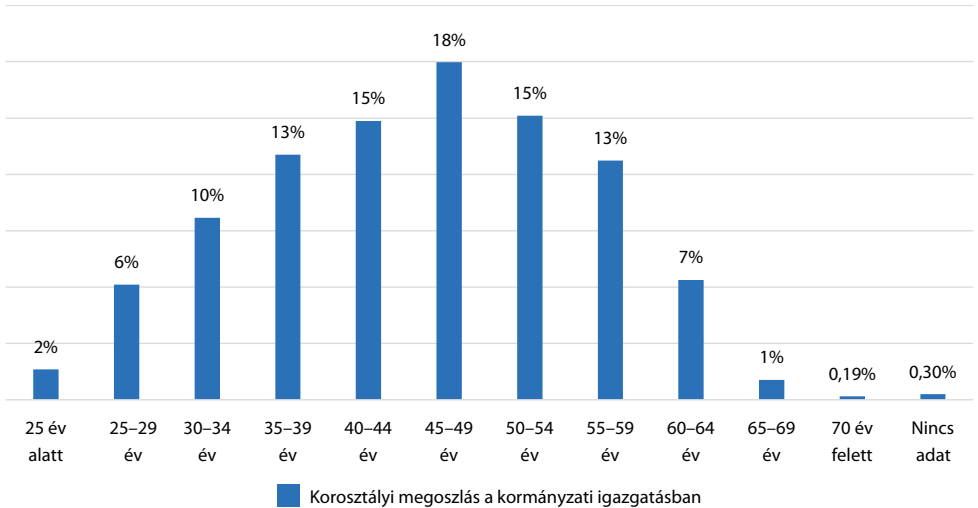
Forrás: a szerző szerkesztése a McCrindle adatai alapján

Az úgynevezett *Építők* (1925–1945) kutatói munkakörökben vagy a vezetéségekben vannak jelen a szervezeteknél. A háborúk okozta traumák hatására szocializálódott generáció legfőbb

⁴⁶ SZABÓ–SZAKÁCS 2015: 111.

⁴⁷ PÁL–TÖRŐCSIK–JAKOPÁNECZ 2017: 19.

⁴⁸ Lásd: <https://mccrindle.com.au/article/topic/demographics/the-generations-defined/>



1. ábra: Korosztályi megoszlás a kormányzati igazgatásban

Forrás: LUDÁNYI 2024

értéke a stabilitás. A *baby boomer* generáció (1946–1964) a mindennapi munkavégzésébe beépítette a digitális világot, ami mellett jellemző érték a szabályok, hagyományok tisztelete és a munkahely iránti lojalitás. Az *X generáció* képviselőit (1965–1979) Douglas Coupland írta le regényében, saját generációját X-nek nevezve. Ezt követte Y és Z, ennek hatására „címkézték fel” a többi generációt. Átmenetet képeznek két értékrend mentén, mert olyan történelmi és társadalmi időszakban nőttek fel, amikor jelentős változások zajlottak a világban, és ezek eltérő értékek és életfelfogások kialakulását eredményezték (hagyományos vs. modern, individualista értékek). Az *Y generáció* tagjai (1980–1994) alkotják a digitális világ első hullámát. Lojalitásuk, munkafegyelmük és tekintélytiszteletük lazább. Mivel több a lehetőségük, sokkal könnyebben váltanak állást, nehezebb őket megtartani. A *Z generáció* (1995–2009) tisztán a digitális világ szülötte. Ezek a legiskolázottabb, a szülők által megteremtett „kényelmes” körülmények között nevelkedett fiatalok nagy önbizalommal rendelkeznek. Ingerekben gazdag környezetben érzik jól magukat. Bátrak, kezdeményezők, kevésbé kételkednek saját képességeikben, korlátaikban.

Ahogy az 1. ábra mutatja, az államigazgatási szervezetben a legjellemzőbb a 45–49 éves X generációs korosztály. Hasonlóan számos az Y generáció munkavállalóinak tábora. Szintúgy erős a baby boomer generáció kései képviselőinek jelenléte, de ők már folyamatosan a nyugdíj felé tartanak. A 20–25 év közöttiek még kevesen vannak a rendszerben. Ez azzal magyarázható, hogy a közigazgatás sok munkaköre megköveteli a felsőfokú végzettséget, amelyet értelemszerűen 20 éves kor után szereznek meg a fiatalok. Így a fiatalok leginkább 22–25 évesen lépnek be a közigazgatás munkaerőpiacára. Figyelmet érdemel, hogy az 55 év feletti tisztviselők népes tábora 5–15 éven belül nyugdíjba vonul majd. A grafikon mutatja, hogy a fiatalok létszámaránya jelenleg alacsonyabb, az idősebb generációké magasabb. Az „előregedés” tendenciája

az európai közigazgatásokban is jelen van, a hazai átlagéletkor (45 év) nem tér el az európai átlagtól, ahol a központi közigazgatás átlagéletkora 46,8 év.⁴⁹

Az eltérő generációk közötti különbségek figyelembevétele fontos a motiválás és ösztönzés során, hiszen ha egy szervezet csak egy korosztály szükségleteire és védelmére koncentrál, a más korosztályokhoz tartozó csoportok kirekesztve érezhetik magukat.⁵⁰

A generációk közötti különbség állandó szociokulturális jelenség, de intenzitása eltérő tendenciát mutat. Nem kétséges, hogy felgyorsult világunknak köszönhetően az úgynevezett generációs szakadék soha nem volt olyan mély, mint napjainkban. A magyar munkaerőpiacon az eddigi gerinc, amelyet a baby boomer és az X generáció tagjai együtt képviseltek, eltolódott az Y és a Z generáció irányába. A munkaadók egyre többet beszélnek erről az új kihívásról, de legtöbbször tisztázatlanok maradnak a saját szervezetükre gyakorolt hatások. A probléma elhúzódó jellegét mutatja, hogy Karin Pape és Margret Beisheim már 2010-ben leírta, hogy a piaci vállalatok igyekeznek kezelni az egyre aktuálisabbá váló fenti kihívásokat. Csupán a vizsgálatban részt vett szervezetek 20%-a nem tett még semmiféle intézkedést.⁵¹

Mivel az egyes generációk gyakorta szinte nem is egy nyelvet beszélnek, csökkenhet a közös munka hatékonysága. De az eltérő generációk nem csak gyengíthetők, hanem akár erősíthetik is egymás munkavégző képességét. Ideális feltételek mellett az idősebbeknek lehetősége van sokéves tudását és tapasztalatát kamatoztatni, míg a fiatalabbak új látásmódjáról és impulzusairól sem kell lemondani. A hatékony munkaszervezet az eltérő generációk harmonikus együttműködésével valósítható meg. A karrierrendszer tervezése során figyelemmel kell lenni a generációs sajátosságokra.⁵²

Az adott szervezet számára megfelelő generációmenedzsment eszközkészlet két fő típusát különíthetjük el:⁵³

- kemény, „hard” eszközök: A kemény módszerek alkalmazása a szervezet egészének, illetve nagyobb részének átalakításával jár: a folyamatok optimalizálása és nem finomhangolása történik;
- puha, „soft” eszközök: A puha technika „emberközpontú” megközelítést jelent. A munkavállalók interperszonális képességeinek fejlesztése, a belső motivációjuk erősítése, az együttműködő légkör kialakítása, a szervezeti kultúrát meghatározó kompetenciák megújítása.

Ezen belül az eszközöket többféle csoportosítás szerint is feltüntethetjük. Mivel ezek tárháza szerencsére igen széles, a táblázatszerű besorolást alkalmazom (2. táblázat).

⁴⁹ PAKSI-PETRÓ 2025.

⁵⁰ JENEI 2019: 34.

⁵¹ PAPE-BEISHEIM 2010: 72.

⁵² FAHY 2024.

⁵³ HIDEGH 2018: 78.

2. táblázat: Generációmenedzsment-eszközök listája

Munka- és egészségfejlesztés	Emberierőforrás-fejlesztés	Munkaidő, munkarend	Munkáltatói márka	Munkaszervezet
munkahelyi ergonómia (jól felszerelt, kényelmes iroda)	mentorálás (többirányú)	rugalmas munkaidő	társadalmi felelősségvállalás programjai	lapos szervezetek
egészségtudatos táplálkozás lehetősége	önálló munka	részmunkaidő	munkáltatói márka megjelenése	perszonalizált kompenzációs csomagok
sportolási lehetőségek	kihívást jelentő munka	munkakörmegosztás (<i>job sharing</i>)	környezetvédelmi szempontok	teljesítmény alapú elismerés
szűrővizsgálatok	felelősségteljes feladatok	munkakör-rotáció	HR szoftveres támogatás	utánpótlás-programok
egészségirányítás	kiszámíthatóság, pályabiztonság	csoportmunka	erős munkaetika	szervezeti diagnózis felállítása
mentálhigiénés támogatás	önfejlesztés, önképzés lehetősége	vegyes korosztályú munkacsoportok	karriertanácsadás	HR-tervek, -stratégiák
közösségépítés	továbbképzések, coaching	táv munka	megbecsültség	kétirányú, aktív kommunikáció
well-being (jólléti) szolgáltatások	tudásmenedzsment-programok	munkaidő-csúsztatás	közösségimédia-jelenlét	állományelemzés, hiányzások
kikapcsolódást szolgáló eszközök és terek	know-how átadása	munkaidő kedvezmények	szervezeti értékek kommunikációja	projektalapú működés

Forrás: a szerző szerkesztése a HRPortal 2010 adatai alapján

Köztes megoldásként látja számos szervezet az atipikus foglalkoztatási formák nagyobb arányú alkalmazását, válaszul a fiatalok kielégítőbb munka-magánélet egyensúlyának igényére.⁵⁴

A generációs különbségekből fakadó eltérő viselkedési mechanizmusok iránti érzékenyítés, a munkahelyi környezetben szorosan együtt dolgozó, eltérő generációjú munkatársak közötti együttműködés fejlesztése generációmenedzsment témájú tréning keretében jól feldolgozható.⁵⁵

Önmagában a szervezetnél a sokszínűség támogatása (nem csak generációs értelemben) a befogadó környezetet teremti meg, ami a hozzáállásban is az elfogadásra ösztönöz bármely különbség terén.⁵⁶

Sok dolgozó szánja el magát váltásra rossz vezetői döntés, kedvezőtlen struktúraváltozás következtében. Munkaügyi szakértők szerint a versenyképes fizetés ma már korántsem jelent garanciát a munkatársak megtartására és elkötelezett hozzáállásukra. Az anyagi elismerés mellett fontos feladat a munkatársak érzelmi ösztönzése is.⁵⁷

A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara 2020-ban végzett felmérése a Z generációs életstílust és munkához való hozzáállást vizsgálta. Izgalmas aspektusa, hogy kitért a generáció munkahelyi vezetőikre vonatkozó elvárásainak feltérképezésére. A Z generációs válaszadók

⁵⁴ MERETEI 2017: 10.

⁵⁵ FÖLDES-SZEDERKÉNYI 2021: 57.

⁵⁶ JAKAB et al. 2021: 70.

⁵⁷ DIÓSSY – LOSONCI – VÁROSINÉ DEMETER 2023: 10.

elvárása a munkahelyi vezetőikkel szemben: a kapcsolatorientált vezetői működésmód, személyesség, folyamatos visszajelzés, támogatás és figyelem. A vezetőknek arra is figyelemmel kell lenniük, hogy multigenerációs környezetben más és más motivációs technikák alkalmazása válhat szükségessé a hatékony feladatellátás érdekében.⁵⁸

A Z generáció munkavállalói igényei további szempontokat hoztak a munkaerő-megtartás területére, amelyekre a szervezeteknek bizonyos mértékig figyelemmel kell lenniük. A vezetői támogatás és az úgynevezett *empowerment*, azaz a munkavállalók felhatalmazása, kulcsfontosságú szerepet játszik a munkaerő megtartásában.⁵⁹ Az *empowerment* azt jelenti, hogy a vezetők megosztják hatalmukat beosztottaikkal, lehetővé téve számukra, hogy önállóan hozzanak döntéseket saját munkájukat érintő kérdésekben. Egy másik elvárás a befogadó munkahelyi környezet megteremtése, amely támogatja a sokszínűséget és az inkluzivitást.⁶⁰ A Z generáció számára a munkahelyi elfogadás és a nyitott kultúra alapvető szempontok. A folyamatos tanulási és fejlődési lehetőségek szintén prioritást élveznek a generáció körében. Ezért a szervezeteknek érdemes befektetniük képzési programokba és olyan szakmai fejlődési lehetőségekbe, amelyek folyamatos készségfejlesztést biztosítanak. A technológiai támogatás is meghatározó tényező, hiszen a Z generáció tagjai technológiailag rendkívül jártasak. Számukra elengedhetetlen, hogy a munkahelyük modern technológiai eszközökkel és innovatív megoldásokkal támogassa munkájukat. Ezen túlmenően a mentorálási lehetőségek és a vezetői támogatás is kiemelt fontosságú. A mentorprogramok és a támogató vezetői kapcsolatok nemcsak a szakmai fejlődésüket segítik elő, hanem erősítik a lojalitásukat is a szervezet iránt. A Z generáció számára a szervezet hírneve és értékrendszere szintén döntő szempont lehet a munkahely kiválasztásánál. Azok a szervezetek, amelyek erős értékrendet képviselnek, és azt hatékonyan kommunikálják, vonzóbbak lehetnek a fiatal munkavállalók számára.⁶¹ Az említett szempontok figyelembevételével a szervezetek nemcsak a tehetséges munkavállalók bevonzásában, hanem hosszú távú megtartásában is sikeresebbek lehetnek.

A KORMÁNYTISZTVISELŐK VÉLEMÉNYE A MUNKAHELYI FELTÉTELEKRŐL, VEZETÉSI GYAKORLATRÓL

A kutatás e részének célja a kormányzati igazgatásban dolgozók véleményének feltárása volt, a vezetői gyakorlatokról, a munkahelyi feltételekről és a munkáltatójukkal fennálló kapcsolatokról. Arra törekedtünk, hogy az általános elégedettségen túl azonosítsuk azokat a tényezőket, amelyek leginkább befolyásolják a tisztviselők attitűdjét és elkötelezettségét. Az elemzés nemek, generációk és szervezeti szegmensek szerinti bontásban vizsgálta a vezetéshez és a munkahelyi környezethez kapcsolódó elégedettséget.

⁵⁸ Y és Z generációs életstílus és munkához való hozzáállás riport. Kvantitatív kutatás eredményei [é. n.].

⁵⁹ PAGE–CZUBA 1999.

⁶⁰ KNAPP–WEBER–MOELLENKAMP 2017.

⁶¹ PANDITA 2022.

Az egyik ide vonatkozó alkérdés során azt értékelték a válaszadók (N = 11 428), hogy mennyire rátermett/ösztönző a vezetés a szervezetben egy 1-től 6-ig terjedő Likert-skálán (ahol: 1 = egyáltalán nem, 6 = döntően, NT/NV = nem tudja, nem válaszol). A résztvevők 64%-a szerint a *rátermett és ösztönző vezetés* jellemzi a közigazgatást. Ez alapján véve jó arány, ugyanakkor tovább árnyalja az eredményt, ha a kérdéscsoportban szereplő többi dimenzióhoz hasonlítjuk az értékeket. Az ösztönző vezetés biztosítása a középmezőnybe sorolható az egyéb, a kérdés keretében feltett (32 másik) dimenziók között. Más tényezőkhöz, például a „változatos szakmai feladatrendszerhez” vagy a „cafetériához” képest alacsonyabb az elégedettség szintje. A válaszadók 32%-a ugyanakkor elégedetlen a vezetéssel. Kíváncsiak voltunk, hogy erről a csoportról mit lehet tudni, ezért vizsgáltuk a nemi, generációs és szervezeti szegmenseket. A férfi-női relációban, és arányosítva vizsgálva a kérdést (férfi: 2 871 fő; nő: 9 805 fő), azt állapítottuk meg, hogy a férfiak esetében a válaszok nagyobb mértékben szóródnak az alsó skálán (1–2), ami a vezetési kompetencia kritikusabb értékelésére utalhat. A nők körében több pozitív értékelés található a felső skálán (5–6), ami nagyobb elégedettséget tükröz. A kritikák hátterében állhatnak olyan tényezők, mint a vezetői készségek hiányosságai, az egyéni elismerés hiánya, vagy a szervezeti kultúra és hierarchia esetleges merevsége. A pozitív értékelések azonban arra utalnak, hogy a vezetők egy része motiváló és támogató vezető. A központi közigazgatásban dolgozók átlagban 16,27%-a gondolja, hogy a vezetés nem rátermett és nem ösztönző. A területi közigazgatás esetében az alsó harmadba eső válaszok 17,6% százalékot tesznek ki. Tehát körülbelül minden hatodik ember elégedetlen a vezetés rátermettségével és ösztönző voltával. A válaszadók beosztotti állományának 18,6%-a gondolja úgy, hogy a vezetés se nem rátermett, se nem ösztönző. A vezetői beosztásban dolgozók esetében már csupán 9% vélekedik így. Ez arra utal, hogy a vezetők magukat pozitívabban ítélik meg, míg a beosztottak élesebb kritikát fogalmaznak meg a vezetési képességekkel szemben.

Arra is kértük a tisztviselőket (N = 11 420), hogy 22 tényező mentén értékeljék a munkáltatójukkal fennálló kapcsolatukat. A kérdésnél a válaszadók több állítást értékelhettek szintén 1–6 skálán (1 = egyáltalán nem, 6 = döntően).

Az eredményekből látható, hogy a munkáltatóval való kapcsolatot a kitöltők többsége pozitívan értékeli. Az olyan tényezők, mint a véleményük figyelembevétele, a szervezet által nyújtott biztonság és a munkahelyi légkör többnyire elégedettséget mutatnak. Ugyanakkor kiugróan elégedetlenek a válaszadók az illetményekkel (45% elégedetlen), munkájuk elismertségével (23% elégedetlen), a jövőképükkel (23% elégedetlen). Vegyesebb a megítélés például a munkahelyi ösztönzés (arra ösztönöznek, hogy a legtöbbet hozzam ki magamból) (22% elégedetlen) és a szakmai fejlődés támogatása (18% elégedetlen), ami további fejlesztési lehetőségekre utal (2. ábra).

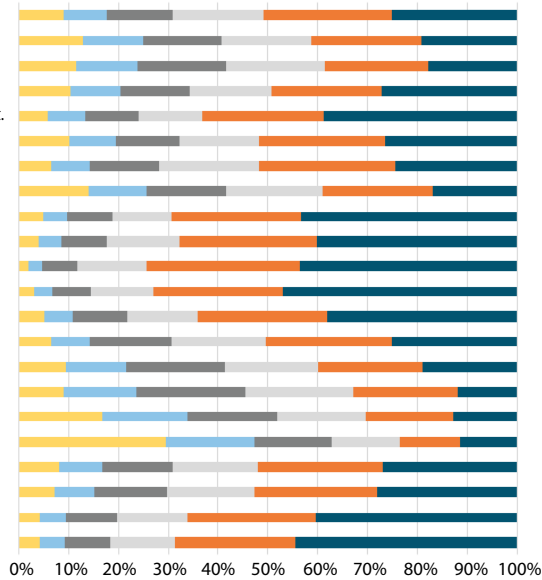
A kérdéscsoporton belül rákérdeztünk az elkötelezettség négy aspektusára is (3. ábra). Jelenős különbségek figyelhetők meg a válaszok tekintetében. A baby boomer generáció a leginkább elkötelezett (45%), és ahogy haladunk a fiatalabb generációk felé, úgy csökken az elkötelezettség. A legkevésbé elkötelezett a Z generáció, ahol ez az arány mindössze 35%.

A *vezetők iránti elkötelezettség* kapcsán a megkérdezettek 43%-a gondolkodik pozitívan, és egyértelműen elkötelezett a vezetője iránt, míg 8% teljesen elutasító. Generációs bontásban itt már jóval egységesebb vélemények mutatkoznak: a baby boom generáció 42,5%-a,

Kérjük, értékelje az ön és munkáltatója közt fennálló kapcsolatot

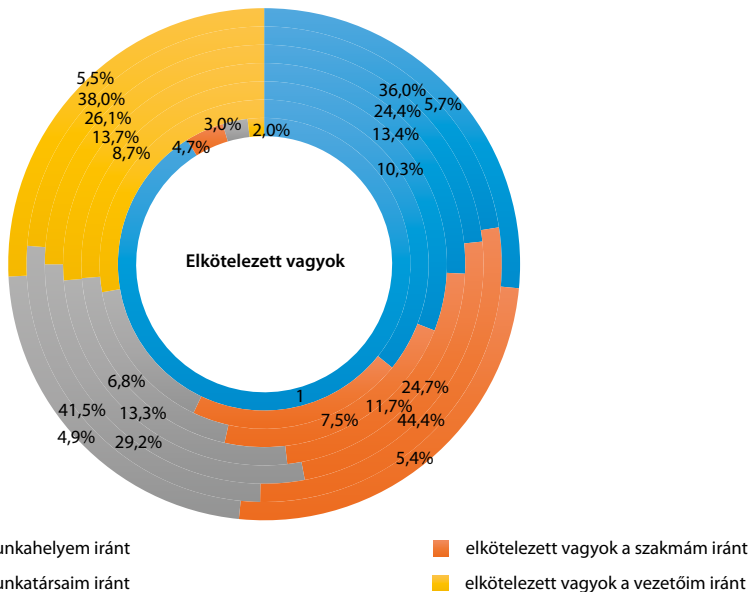
A vezetőm számít a véleményemre.
 Úgy érzem, a szervezet számára fontos, amit csinálok.
 Arra ösztönöznek, hogy a legtöbbet hozzam ki magamból.
 Nehéz szívvel válnék meg a munkahelyemtől.
 Közvetlen vezetőmre mindenben számíthatok, s képviseli az érdekeimet.
 Egyenlő bánásmódban van részem a kollégáim közt.
 Jó a munkahelyi légkör.
 Úgy érzem, hogy biztos jövő vár rám a szervezetnél.
 A munkaadóm betartja a hallgatólágos megállapodásokat.
 Elkötelezett vagyok a vezetőim iránt.
 Elkötelezett vagyok a munkatársaim iránt.
 Elkötelezett vagyok a szakmám iránt.
 Elkötelezett vagyok a munkahelyem iránt.
 A munkáltatóm biztosítja a munka–magánélet egyensúlyát.
 A munkaadóm támogatja a szakmai fejlődésemet.
 Minden feltétel rendelkezésre áll.
 A szervezetben elismerik és értékelik a hozzájárulásomat.
 Olyan illetményt és juttatásokat kapok, amelyekre számítottam.
 Öszintén kommunikálhatom a szakmai véleményem.
 Velem szemben őszinte a kommunikáció.
 A munkaadóm betartja a munkába állásomkor rögzített feltételeket.
 A munkába lépésemkor világosan kommunikálták az elvárásokat.

1 2 3 4 5 6
 (1 = legkevésbé, 6 = legjobb)



2. ábra: A tisztviselő és munkáltatója közti kapcsolat értékelése

Forrás: EUPAN-felmérés adatai

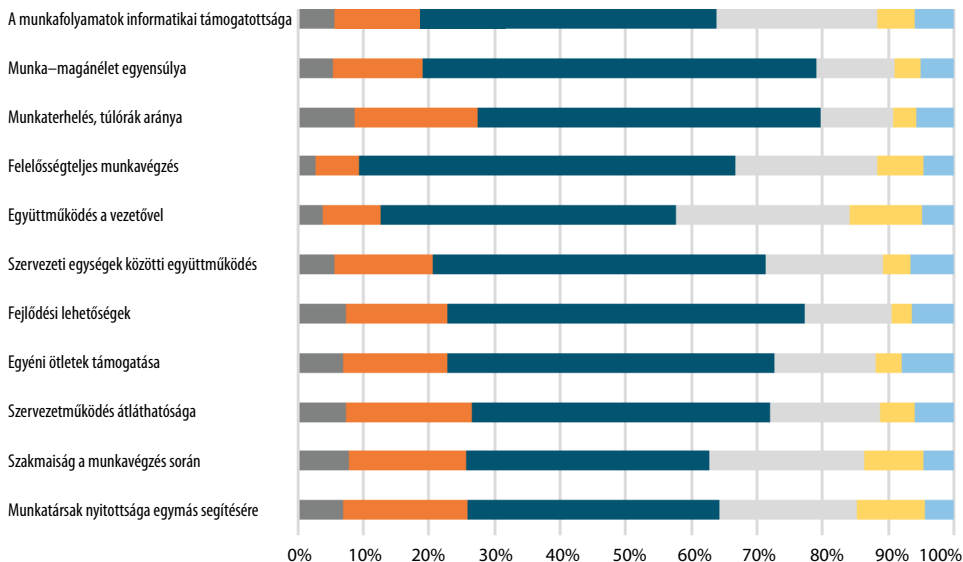


3. ábra: A tisztviselők elkötelezettségére vonatkozó vélemények

Forrás: EUPAN-felmérés adatai

Kérjük, értékelje, hogy a munkahelyén az alábbiak hogyan változtak a munkába lépése óta

1 2 3 4 5 6
(1 = sokkal rosszabb lett, 5 = sokkal jobb lett, 6 = NT/NV)



4. ábra: A munkahelyi körülmények változásával kapcsolatos vélemények

Forrás: EUPAN-felmérés adatai

az X generáció 43%-a, az Y generáció 42%-a, és a Z generáció 41%-a érzi magát elkötelezettnek. Ez arra utal, hogy a vezetővel való kapcsolat döntő tényező abban, hogy valaki mennyire elkötelezett, függetlenül attól, melyik generációhoz tartozik.⁶²

A közvetlen vezetőmre mindenben számíthatok című alkérdést megvizsgáltuk több kohorsz alapján is, de szignifikáns eltéréseket nem tapasztaltunk. A válaszadók 59,7 % érzi úgy, hogy közvetlen vezetőjére mindenben számíthat és képviseli az érdekeit. A középérték 22,3%. Egyszerűbben fogalmazva, nagyjából minden második tisztviselő kimagaslóan elégedett a közvetlen vezetőjével ezen a téren.

A jelen állapot (2024 júliusa) értékelése mellett arra is kíváncsiak voltunk, hogy érzékelhető-e fejlődés a munkahely által biztosított feltételek terén, és ha igen, milyen irányban mutatkoznak ezek a változások. Arra kérdeztünk rá, hogy egyes szervezeti tényezők, körülmények, szokások *hogyan változtak* a tisztviselők munkába lépése óta (N = 12 376). A válaszokat a „szokások sokkal rosszabb lett”, illetve a „szokások sokkal jobb lett” szélső kategóriák mentén vártuk (1 = sokkal rosszabb lett, 5 = sokkal jobb lett, 6 = NT/NV) (4. ábra).

Az elemzett kérdések alapján a válaszadók többsége a középértéket jelölte meg, jelezve, hogy az elmúlt időszakban nem tapasztaltak jelentős változásokat. Ez a stagnálás különösen a „szervezeti működés átláthatósága” és a „munka – magánélet egyensúlya” kérdésekben mutatkozott meg, ahol a válaszadók több mint 60%-a szerint nem történt számottevő változás. Azonban

⁶² LUDÁNYI 2025.

a generációs bontás árnyaltabb képet nyújt, hiszen a fiatalabb generációk, különösen a Z generáció, pozitívabb hozzáállást mutatnak a változásokkal szemben, míg az idősebb generációk (baby boomer és X) hajlamosak konzervatívabb, negatívabb értékelést adni.

A Z generáció optimizmusa több dimenzióban is megmutatkozik. Például a „szakmaiság a munkavégzés során” kérdésben 39%-uk érzékelt pozitív változást, míg az „egyéni ötletek, kezdeményezések támogatása” dimenzióban 22%-uk jelölte meg, hogy egyértelműen javult a helyzet. Ez a pozitív megítélés kiterjed a „Felelősségteljes munkavégzés” kérdésre is, ahol a Z generáció 34%-a szerint történt fejlődés az évek során. Ezek az eredmények azt jelzik, hogy a fiatalabb generációk könnyebben alkalmazkodnak a változásokhoz, és nagyobb elvárásokkal, de pozitívabb hozzáállással viszonyulnak a munkahelyi környezethez. Ezzel szemben az idősebb generációk, különösen a baby boom és az X generáció, hajlamosabbak negatívabb véleményt alkotni. A „munkaterhelés és túlórák aránya” kérdésben például az X generáció 30%-a, a baby boom generáció 30,5%-a szerint rosszabb lett a helyzet az elmúlt években. A „Fejlődési lehetőségek” dimenzióban a baby boom generáció és az X generáció válaszai is erős pesszimizmust tükröznek, 23%-uk szerint romlott a helyzet. Ez a tendencia arra utal, hogy az idősebb generációk nehezebben alkalmazkodnak a változásokhoz, és érzékenyebbek a negatív irányú elmozdulásokra.

Az „együttműködés a vezetővel” kérdés adatait tekintve a válaszadók 37,5%-a érzékelt pozitív változást, ami a generációk közötti különbségeken túlmutató általános elégedettséget jelez. Az együttműködés a vezetővel egy kulcsfontosságú dimenzió, amely erőteljesen befolyásolja a munkavállalók elégedettségét, elkötelezettségét és lojalitását. A pozitív értékelések magas aránya azt mutatja, hogy a vezetőkkel való kapcsolat a szervezetek erősségei közé tartozik.

A *félig strukturált interjúk* eredményei kiegészítették a kvantitatív adatokat. Rámutatnak, hogy a generációk eltérő munkastílusa és elvárásai komoly kihívást jelentenek a közigazgatásban a munkáltatóknak. A fiatalabb generációk körében előtérbe kerül a rugalmasság, az illetmény és juttatások kérdése és a modern technológiák készség szintű alkalmazása. Ugyanakkor a stabilitást és elhivatottságot kevésbé tartják fontosnak, gyakran váltanak munkahelyet, ha az elvárásaik nem teljesülnek. Az idősebb generációk inkább elkötelezettek a szervezet iránt, és jobban ragaszkodnak a hagyományos értékekhez, mint például a közösségmegtartó erő vagy a személyes kommunikáció. A közsféra bérezési rendszere és centralizált működése nehezen tud versenyezni a versenyszférával, ami a munkaerő-megtartó képesség gyengüléséhez vezet. Emellett az eltérő generációk közötti szocializációs különbségek – például a munkastílus, a beilleszkedési nehézségek vagy a kommunikáció eltérő módjai – további feszültségeket okoznak, és kezelést igényelnek a szervezeten belül. A fiatalabb generációk számára az életpálya bizonytalansága és a saját út keresése jellemző, miközben a közsféra munkaerőpiaci vonzereje csökken. A munkaerő-megtartó képesség növelése érdekében a munkáltatók rugalmas munkaidőt, személyre szabott feladatokat, valamint az elismerést hangsúlyozó szervezeti kultúrát próbálnak kialakítani. Az idősebb generációk szocializációs szerepe, valamint a fiatalabb generációk technológiai készségeinek és rugalmasságának ötvözése lehet a szervezetek jövőbeli sikerének kulcsa.⁶³

⁶³ LUDÁNYI 2025.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A nemzetközi és hazai szakirodalmi áttekintés rávilágít a legfontosabb trendekre és kihívásokra, amelyek befolyásolják a munkaerő megtartását. Különösen a közszektorbeli kihívásokra összpontosítottam, ahol a verseny a magánszektorral és a szakképzett munkaerő hiánya jelentős problémát jelent. A Z generáció speciális elvárásai, mint a rugalmas munkaidő, folyamatos tanulási lehetőségek és a technológiai támogatás kiemelt figyelmet kapnak a kutatásokban.

Bár a munkaerő-megtartást széles körben vizsgálták, a magyar közigazgatásban eddig nem készült ilyen átfogó, nagymintás, kétirányú empirikus kutatás, amelyre most lehetőség volt. A tanulmány átfogó áttekintést nyújtott a munkaerő megtartásának különböző aspektusairól, különös tekintettel a közigazgatásra.

A tanulmány témája annak vizsgálata volt, hogy a vezetők miként járulnak hozzá a munkaerő megtartásához. Hipotézisem szerint a tisztviselők általában pozitívan értékelik a munkáltatójukkal fennálló kapcsolatukat, azonban az illetmények, juttatások és fejlődési lehetőségek hiánya növelheti az elégedetlenség kockázatát. Az eredmények igazolták a feltevést. A kérdőíves válaszok és az interjúk eredményei megerősítették egymást abban, hogy a tisztviselők többsége pozitívan értékelte a munkáltatójával fennálló kapcsolatot, különösen a támogatás és a munkahelyi stabilitás területén. Ugyanakkor a kutatás rávilágított arra, hogy a bérekkel és juttatásokkal kapcsolatos elégedetlenség, valamint a korlátozott fejlődési lehetőségek valóban növelik az elégedetlenség kockázatát, ezáltal akadályozva a hosszú távú munkaerő-megtartást. A kutatás igazolta, hogy a munkavállalói elégedetlenség fő okai az illetmények és fejlődési lehetőségek hiányában keresendők, ahogy azt a hipotézis előrevetítette.

Az empirikus adatok alapján kijelenthetjük, hogy az elkötelezettség a munkahely, a szakma, a munkatársak és a vezetők iránt generációról generációra csökken, de a vezetők iránti elkötelezettség viszonylag egységes és magas mértékű. A résztvevők nagy többsége szerint a közigazgatásban a vezetés rátermett és ösztönző jellegű.

A vezetők támogatása és a munkahelyhez való kötődés is generációs különbségeket mutat, a fiatalabb tisztviselők gyakran pozitívabbak. *A vezetőknek kulcsszerepe van a szervezetben*, hiszen az eredmények azt mutatják, hogy azokon a területeken lenne szükség főként fejlesztésekre, amelyek közvetlenül vagy közvetve, de a vezetői eszköztár hatékonyságától függenek. Az egyes közigazgatási szervek vezetőinek szükséges lenne javítaniuk a tisztviselői elégedettséget a következő területeken: világos kommunikációval és munkaköri (álláshelyi) elvárásokkal, a munkáltatói ígéretek betartásával, rendszeres visszajelzésekkel és nyitott párbeszéddel. Fontos a juttatások és illetmények felülvizsgálata, valamint az elismerési programok bevezetése. A munkakörnyezet és a szakmai fejlődés támogatása is kulcsfontosságú, különösen az idősebb generációk esetében. A jövőbeli kilátások és a munkahelyi légkör folyamatos figyelemmel kísérése és javítása is fókuszterület a tisztviselői elégedettség növelése érdekében.

A generációmenedzsment mint vezetői feladat hangsúlyozza a generációs különbségek kezelésének fontosságát a hatékony munkaszervezet fenntartása érdekében. A hazai közigazgatási karrierrendszer sajátosságait és kihívásait tárgyaltam. Az empirikus kutatás eredményei konkrét adatokat szolgáltatnak a magyar közigazgatásban dolgozó különböző generációk jelenlegi helyzetéről és elvárásairól. Az európai és hazai munkaerőpiac közeljövőbeli drasztikus

változásait kezelni szükséges. A generációmenedzsment olyan, az emberierőforrás-gazdálkodást segítő eszközkészlet, amely támogatja a szervezeti stratégiák hatékony végrehajtását. Cél az eltérő korosztályok kompetenciáinak eredményes kamatoztatása, a tehetséges munkavállalók megtartása. Tudatos generációmenedzsment-tevékenységgel megelőzhető lenne a hazai közigazgatási generációváltásból eredő problémák jelentős része. A vonzó közigazgatási életpálya biztosíthatja a tehetséges munkaerő bevonását, motiválását és megtartását. Ellenkező esetben a közigazgatás lemarad a tehetségek megszerzésében, és a kialakuló szakemberhiány komoly mértéke a feladatellátás hatékonyságát országos szinten veszélyeztetheti.

A szakirodalom áttekintése és az empirikus kutatás alapján megerősíthető, hogy a vezetés kulcsfontosságú tényező az alkalmazottak megtartásában, az elkötelezettség fenntartásában. Az etikus és hiteles vezetői működés, valamint a támogató munkahelyi környezet mind hozzájárulnak a szükségtelen fluktuáció csökkentéséhez. A vezetők, akik képesek inspirálni, támogatni és elismerni munkatársaik hozzájárulásait, létfontosságú szerepet játszanak a tehetségek megtartásában. Emellett fontos, hogy a szervezetek figyelembe vegyék a különböző generációk eltérő igényeit és motivációs tényezőit, és ennek megfelelően alakítsák ki munkaerő-megtartási stratégiáikat. A folyamatos képzési és fejlődési lehetőségek, a rugalmas munkakörnyezet, valamint a megfelelő bérezés és juttatások mind hozzájárulnak a tisztviselők hosszú távú elköteleződéséhez. Ezek a stratégiák és megoldások segíthetnek a közigazgatásban dolgozó vezetőknek a munkaerő megtartásában és a közszolgálat hatékonyságának növelésében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CHAUDHRY, Muhammad S. – SABIR, Hazoor M. – RAFI, Nosheen – KALYAR, Nawaz (2011): Exploring the Relationship between Salary Satisfaction: A Comparison of Public and Private Sector Organizations. *The Journal of Commerce*, 3(4).
- CSÓKA Gabriella – FÜLÖP Tímea – HORVÁTH István S. – JUHÁSZ Dezső – LUDÁNYI Dávid – SOLYMOSSI Gabriella – TAKÁCS Eszter (2019): *A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rövid magyarázata*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Hivatal.
- CSUTORÁS Gábor Ákos (2016a): A magyar közigazgatási szakemberek elméleti és gyakorlati képzési követelményeinek jogtörténeti áttekintése. *Jogtörténeti Szemle*, (4), 48–56.
- CSUTORÁS Gábor Ákos (2016b): Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a Központi Statisztikai Hivatalban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(1), 92–107.
- CSUTORÁS Gábor Ákos (2022): Komplex, generációtudatos, igényvezérelt munkaerő-megtartási modell a magyar közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 118–139. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.7>
- DAS, Bidisha L. – BARUAH, Mukulesh (2013): Employee Retention: A Review of Literature. *Journal of Business and Management*, 14(2), 8–16. Online: <https://www.iosrjournals.org/iosr-jbm/papers/Vol14-issue2/B01420816.pdf?id=7380>
- Digitális kompetenciák és a pályaorientáció munkaerőpiaci összefüggései a 21. században. Kutatási zárótanulmány* (2017). (Kutatásvezető: Dr. Nemeskéri Zsolt). Pécs: Pécsi Tudományegyetem.

- DIÓSSY Kitti – LOSONCI Dávid – VÁROSINÉ DEMETER Krisztina (2023): Vezetési stílusok hatása a digitális transzformációra. *Vezetéstudomány*, 54(10), 2–14. Online: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2023.10.01>
- DOMOKOS László – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet (2016): A közzféra munkaerőpiaci kihívásai. *Pénzügyi Szemle Online*. Online: <https://www.penzugyiszemle.hu/hu/fokuszban/a-kozzsfera-munkaeropiaci-kihivasai>
- FAHY, GEARAL (2024): Managing Generational Diversity in the Workplace: 5 Challenges and the Strategies to Help You Create a Harmonious Environment. *HR News*. Online: <https://hrnews.co.uk/managing-generational-diversity-in-the-workplace-5-challenges-and-the-strategies-to-help-you-create-a-harmonious-environment/>
- FÖLDES Kata – SZEDERKÉNYI Éva (2021): Intergenerációs különbségek a HR területén – Covid-19 előtti és utáni mintavételek tükrében. *Tudásmenedzsment*, 22(1. különszám), 46–62. Online: <https://doi.org/10.15170/TM.2021.22.K1.3>
- GELLÉN Márton (2013): A közzféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1(4), 36–47.
- GHAPANCHI, Amir H. – AURUM, Aybuke (2011): Antecedents to IT Personnel's Intentions to Leave: A Systematic Literature Review. *Journal of Systems and Software*, 84(2), 238–249. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jss.2010.09.022>
- GKI Gazdaságkutató Zrt. (2024): Ki fog majd dolgozni? A magyar munkaerő piac következő évei. *GKI.hu*, 2024. október 3. Online: <https://gki.hu/language/hu/2024/10/03/ki-fog-majd-dolgozni-a-magyar-munkaero-piac-kovetkezo-evei/>
- GOESSLING, Mark (2017): *Attraction and Retention of Generations X, Y and Z in the Workplace*. Murray University Integrated Studies, 66. Online: <https://digitalcommons.murraystate.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1082&context=bis437>
- HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25(E-szám), 12–20.
- HAZAFI Zoltán (2016): A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(3), 92–105.
- HAZAFI Zoltán (2017): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2), 48–83.
- HERDON István – RAB Henriett (2020): Megvalósítható-e jogszerűen a home office? A home office fogalmi ismérvei és munkajogi keretei. *Pro Futuro*, 10(3), 59–82. Online: <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/3/8931>
- HIDEGH Anna Laura (2018): Az emberierőforrás-menedzsment habermasi kritikája. *Replika*, (1–2), 77–96. Online: <https://doi.org/10.32564/106-107.5>
- HORVÁTH István – KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2021): Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez. *Pro Futuro*, 11(2), 120–133. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10250>

- ISIRAMEN, Ojo M. (2021): Ethical Leadership and Employee Retention. *GPH-International Journal of Business Management*, 4(12), 10–26. Online: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6992244>
- JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor – SOLYMOSI-SZEKERES Bernadett – BERÉNYI Laura (2021): A generációk közötti együttműködés elősegítése a kiskereskedelmi munkahelyeken. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(4), 55–78. Online: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.4.1258>
- JENEI Ágnes szerk. (2019): *Egyenlő bánásmód a vezetői munkában*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- KEMPEGOWDA, Mahesh (2016): A Study on Employee Retention Measures and Its Impact on Employee Motivation. *International Journal of Research in Commerce & Management*, 7(4).
- KNAPP, Curtis A. – WEBER, Christine – MOELLENKAMP, Sarah (2017): Challenges and Strategies for Incorporating Generation Z into the Workplace. *Corporate Real Estate Journal*, 7(2), 137–148. Online: <https://doi.org/10.69554/DOJS4087>
- KOZÁK Anita – DAJNOKI Krisztina (2019): Dolgozói vélemények a munkaerő-megtartást célzó intézkedésekről. *Taylor*, 11(2), 56–65. Online: <https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/taylor/article/view/21974>
- KÖMŰVES Zsolt Sándor – PÁLMAI László – KOVÁCS-KÓSA Petra – SZABÓ-SZENTGRÓTI Gábor (2023): Generációs különbségek elemzése a versenyszférában. *Új Munkaügyi Szemle*, 4(3), 2–13. Online: <https://doi.org/10.58269/umsz.2023.3.1>
- KÖMŰVES Zsolt – POÓR József – KARÁCSONY Péter (2022): Vezetői motiváció a munkaerő-megtartás szolgálatában, különös tekintettel a dél-dunántúli régió kis- és középvállalkozásaira. *Marketing & Menedzsment*, 56(2), 72–82. Online: <https://doi.org/10.15170/MM.2022.56.02.07>
- LUDÁNYI Dávid szerk. (2024): *A magyar közigazgatás szervezete és személyzete*. Budapest: Ludovika.
- LUDÁNYI Dávid szerk. (2025): *Generációkutatás a kormányzati igazgatásban: Jelentés a hazai közszerológiai generációmenedzsment egyes kérdéseit vizsgáló tudományos kutatásról*. Budapest: Ludovika.
- MAGASVÁRI Adrienn – SZABÓ Andrea (2019): A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkaerő-megtartó képességének vizsgálata egy speciális célcsoport körében. *Magyar Rendészet*, 19(2–3), 143–162. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2019.2-3.8>
- MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua (2021): Pályakezdőkkel kapcsolatos kompetencia-elvárások a közszerológiai szolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1411–1427. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.5>
- MERETEI Barbara (2017): Generációs különbségek a munkahelyen, szakirodalmi áttekintés. *Vezetéstudomány*, 48(10), 10–18. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2017.10.02>
- PAGE, Nanette – CZUBA, Cheryl E. (1999): Empowerment: What Is It. *Journal of Extension*, 37(5), 1–5.
- PAKSI-PETRÓ, Csilla szerk. (2025): *Generations in Public Administration 2024: Research Report Collection*. Budapest: Ludovika.

- PÁL Eszter – TÖRŐCSIK Mária – JAKOPÁNECZ Eszter (2017): Eltérő életkori lehatárolásokból adódó generációk értékeinek empirikus vizsgálata. *Marketing & Menedzsment*, 51(3), 18–32. Online: <https://journals.lib.pte.hu/index.php/mm/article/view/799>
- PANDEY, Dhruva L. (2019): Job Hopping Tendency in Millenials. *NCC Journal*, 4(1), 41–46. Online: <https://doi.org/10.3126/nccj.v4i1.24733>
- PANDITA, Deepika (2022): Innovation in Talent Management Practices: Creating an Innovative Employer Branding Strategy to Attract Generation Z. *International Journal of Innovation Science*, 14(3/4), 556–569. Online: <https://doi.org/10.1108/IJIS-10-2020-0217>
- PAPE, Karin – BEISHEIM, M. (2010): Generationenmanagement. *Personalführung*, 43(6), 72.
- RAMLALL, Sunil (2004): A Review of Employee Motivation Theories and their Implications for Employee Retention within Organizations. *The American Academy of Business Journal*, 5(1/2), 52–63.
- RESTÁS Péter – SZABÓ Zsolt Péter – CZIBOR Andrea (2019): A munkahelyi elvándorlási szándék pszichológiai okai. *Replika*, 111(8), 119–131. Online: <https://doi.org/10.32564/111.8>
- ROUSSEAU, Denise M. – SHPERLING, Zipi (2003): Pieces of the Action: Ownership and the Changing Employment Relationship. *The Academy of Management Review*, 28(4), 553–570. Online: <https://doi.org/10.5465/amr.2003.10899368>
- SANIEWSKI, Linda L. (2011): *The Impact of Leadership on Employee Retention*. University of Phoenix.
- SCHWIEGER, Dana – LADWIG, Christine (2018): Reaching and Retaining the Next Generation: Adapting to the Expectations of Gen Z in the Classroom. *Information Systems Education Journal*, 16(3), 45–54.
- STRACK, Rainer (2014): *The Workforce Crisis of 2030 — and How to Start Solving It Now*. Ted Talk. Online: www.ted.com/talks/rainer_strack_the_surprising_workforce_crisis_of_2030_and_how_to_start_solving_it_now
- STRÉHLI Georgina (2023): Home office munkavégzés és a vezetői attitűd kölcsönhatásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 11(1), 64–81. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2023.1.4>
- SZABOLCSI György – KISS Ákos (2022): *Távmenedzsment*. Budapest: Nemzeti Közszoigálati Egyetem. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/18613>
- SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk. (2015): *Közszoigálati HR menedzsment*. Budapest: Nemzeti Közszoigálati Egyetem.
- SZOPOS Edina-Cecília (2024): Megtartás-menedzsment sajátosságai hazai kutatási tapasztalatok tükrében. *Economica*, 15(1–2), 113–122. Online: <https://doi.org/10.47282/economica/2024/15/1-2/14236>
- TÖRÖK-KMOSKÓ Judit – DAJNOKI Krisztina (2023): A „job hopping” jelenség hatásai. *Új Munkaügyi Szemle*, 4(3), 30–42. Online: <https://doi.org/10.58269/umsz.2023.3.3>
- VARGA Alexandra Ildikó (2022): Gazdaságpolitikai döntések és az infláció hatása a munkaerőpiac – különös tekintettel a közszoigazgatás – helyzetére. *Economica*, 13(3–4). Online: <https://doi.org/10.47282/economica/2022/13/3-4/12497>

WAKABI, Bernard M. (2016): Leadership Style and Staff Retention in Organizations. *International Journal of Science and Research*, 5(1), 412–416. Online: <https://doi.org/10.21275/v5i1.NOV152642>

Y és Z generációs életstílus és munkához való hozzáállás riport. Kvantitatív kutatás eredményei [é. n.]. Online: https://bkik.hu/upload/files/Y_Z-generacios-fiatalok-eletstilus-es-munka-riport.pdf

ZHANG, Jiali – AHAMMAD, Mohammad F. – TARBA, Shlomo – COOPER, Cary L. – GLAISTER, Keith W. – WANG, Jinmin (2015): The Effect of Leadership Style on Talent Retention during Merger and Acquisition Integration: Evidence from China. *The International Journal of Human Resource Management*, 26(7), 1021–1050. Online: <https://doi.org/10.1080/09585192.2014.908316>

Dr. Paksi-Petró Csilla a Nemzeti Közszerológati Egyetem oktatója, szakterülete a közszérológati humánerőforrás-menedzsment. Több mint 15 éves tapasztalattal rendelkezik a HRM területén, mind akadémiai, mind gyakorlati környezetben. Alap- és mesterszakos tanulmányait a Budapesti Corvinus Egyetemen végezte, ahol közigazgatási menedzserként diplomázott. Doktori fokozatát a közszérológati személyzeti politika és vezetésfejlesztés témájában szerezte meg. Jelenleg teljes állású oktatóként közszérológati jogot és humánerőforrás-menedzsmentet tanít, valamint kompetenciafejlesztő tréningeket tart. Kutatási területei közé tartozik a közszérológati humánpolitika, a vezetésfejlesztés és a személyzetpolitikai innovációk.

Balla János

MAGYARY ZOLTÁN SZEREPE KLEBELSBERG KUNÓ TUDOMÁNPOLITIKAI REFORMJÁBAN

The Role of Zoltán Magyary in Kunó Klebelsberg's Science Policy Reform

Balla János kutató, doktorandusz, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Vallás és Társadalom Kutatóintézet, balla.janos@vac.piarista.hu

A tanulmány Magyary Zoltán szerepét kíséri meg bemutatni a gróf Klebelsberg Kunó által végrehajtott tudománypolitikai reformban. Klebelsberg közel egy évtizeden át vezette Bethlen István miniszterelnöksége alatt a kultusztárcát Magyarországon. Miniszterségének két egymást kiegészítő sajátossága a konzervatív konszolidáció ideológiai-kulturális háttérének kidolgozása és az ehhez szükséges intézményrendszer energikus megszervezése. Az utóbbi tevékenység nem csekély részét Magyary dolgozta ki és valósította meg. Jelen munkában az ő szakmai teljesítményének részleges bemutatásához minimális életútleírás is párosul, amely a kezdetektől a klebelsbergi reformig mutatja be kultúrpolitikai tevékenységét.

KULCSSZAVAK:

államtudomány, decentralizáció, intézményrendszer, közzolgálat, közigazgatás, kultúrpolitika, ösztöndíjtanács, tudományos nagyüzem

This study endeavours to elucidate the role of Zoltán Magyary in the reform of science policy that was implemented by Count Kunó Klebelsberg. Klebelsberg led the cultural department in Hungary for approximately a decade during the tenure of István Bethlen as prime minister. His ministry encompassed two complementary features: the development of the ideological and cultural background for conservative consolidation and the energetic organisation of the institutional system necessary for this. Magyary played a significant role in devising and implementing a considerable portion of the latter activity. In addition to a partial presentation of his professional achievements, this work is accompanied by a minimal biography of his cultural policy activities from the beginning to the Klebelsberg reform.

KEYWORDS:

political science, decentralisation, institutional system, public service, public administration, cultural policy, scholarship council, large scale scientific system

BEVEZETÉS

„Tisztában vagyunk már azzal, hogy itthon a kormányzat, a közegészségügy, a szociálpolitika, a közgazdaság, a mezőgazdaság, a technika, a közoktatás, tudomány és művészet minden terén és külföldön nemcsak a szoros értelemben vett külképviselet, hanem a nemzetközi élet minden terén a nemzetközi mérték szerint is helyüket megálló szakembereken múlik az ország jövő érvényesülése.”

MAGYARY 1928

Arany János *Széchenyi emlékezete* című ódájában megörökíti, hogy a „nemes gróf” a 19. századi Magyarország ezer baja között megtalálta a legakutabb tényezőt: a tudományos élet elmaradottságát. Széchenyi kortársai, majd az őt követő liberális nemzedékek – még a törvényes önvédelmi küzdelmek és a szabadságharc ideje alatt – sem feledkeztek meg erről az intésről, így a kultusztárca élére igyekeztek jól képzett embereket helyezni, így például Eötvös Józsefet, Trefort Ágostont vagy Eötvös Lorándot. Mindegyik miniszterben közös volt, hogy munkatársaikat nagy gonddal válogatták meg, igyekeztek elsővonalas, autonóm gondolkodókat és szakembereket megtenni államtitkárnak. Noha 1867 után a mindenkori magyar kormányt a polgári állam sokoldalú és látványos kiépítése foglalkoztatta, így többek között az ipar, a mezőgazdaság, valamint a közlekedés, az agilis kultuszminiszterek igyekeztek minél több forrást igényelni saját tárcájukhoz, amely bár kevésbé volt látványos, és nem kecsegtet azonnali eredménnyel. A boldog békeidők dinamikus fejlődését azonban az első világháborús vereség és az Osztrák–Magyar Monarchia széthullása követte, amelyet tovább súlyosbított a trianoni békediktátum. Ebben a helyzetben Magyarországnak számot kellett vetnie megváltozott politikai és gazdasági súlyával. Igazából egyetlen komoly erőforrása maradt a határokon belül, amelybe érdemes volt komolyan befektetni, ez pedig nem más, mint a humán erőforrás az oktatási intézményeken keresztül.

A tanulmányban azt a Magyary Zoltán (1888–1945) kultúrpolitikust szeretnénk bemutatni, aki széchenyiánus stílusban gondolkodik, beszél, ír – gúny és ironia nélkül – a nemzet egyik legakutabb bajáról, vagyis a tudományos élet elmaradottságáról a 20. század elején. Időben az 1920-as és 1930-as évek közötti alkotó korszakát fogjuk vizsgálni megnyilatkozásain keresztül, két fő szempontból: 1. Mi a diagnózisa Magyarynak a kultúrpolitika részkérdéseiről a Horthy-korszakot és azt megelőző dualista korszak örökségét illetően? 2. Milyen megoldási javaslatot kínál a felmerülő problémákra és hiányosságokra? Az írás a rövid áttekintő életrajzot követően kronológiai sorrendben igyekszik bemutatni Magyary téziseit a magyar tudomány helyzetéről, majd ismerteti a legfontosabb terveket és eredményeket, amelyeket a tudós-politikus tíz év alatt kidolgozott vagy elért.

„Tudományos működésem tengelye a 20. századi állam jellegzetes vonásainak és korszerű szervezeti megoldásuk meghatározása. Ez politikailag szükségképpen arra vezetett, hogy idehaza Magyarországon, amelynek állami berendezkedését különösen elavultnak láttam, követeljem a szükséges reformokat.”

Magyary Zoltán: *Küzdelem a haladásért*

Magyary Zoltán 1888. június 10-én született Tatán, katolikus katonatiszti családból. 1906-ban érettségizett a budapesti piarista gimnáziumban, majd 1910-ben államtudományi oklevelet szerzett a Pázmány Péter Tudományegyetemen. Ezután került fogalmazó gyakornokként a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumba (a továbbiakban: VKM), ahol összesen húsz évet dolgozott (1910–1930). Ambíciója, felkészültsége, példátlan munkabírása révén gyorsan lépkedett felfelé a hivatalnoki ranglétrán.¹

1912-ben a lipcsei egyetemen tanult, majd ugyanebben az évben a jogtudományi diplomát is megszerezte és segédfogalmazóként helyezkedett el mint köztisztviselő.² Ezután a minisztérium több osztályán is dolgozott, aminek köszönhetően rendkívül széles látókörre tett szert a magyar közigazgatásban. Ebben a korszakában három évig működött Klebelsberg Kunó mellett mint személyi titkár, aki ekkor Tisza István második kormányában 1913–1917 között a VKM államtitkára volt.³ Kapcsolatuk bizalmas volt, amit mi sem bizonyít jobban, hogy amikor Klebelsberg miniszterelnökségi államtitkár lett, magával vitte Magyart.⁴

Az 1910-es évektől rendszeresen bővítette tudását önképzéssel: fejlesztette nyelvtudását, gyorsírásból pedig tanári képesítést szerzett. Költségvetési joggal is ekkortájt kezdett el foglalkozni, aminek eredményeképp 1915-ben államszámviteli vizsgát abszolvált. Olyannyira elmélyült a témában, hogy 1918-ban meghívott előadóként államszámvitelt adott elő a jogi fakultáson.⁵ Az egyetemi magántanári címet 1927-ben szerezte meg, 1930-ban pedig nyilvános rendes egyetemi tanárként meghívást kapott a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karára a közigazgatási és pénzügyi jogi tanszékre. Két alkalommal – 1928-ban és 1929-ben – a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává is ajánlották, de ez nem járt sikerrel.⁶ A fenti adatok szerint Magyary azok közé a közhivatalnokok közé tartozott, akik hivatali ambícióikat a tudomány művelésével együtt látták megvalósíthatónak.⁷ A hivatali minisztériumi munkának és a tudomány művelésének egybefogása termékeny, ám nem feszültségmentes életet jelentett, főként Magyarynál, aki mind a két területen magasra tette a mércét.⁸

¹ SZANISZLÓ 1993: 18–19.

² SZALAI 2012: 84.

³ SZANISZLÓ 1993: 21.

⁴ SZANISZLÓ 1993: 21.

⁵ SZALAI 2012: 84.

⁶ Vö. SCHWEITZER 2015: 12.

⁷ Gondoljunk itt minőségi és szerteágazó tudományos írásainak szinte számba vehetetlen mennyiségére. Vö. Koi 2015a.

⁸ Vö. BERNÁT 1999: 99.

Pályájának egyik kiemelkedő időszaka – az 1931-gyel induló kormánybiztosi megbízatása mellett – a VKM-ben eltöltött időszak volt, amikor Klebelsberggel dolgozhatott vezetői pozícióban. A vezetés és irányítás nem volt tőle idegen, hiszen még Klebelsberg megérkezése előtt már a költségvetési ügyosztály főnökeként fungált. 1924-ben a tudománypolitikai ügyosztály, majd 1927-ben az újonnan megalakult magyar kultúr- és tudománypolitika csúcsszerveinek minisztertanácsosa is volt.⁹

A nagy racionalizátor

1922-ben a *Társadalomtudomány*¹⁰ című folyóiratban megjelent tanulmánya azzal az égető kérdéssel foglalkozott, hogy milyen a viszony a művelődéspolitikai és a közoktatásügyi közigazgatás között.¹¹ Ebben a tanulmányában úgy ítélte meg, hogy a trianoni trauma után kedvező lett a klíma a kultúrpolitika reformja számára, aminek azonban meghatározott feltételei vannak. Meglátása szerint a legtökéletesebb kultúrpolitikai koncepciók és javaslatok ugyanis csak akkor számíthatnak kivitelezésre és a nemzet sorsára való jelentékeny befolyásra, ha az államhatalom azokat elfogadja és megvalósításukat sajátjának érzi.¹² Nélkülözhetetlen tehát egy államilag elfogadott kultúrpolitika, amely az állampolitika szerves részét alkotja. Ha az államnak ugyanis nincsenek hosszú távú céljai, akkor a kulturális közigazgatás sem tud jól és sikeresen működni.¹³ Magyary leszögezi, hogy ha van államilag elfogadott kultúrpolitikai stratégia, az csak akkor lesz eredményes, ha az állam ismeri a megvalósításhoz szükséges közigazgatási szervezetet, sőt, ezt a közigazgatási szervezetet a cél megvalósítása érdekében hatékony eszközzé formálja. Ez indokolja, hogy figyelembe véve a VKM ügykörében felmerülő feladatok öt alaptípusát,¹⁴ a minisztériumot áttekinthető és hatékony szervezetté kell alakítani.¹⁵ Decentralizáció révén az adminisztratív munkák csökkentése hozzásegítheti a minisztériumot, hogy létszámát optimálisra kalibrálja. A legfontosabb azonban a kormányzás, mert itt mutatkozik meg

⁹ Vö. SZANISZLÓ 1993: 21–22.

¹⁰ A lap szellemisége kifejezetten a „klebelsbergi »kulturális rekonstrukció« folyamatába” illeszkedett. Magyary mellett maga a kultuszminiszter is publikált. A lap történetéről bővebben SAÁD 1994: 151–169.

¹¹ Vö. Koi 2015b: 96.

¹² Koi 2015b: 97.

¹³ Vö. BERNÁT 1999: 102.

¹⁴ Az öt általa megfogalmazott feladat típus: „1. A szó szoros értelmében vett közigazgatás. A minisztérium az ügyek túlnyomó részében vagy törvényeket és rendeleteket hajt végre: kötött tevékenység, vagy a törvények és jogszabályok keretében old meg konkrét feladatokat, konkrét ügyeket intéz el, például iskolában szorgalmi időt meghatározza, tanárt áthelyez, fizetést folyósít, tankönyvet engedélyez, megrendelést bocsát ki, számlát utalványoz alapítványt fogad el és vesz kezelésbe stb. 2. Bíraskodás. 3. Az úgynevezett kormányzati tevékenység, amely jelenti a közoktatásügy irányítását és fejlesztése alapelveinek megállapítását, ezek megvalósítása előfeltételeinek, úgymint szervezetnek és költségeknek biztosítását, tehát a szervezést, költségvetési előirányzat megfelelő összeállításáról való gondoskodást és a közoktatás területére vonatkozó jogszabályok előkészítését, tehát törvényjavaslatok és rendeletek készítését minden szükséges szempontból. 4. A költségvetési hitel felhasználásával és a vallás- és közoktatásügyi minisztérium kezelésében álló alapok és alapítványok vagyonával való gazdálkodás támogatására szükséges könyvelés, végül 5. a segédhivatali ügykezelés.” Koi 2015b: 98.

¹⁵ Koi 2015b: 98.

teljes valójában a teória és praxis kapcsolata,¹⁶ és éppen ezért a folyó ügyektől tehermentesíteni kellene ezt a területet.¹⁷ Magyary szerint a minisztérium tevékenysége kifelé két ügyosztályra hárulna: a művelődéspolitikaira, amely az országos oktatás- és művelődésügy problémáival foglalkozna, valamint a pedagógiai ügyosztályra, amely az iskolák belső életének, szellemi munkájának irányításával foglalkozna. A minisztérium belső szervezése az elnöki ügyosztályra hárulna a költségvetési ügyekkel együtt, és így megvalósulna, hogy a miniszter ne csupán vezető lehessen, hanem valódi szervező is.¹⁸ A szervezeti reform lényege, hogy a vertikális tagolódás, az áttekinthetőség és az állandóság elemeit tartsa szem előtt, mégpedig úgy, hogy a költségvetési cíंबरendezés és a fogalmazás, illetve számvevőiségi osztályok beosztása fedjék le egymást. A három alapvető osztály mellett adminisztratív ügyosztályokra és számvevőségre lenne még szükség Magyary szerint.¹⁹

Az így megreformált kulturális közigazgatás működéséhez azonban további feltételek társulnának: megfelelővé kell tenni a tisztviselők szakképesítését, hatékonnyá kell tenni az ellenőrzést, mivel a munkamegosztás csak akkor jár teljesítménynövekedéssel, ha minden részmunkát végző tekintettel van a többiekre és érti munkájának az egészhez való viszonyát és annak helyértékét. Ennek a tudatosságnak állandó fejlesztését jelenti az ellenőrzés, amely ebben az értelemben nem a rigorózus hibakeresés, „hanem a szintézis a munkamegosztás után”.²⁰ A testület közszelme – amely szintén szükséges a hatékony munkához – nem nélkülözheti „a vezető szellemi fölényét és erkölcsi kvalitását a példaadásra, az önzetlenségre és a jellemsszilárdságra”.²¹

Magyary írása már több ponton jelzi későbbi közigazgatási reformkoncepciójának egyes elemeit, valamint jó összefoglalása hivatali munkája során szerzett tapasztalatainak. Kiemelkedő gondolata, hogy szükségesnek tartotta a kultúrpolitikai elképzelések vitáját a tudományos és politikai közéletben. Ennek hasznosságát abban látta, hogy hozzájárulhat az állami politika szintjére emelt kultúrpolitikai célok megfogalmazásához is.²² Úgy látszik, hogy elsősorban vagy kizárólag az állami kultúrpolitikai célkitűzést látta valójában realizálhatónak, amit indokolt az ország akkori történelmi helyzete. Magyary igénye egy koncepciózus állami kultúrpolitika iránt korszerű volt, és ez az európai fejlődéssel abszolút összhangban állt.²³

Elképzelésének másik figyelemre méltó eleme a koncepció és a kulturális közigazgatás szervezetének összhangba hozása, azaz a hosszú távra szóló politikai cél megvalósítására alkalmas szervezet létrehozása. A hatékonyság elve már itt is jelen van, mégpedig a hatékonyságot biztosító struktúra létrehozásával. Magyary szerint „nem szabad a szervezetnek az emberektől függnie, hanem inkább az embereket kell arra nevelni, hogy minden különös pozíciónak meglegyen mindig a hivatott betöltője”.²⁴ A struktúra jó működéséhez szükségesnek tartotta még

¹⁶ Koi 2015b: 103.

¹⁷ Koi 2015b: 98–99.

¹⁸ Koi 2015b: 104–105.

¹⁹ Vö. Koi 2015b: 98–99.

²⁰ Koi 2015b: 111–112.

²¹ Vö. Koi 2015b: 112.

²² Vö. BERNÁT 1999: 103–104.

²³ BERNÁT 1999: 103–104.

²⁴ Vö. Koi 2015b: 108.

azt is, hogy a testületben megfelelő közszellem uralkodjék. Ez a belső működés hatékonysága mellett példaként szolgál azoknak, akikkel a testület hivatali kapcsolatba kerül.²⁵

Magyary meglátása szerint az ország a kultúrpolitikai kapkodás jegyében él, ami nem teszi lehetővé a szervezeti állandóságot, és így gyenge kormányzást eredményez e területen. Az országnak égető szüksége van „a tradicionális, a nemzet öncélúságából és történelmi egyéniségéből táplálkozó, a nemzet legyőzhetetlenségébe vetett hit által eltöltött nagy kultúrpolitikai koncepcióra”.²⁶ Ezt az elképzelést ültette át a gyakorlatba az új, „nagy szárnyalású”²⁷ miniszter, Klebelsberg Kunó.

A kultusztárca motorja

A kultuszminiszter víziójának megvalósításához megfelelő kulturális közigazgatás, valamint minisztériumi keret szükségeltetett. Klebelsberg megfelelő szaktudású munkatársakat választott ki, akikben a jogi műveltség mellett a pedagógiai és közgazdasági ismeretek is megvoltak, mint Magyaryban, akinek koncepciója támogatóra talált a miniszterben, miként a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítésére való törekvése is. 1928 végén írt cikkében Klebelsberg a konszolidációs politika lényegéről elmélkedve írta: „[...] a népies szükségleteket és a vágyakat a szaktudásnak s a kormányzati készségnek nemzeti politikává kell kiérlelnie és ennek tiszta meglátása, világos felismerése a konszolidációs politika lényege.”²⁸ Az idézett „világos felismeréshez”, a „népi szükségletek” felméréséhez a közigazgatási-hivatalnoki gyakorlatnak olyan megközelítése szükséges, amely szerint a közigazgatásnak kell az emberért lennie.²⁹ Emiatt ragaszkodott Klebelsberg ahhoz, hogy a minisztériumi tisztviselők a helyszínen hozzanak döntést, mérjék fel az igényeket, gyűjtsék be a szükséges tapasztalatokat és az előforduló panaszokat.³⁰ Klebelsberg Magyary koncepcióját ültette át a gyakorlatba, amikor is egy olyan minisztériumot hozott létre, amelyben megfelelő szaktudású hivatalnokok racionalizált belső szervezetben tevékenykednek, és kifelé szolgáltató közigazgatási munkát folytatnak.³¹

1923-ban Magyary újabb kritikai elemzést adott közre a hazai szellemi élet válságáról a Nemzetek Szövetsége által küldött megválaszolandó kérdőív kapcsán:³²

„A magyar kultúra határozott válságban van és e kultúra munkásai a tudományos kutatás lehetőségétől anyagi okból csaknem teljesen elzárva, önmaguk és családjuk fenntartásáért kénytelenek megfeszített erővel dolgozni. Az irányadó tudományos körök és a kormány

²⁵ Vö. BERNÁT 1999: 104.

²⁶ Vö. KOI 2015b: 109.

²⁷ Magyary saját jelzője. MAGYARY 1931a: 8.

²⁸ KLEBELSBERG 1929.

²⁹ Vö. GLATZ 1990: 447–451.

³⁰ Vö. BERNÁT 1999: 107.

³¹ BERNÁT 1999: 107.

³² MAGYARY 1923: 13.

ebben a helyzetben egyaránt abban látják főfeladatukat, hogy mindenekelőtt a magyar kultúra folytonosságának olyan megszakadását igyekezzenek meggátolni, aminő a mohácsi vész után a Mátyás-korában kifejlődött renaissance műveltséget elhagyta pusztulni, úgy, hogy utána a magyar szellemi élet fejlődésében nagy visszaesés következett be.”

A kialakult helyzetnek Magyary szerint két oka volt. Az egyik a gazdasági válság, amely a világháborút követően sújtja az országot. A másik, hogy a négyfelé szabdaltságra magyarság magyarországi része nélkülözi a többiek szellemi kapacitását, és az utódállamokkal megszakadt szellemi kapcsolatok a magyarságra nézve károsak.³³ A kormány és a tudományos elit számára ebben a válságban egy megoldás lehetséges: a magyar kultúra folytonosságának megszakadását megakadályozni. E célt háromféle módon próbálták megvalósítani: az anyagi eszközöket nem igénylő szellemi munka intenzívebbé tételével, a korlátozott anyagi lehetőségek optimális szervezéssel történő kihasználásával, valamint a költségvetés belső arányainak átalakításával. Magyary a törvényhozási intézkedéseket és a kultúra állapotát jellemző néhány statisztikai adatot ismertetve rámutatott, hogy a tanulmányi ösztöndíjak és pályadíjak mennyire elégtelenek az adott helyzetben, hogy a könyvtermést tekintve kimutatható: „a magyar tudományos könyvtermelés és a magyar tudományos folyóiratok pedig a teljes pusztulás szélén állnak és ezáltal a magyar tudományos élet fenntartását végzetes katasztrófával fenyegetik.”³⁴ A nemzetközi egyezményekhez való csatlakozással és a külfölddel való szellemi kapcsolatok intézményesítésével sem sikerült jelentékeny javulást elérni. Vészjóslóan a következőket állította:

„A fentiek mutatják, hogy Magyarország szellemi élete olyan nehéz helyzetben van, hogy az ország mai gazdasági helyzetéből kifolyólag a végleges pusztulás veszélyének van kitéve, pedig itt olyan kulturális élet sorsáról van szó, amelynek elpusztulása az általános emberi kultúrközösségnek érzékeny veszteségét jelentené.”³⁵

Magyary javaslata szerint a Nemzetek Szövetsége azáltal támogathatná a magyar művelődés ügyét, ha kimondaná, hogy az ország rászorul a szervezet erkölcsi és anyagi támogatására. Szerinte fontosak lennének a nemzetközi diák- és tanárcserék, valamint a külföldi egyetemekkel való kapcsolatok intézményesítése. Szempontja, hogy elháruljanak azok az akadályok, amelyek meggátolják a tudományos vívmányok és más szellemi termékek eljuttatását az utódállamokban élő magyarsághoz. Magyary a nemzetközi kapcsolatok fejlesztő hatásában nem kételkedett, de írásából kitűnik: a megújódást elsősorban a belső erőktől várta.³⁶

1924-től ennek a felfogásnak a jegyében születtek írásai, amelyekben felvázolta a hatékony magyar tudománypolitika feltételeit. Elemezte a nemzetközi tudományos életben végbement változásokat, amelyek megerősítették abban, hogy a 20. század a fejlődés új szakaszához érkezett.

³³ Vö. BERNÁT 1999: 108.

³⁴ Vö. MAGYARY 1923: 23.

³⁵ MAGYARY 1923.

³⁶ MAGYARY 1923: 29.

Meglátása szerint a tudományos munkamegosztás rohamosan fejlődik, a specializáció egyre alapvetőbb követelmény, aminek következtében megnőtt a kutatók egymásrataltsága. Ezt a felfogást csak erősítette az a tény, hogy gyorsan emelkedik a tudományban részt vevők létszáma, ami együtt jár a tudományos kiadványok növekedésével. Magyary szerint „a technikai haladás a kísérletezési művészet terén a műszerbeli és anyagbeli segédeszközök tekintetében korábban nem ismert pénzbeli követelményekkel lép fel”.³⁷

A világban zajló változások számbavétele alapján jutott el töretlen logikával arra a következtetésre, hogy a tudomány művelése a tudományos nagyüzem keretében zajlik,³⁸ ami új megközelítést jelent a tudományszervezésnek, túl a tudománypolitika új célkitűzésein.³⁹ A modern követelményeknek megfelelő államigazgatáshoz a pusztá tapasztalat alapján nem lehetséges hatékony megoldást találni, mivel az „empíria [...] mindig nagy fogyatékoságban szenved, amelyek közt az ingadozás, a sokféleség és a lendület hiánya a legkárosabbak közé tartozik”.⁴⁰ Szerinte az ipar és a gazdaság hasonló cipőben járt a 20. században, de a probléma megoldásához a szükséges elméletet a megfelelő szakemberek kifejlesztették, „ami által a kapitalizmus megkapta az elméleti támaszt a gyakorlat új problémáinak megoldására”.⁴¹ Az állam, amely a tudománypolitika kivitelezésére hivatott, ugyancsak „ennek az utolsó ötven évnek folyamán lett technikai értelemben nagyüzemmé”.⁴² Ugyan közigazgatása fejlődött és terebélyesedett, de e mögött nem állt kidolgozott, a gyakorlati megoldásokat segítő elmélet, azaz hiányzott a kidolgozott közigazgatástan. A „racionalizátor”⁴³ úgy látta, hogy a magyar tudomány nemzetközi versenyképességének biztosításához nem csupán jól definiált állami tudománypolitikai célok szükségeltetnek, hanem a közigazgatástan kiművelése is megkerülhetetlen, ami viszont már a tudósok feladata. Mivel a harmincas évekig nem tudott a hatékony közigazgatási gyakorlathoz szükséges elmélet kidolgozására koncentrálni, joggal gondolhatta úgy, hogy a magyar tudománypolitika csupán félkarú óriás. Ez részévé vált a közte és Klebelsberg közt kialakult konfliktusnak.

A magyar tudományos nagyüzem atyja

A múzeumokban, az egyetemeken és az önálló kutatóintézetekben folyó – Magyary szóhasználatára szerinti – „nagyüzemi” tudományos munka megszervezése irányába tett első lépés az Országos Magyar Gyűjteményegyetem (a továbbiakban: OMGY)⁴⁴ létrehozása volt 1922-ben. Az OMGY költségvetése elsősorban az állami dotációval kalkulálhatott, amelyet a Tanács osztott el az intézmények között, így a VKM többnyire nem avatkozott bele a pénzek elosztásába. Magyary hathatós közreműködésével megkövetelte a pénzügyi-számviteli

³⁷ MAGYARY 1927b: 362.

³⁸ Nem véletlenül viseli idézett könyve ezt a címet 1931-ből.

³⁹ VÖ. BERNÁT 1999: 109.

⁴⁰ MAGYARY 1927b: 362–363.

⁴¹ MAGYARY 1927b: 362–363.

⁴² MAGYARY 1927b: 362.

⁴³ Saád József szóhasználatára. SAÁD 2000: 7.

⁴⁴ VÖ. KLEBELSBERG 1994: 33–40. Működéséről bővebben VÖRÖS 2010.

fegyelmet, aminek köszönhetően az egyes intézményeknek juttatott pénzüsszeg a kiindulási időszak arányait megőrizve került a címzettekhez. Ez biztosította ugyan a kellő stabilitást és lehetővé tette a tervezést, de az arányok konzerválásával megnehezítette egy korszerűbb szerkezet kialakítását. Az éves költségvetések – amelyek előirányzatait az OMGY Tanácsa terjesztette fel a minisztériumba – a dologi kiadásokra, egyéb célokra és átmeneti kiadásokra tartalmaztak összegeket.⁴⁵

Magyary minden igyekezetével támogatta ezt az új intézményt. Először csak 1925-ben vett részt személyesen az OMGY vezetőinek értekezletén, s ha nem is állandóan, de alkalmanként jelen volt az üléseken. Ő kezdeményezte a minisztérium részéről a berlini Collegium Hungaricum felvételét az OMGY keretébe, valamint intézte az ingatlanok átíratását az OMGY részére. Szaktudásával segített a pénzügyi és számviteli fegyelem kialakításában, a költségvetések tervszerű elkészítésében, valamint tervezetet készített az OMGY intézményeit magában foglaló épületek tervszerű és gyökeres helyreállítására. A Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetségének alakulását (a továbbiakban: TTIOSZ) előkészítve kérte az OMGY vezetésének javaslatait az alapszabály megfogalmazásához.⁴⁶

Az OMGY egy nagyobb szervezeti keretbe is beletartozott, a már említett TTIOSZ-ba. Ez a szervezet az OMGY-vel párhuzamosan alakult ki, bár előzményei 1918 őszére nyúltak vissza, amikor a tudományos társulatok vezetői közül páran tanácskozást tartottak Teleki Pál elnökletével, hogy a társulatok működésének gazdasági hátterét biztosítsák, valamint az együttműködés lehetséges módozatait megfogalmazzák. Ennek a kezdeményezésnek folytatásaként 1919 őszén Klebelsberg vezetésével létrehozták a Tudományos Társulatok Társulatközi Bizottságát, amely előkészítette a TTIOSZ megalakulását, amire 1923. április 20-ig kellett várni. A Szövetség célja volt „az országban fennálló tudományos társulatoknak és intézményeknek, anélkül, hogy azok hivatásszerű tevékenységét bárminő irányban is korlátozná, szövetségbe tömörítése, közösen jobban kielégíthető anyagi érdekeinek gondozása és a tudományos munka érvényesülését elősegítő anyagi eszközöknek előteremtése [...]”.⁴⁷ A Szövetség „tagjai tudományos társulatok és tudományos intézmények (múzeumok, intézetek stb.) s amennyiben tudományos munkásságot fejtenek ki, irodalmi és művészeti társulatok is lehetnek”.⁴⁸ A szövetség anyagi hátterét a tagdíjak, az évi rendszeres államsegély és az állam segítségével alapított, de a szövetség tulajdonába adott sajtóvállalat profitja alkotta. Az utóbbit az állam 140 millió koronával támogatta, valamint szorgalmazta az Egyetemi Nyomdával való egyesítését.⁴⁹ A vállalkozás olyan sikeresnek bizonyult, hogy 1925-ben 121 millió korona volt a Szövetség éves nyeresége. A számadatokból viszont az is kiolvasható, hogy a tagdíj és a vállalkozói haszon együttesen sem volt elégséges a megfelelő szint biztosítására, mert állandó éves államsegélyt is kaptak a szervezetek, amelynek elosztására a Szövetség tett javaslatot, amit a minisztérium a legtöbb esetben módosítás nélkül elfogadott.⁵⁰

⁴⁵ Vö. SAÁD 2000: 21.

⁴⁶ Vö. BERNÁT 1999: 114–115.

⁴⁷ Vö. MAGYARY 1931a: 219–221.

⁴⁸ Vö. MAGYARY 1927a: 518.

⁴⁹ MAGYARY 1927a: 515.

⁵⁰ Vö. MAGYARY 1927a: 515.

Magyary Zoltán, aki a Szövetség titkára, később főtitkára lett, 1924-ben a következőképpen látta az entitás küldetését:

„Számban megfogyva, magyar testvéreinktől és a művelt világ tudományosságával való kapcsolattól elzárva, anyagi nehézségekkel küzdve, kellő szervezettség hiányában az igazságtalan békeszerződés sátáni szándékai tudományos életünkkel szemben csaknem beteljesültek. De ma már bízhatunk abban, hogy tudományos életünk fontosságát meg tudjuk menteni. E mentésben Szövetségünk fontos mentőhajó. Ennek a szerepnek kell összes tagjainkban tudatossá válnia. A fedélzeten teljes szolidaritásra és fegyelemre van szükség.”⁵¹

Az első év eredményességét abban látta, hogy a Szövetség „a tudományos társulatok szervezkedése terén kitartó munkát végzett, további hatalmas fejlődés alapjait rakta le és sikerült a tudományos közvéleményben működésének üdvös voltát elismertetnie”.⁵² A jövőt pedig így vázolta fel: ha „szövetségünket vállvetett munkával felvirágoztatjuk és tudományos életünk hatalmas szervezettel gazdagodva kerül ki a megpróbáltatásokból, akkor a bajból hasznot merítettünk és a trianoni szerződésnek nekünk szánt élet ellenségeinkre visszafordítottuk”.⁵³

1927-ben a Szövetség tevékenységét vitathatatlanul sikeresnek értékelte. A szervezet küldetését továbbá abban látta, hogy a tudatos tudománypolitikai tevékenységhez szükséges, szervezett célmegfogalmazáshoz hozzájárul és hozzásegítheti a magyar tudományt ahhoz, hogy megállja helyét a nemzetközi kulturális harcmezőnyben.⁵⁴ Magyary büszke volt, hogy a Szövetség gondozásában fog megjelenni *A magyar tudománypolitika alapvetése* című könyve, amely munka akkor teljesíti be küldetését, „ha sikerül bizonyítania, hogy lehetséges átfogó, minden erőnket latba vető tudományos reálpolitika és hogy annak megvalósításától az ország egzisztenciális érdekei függnék”.⁵⁵

A gazdasági válság negatív hatásait a Szövetség is megérezte. Magyary mégis bízott abban, hogy sikerült a tudományos élet folytonosságát biztosítania a szervezetnek, valamint eljutnia a tudománypolitikai célok szervezett megfogalmazásához. Ekkor elérkezettnek látta az időt a magyar tudománypolitikai eredmények felléptetésére a nemzetközi tudománypolitika színpadjára.⁵⁶ Ezt így indokolta egyik főtitkári jelentésében:

„Nemzetek egymásközi harcában kulturális téren sem filantropikus önzetlenség és pedagógiai elnézés, hanem a fegyverek és az erőviszonyok az egyedül döntők, bár ezen a téren szerencsére szellemi fegyverek és a tehetségek erőviszonya az irányadók és ezért lehetséges

⁵¹ MAGYARY 1931a: 226.

⁵² MAGYARY 1931a: 220.

⁵³ MAGYARY 1931a: 226.

⁵⁴ Vö. BERNÁT 1999: 118.

⁵⁵ MAGYARY 1931a: 230.

⁵⁶ Egy 1936-os beszédében így fogalmaz a korszak eredményességét illetően: „Gróf Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter érdeme és működésének eredménye, hogy tudománypolitikai céltudatosságunk a háború óta nagyobb, mint volt Nagy-Magyarország idején.” MÁRTONFFY 1937: 206.

sokkal kedvezőbb helyzete lélekszámban és anyagi erőben kis nemzeteknek nagyobbak felett, ha szellemi erőben és tehetségben azoknál különbek.”⁵⁷

A Szövetséget Magyary a magyar tudományos nagyüzem szervezett igazgatására szolgáló példaszerű intézménynak és a magyar tudománypolitika elévülhetetlen eredményének tekintette, amely 1931-re tagszervezeteinek számát 34-ről már 50-re tudta emelni.⁵⁸ A Szövetségnek sikerült a hivatalosan tudományosnak elismert társadalmi szerveződések jelentős részét lazán szerveződő önkormányzati alakulatba összefogni, valamint működésük számára elégséges anyagi háttérrel biztosítani. A Szövetség jogi személyként kiadványaival is képviselte a magyar tudománypolitikai törekvéseket a nemzetközi porondon.⁵⁹

Egy másik jelentős lépés a Természet-, Orvos-, Műszaki- és Mezőgazdaságtudományi Országos Kongresszus (a továbbiakban: TOMMOK) összehívása volt 1926 januárjában.⁶⁰ Magyary a kongresszus előkészítésében, munkálatainak megszervezésében kulcsszereplő volt. A hazai természettudomány művelésének kérdéseit áttekintő rendezvényre meghívták előadónak a német tudománypolitika jeles művelőjét, Richard Richtert is. Az előkészítés során Magyary a kongresszus írásban beküldött felszólalási anyagát elérhetővé tette a sajtó számára, s így jóval korábban elkezdődhetett a kongresszussal kapcsolatos ismertető-értékelő cikksorozatok publikálása.⁶¹ A kongresszus szervezését formálisan Horthy Miklós kormányzó hivatalos felkérő levele indította útjára. A TOMMOK-ot maga Horthy nyitotta meg, amely rendezvény zártkörűnek számított. A résztvevőket két csoportba lehetett osztani: rendes tagok, vagyis a kongresszus körébe tartozó tudományágak művelői, és a meghívott tagok, azaz a rendező bizottság által meghívott jeles közéleti, politikai, vallási szereplők: a kormány néhány minisztere, a nemzetgyűlés elnöke, képviselők, főispánok és alispánok, az ipar, a kereskedelem és a bankélet képviselői, földbirtokosok, főapátok és főabbik, főtanácsosok és államtitkárok. A meghívottak összesen 816 főt tettek ki.⁶²

A kultuszminiszter úgy vélte, hogy a kongresszusnak a közvéleményhez és a hivatalos körök-höz is kell szólnia a tudományos élet teendőiről. Klebelsberg, aki sokszor hangsúlyozta, hogy a mostani időkben a természettudományok jelentősége megnőtt a kultúrán belül, nem csupán rövid áttekintést, hanem programot is adott a kongresszusnak.⁶³ Az első feladat szerinte a tudományos életben is látható magyar hiba leküzdése, azaz a kohézió hiányának a felszámolása, mert csak így látta lehetségesnek egy egységes nagy program összeállítását és hosszú távú kivitelezését. „Azt hiszem tehát, hogy nekünk egy szervezetet kell ebből a kongresszusból kifolyólag teremtenünk, amely azoknak az eszméknek miniszteri változásokon felüli letéteményese marad, amelyeket a kongresszus évek hosszabb sorozatára nézve megállapít.”⁶⁴ Kettős szervezet

⁵⁷ Idézi BERNÁT 1999: 118.

⁵⁸ Vö. SAÁD 2000: 24–26.

⁵⁹ Vö. BERNÁT 1999: 119.

⁶⁰ Vö. SAÁD 2000: 24.

⁶¹ Online olvasható pl. a *Magyarság* című újság hasábjain három egymást követő napon: 1925. december 29., december 30., december 31.

⁶² Vö. BERNÁT 1999: 119.

⁶³ Vö. PALLÓ 2007: 1624–1625.

⁶⁴ Vö. GLATZ 1990: 170–171.

volt a szeme előtt: egy állami és egy társadalmi. Előbbi a Természettudományi Tanácsot jelölte, utóbbi pedig természettudósok és üzletemberek együttműködését jelentette.⁶⁵

Magyary a kongresszusi beszédében a magyar tudomány nemzetközi helyzetét elemezte.⁶⁶ Megállapította, hogy a világháború miatt a nemzetek „felismerték a nagy fontosságát annak, hogy a politikai és gazdasági függetlenségen felül egy ország kulturális és tudományos függetlensége és autonómiája is mekkora jelentőségű”.⁶⁷ A legfontosabb körülmény, amit szem előtt kell tartani, az „az, hogy a tudományos kutatás és a tudomány művelése terén a háború előttit messze felülmúló erőfeszítéseket tesz minden ország a tudományos versenyben való érvényesülése érdekében”.⁶⁸ Miután az erre vonatkozó adatokat ismertette, a következőket hangsúlyozta:

„A tudományos kutatás és a felsőoktatás az egyes tudósoknak a legszemélyesebb munkája. Van azonban a tudományos munkának számos olyan feltétele, amit azok egyenként nem tudnak maguk számára megszervezni, hanem csak együttes munkával, a szervezettség erejével biztosíthatnak maguknak. Ezeknek a szellemi és anyagi feltételeknek a megteremtése minden állami tudománypolitikának is a tulajdonképpeni feladata, de e tekintetben maguknak a kutató tudósoknak szolidaritása és szervezetekbe való tömörülése és együttes munkája nélkülözhetetlen.”⁶⁹

Ezért jelentősek az e területen található nemzeti és nemzetközi erőfeszítések, amelyek közül is a német *Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft* példaértékű, mert az egész német tudományos világnak az önkormányzati szerve, s elnökének lehetősége van arra, „hogy a tudományos kutatást szervezze azoknak a kutatási feladatoknak a kijelölése útján, amelyek a német gazdasági élet, közegészség és népjólét terén aránylag gyors és biztos eredménnyel kecsegtetnek”.⁷⁰ A nemzetközi együttműködés intézményeit áttekintve jutott el Magyary a tanulságok levonásához. Fontosnak tartotta leszögezni, hogy a tudományok terén „nem elhatározás és hazafias fogadkozás, hanem – mint Schmidt-Ott⁷¹ helyesen mondta – a teljesítmény számít”.⁷² Ez indokolja, hogy „el kell tehát érünk tudományos teljesítőképességünk határait. A kutatómunka az egyén agyában folyik. De ahhoz ma a munka szervezete nélkülözhetetlen előfeltétel.”⁷³ Amíg tehát az egyes tudományterületek képviselői a felszerelések terén kívánták az előrehaladást, addig Magyary a szervezettségben rejlő továbblendítő erőt tartotta szem előtt.

A kongresszus rendkívül gyümölcsöző volt. Magyary a folytatást biztosító végrehajtó bizottságban is fáradszónak tevékenykedett. Elkészítette *A Természettudományok fejlesztése*

⁶⁵ GLATZ 1990: 71.

⁶⁶ MAGYARY 1926: 73–97.

⁶⁷ MAGYARY 1926: 75.

⁶⁸ MAGYARY 1926: 76.

⁶⁹ MAGYARY 1926: 79.

⁷⁰ MAGYARY 1926: 80.

⁷¹ Friedrich Schmidt-Ott (1860–1956), nemzetközi hírű német kultúrpolitikus a korszaknak. ABLONCZY 2014: 130.

⁷² ABLONCZY 2014: 95.

⁷³ ABLONCZY 2014: 95.

érdekében teendő intézkedésekről szóló törvényjavaslatot,⁷⁴ amelyet 1930-ban fogadott el a törvényhozás (1930. évi VI. törvénycikk). A törvényjavaslat indokolásában szerepelt, hogy a 20. század a természettudományoké és az elméleti természettudományoké, s az utóbbiak jelentőségének megnövekedésével párhuzamosan egy új jelenséget is figyelembe kell venni: a tudományt egyre nagyobb mértékben rendelik a termelés szolgálatába. Az indokolásban nem csupán a Természettudományi Tanács és Alap⁷⁵ létrehozásának szükségességét emelte ki, hanem azt is, hogy a legcélszerűbb az összes budapesti főiskola és más tudományos intézet természettudományi intézeteinek, laboratóriumainak és tanárainak közös telepen való egyesítése, aminek számos előnye közül külön kiemelte, hogy ezzel a fakultáspartikularizmust is fel lehetne számolni.⁷⁶ Tudniillik, ha az egyetem egy nagy egész, amelynek karai csak adminisztratív akadályokat képeznek, de a hallgatók azt a professzort hallgatják, akinek tudására szükségük van, tekintet nélkül arra, hogy hivatalosan a tanár melyik karnál van beosztásban. Az indokolás szükségesnek tartotta azt is, hogy összevonások révén új intézeteket hozzanak létre.⁷⁷

Az OMGY mellett sikerült a természettudományok művelését is önkormányzati⁷⁸ formába önteni, amely a tudománypolitika céljainak tervszerű megvalósításához elengedhetetlen volt. A kongresszust követően a miniszter szándékai szerint, a megállapított „program állandó fejlesztését, s maga és utódai számára a tudomány hivatott művelőinek szakértő tanácsát” képes volt „biztosítani, oly módon azonban, hogy ennek a Tanácsnak fontos hatáskört is ad és ezáltal azt a tudománypolitikai program fejlesztésére saját felelősségének tudatában kényszeríti”.⁷⁹

A kongresszus másik komoly eredménye a Széchenyi Tudományos Társaság megalakítása volt, amely azt a célt tűzte maga elé, hogy előmozdítsa a természettudományos kutatómunkát. Ez a szervezet foglalkozott a megoldandó problémákkal és a megoldást kereső kutatókkal; a kutatási megbízások megítélése is ide tartozott. A társaság tudományt finanszírozó tagjai elsősorban az ipar területéről jöttek. Programjuk alapgondolata, hogy szegény ország lévén, nagy súlyt kell fektetni arra, hogy a tudományos kutatásra fordított összegek felhasználásánál ugyanazok a szempontok jussanak érvényre, amelyek más gazdasági beruházásoknál meghatározók. Biztosítani kell a beruházás produktív jellegét és fenntarthatóságát, sőt fokozhatóságát.⁸⁰ A problémák három nagy területét jelölték meg, ahol a fenti elvek érvényesítésével lehetett kutatást támogatni: a mezőgazdasági termelés és ipar, a nyersanyagok, továbbá a külföldi termékek és alapanyagok hazaival való kiváltása és pótlása. A két utóbbi aktualitását alátámasztja, hogy a kutatások leginkább a barnaszén és kőszénkátrány hasznosításával, a bauxit feltárásával és feldolgozásával, illetve a cellulóz szerkezetének vizsgálatával foglalkoztak.

⁷⁴ Teljes egészében: MAGYARY 1931a: 179–184.

⁷⁵ Bővebben a szervezetről: MÓRA 1987.

⁷⁶ Vö. MAGYARY 1931a: 179–180.

⁷⁷ Vö. BERNÁT 1999: 124.

⁷⁸ Figyelemre méltó Magyary gondolata az önkormányzatiságról: „Nemcsak az embereknek előnyös, hanem a központnak is, mert egyrészt tehermentesíti őt mindaz, amit az önkormányzatok látnak el, másrészt mert nem kell olyan ügyekben döntenie, amelyeknek minden részletét nem ismerheti eléggé.” MAGYARY 1942: 116.

⁷⁹ MAGYARY 1927a: 610.

⁸⁰ Vö. MÓRA 1990.

Ha a támogatott kutatások egészére pillantunk, akkor feltűnik, hogy az éves összeg több mint felét a mezőgazdasági kutatásnak szentelték.⁸¹

A kongresszus által szorgalmazott, a tudósutánpótlást biztosító, Magyary által kidolgozott új szervezetről, az Ösztöndíjtanácsról szóló törvényjavaslat 1927-ben került a törvényhozáshoz, amely ezt is gond nélkül megszavazta. A tanács feladata volt a természet- és humán tudományok, valamint a művészetek területén jelentkező szakemberszükséglet felmérése, a tehetséggondozás, valamint a minisztérium által biztosított lehetőségek felhasználásával a tehetségek ösztöndíjra történő felterjesztése.⁸² A cél érdekében a tudományos és művészeti intézményekből, a Természettudományi Tanács küldötteiből, illetve a minisztérium által kinevezett és meghívott tagokból jött létre az OMGY-hez hasonló, autonóm jogokkal rendelkező testület. Anyagi hátterét a Nemzeti Közművelődési Alapítvány, a VKM kezelte alapok, állami juttatások, illetve esetleges adományok, valamint a volt ösztöndíjasok által visszafizetett pénzösszegek biztosították.⁸³ Az utóbbira azért is lehetett számítani, mert az ösztöndíjasok az állami szférában előnyben részesültek. A Magyary által kimunkált szervezeti egység a tudós- és művésztutánpótlás folytonosságát és rendszerességét is garantálta.⁸⁴

Az Ösztöndíjtanács munkája kapcsán Magyary a nemzetközileg versenyképes és idehaza vezető szerep betöltésére alkalmas emberek tervszerű kiválasztását jelölte meg. Az évente kétszáz ösztöndíjast kijelölő tanács legfontosabb szerepét abban látta, hogy új vezető generációt és azzal új közéleti közszellemet honosítsanak meg hazánkban, aminek feltételei immár adottak. Ahogyan fogalmazott: „Ez természetesen idő kérdése és a hazafias közvélemény kötelessége, hogy ezt az időt a magyar ifjúság elitjének türelemmel és szeretettel megadja és az Ösztöndíjtanács munkásságát megértéssel támogassa.”⁸⁵

Nemzetközi kooperátor

Magyary nagy várakozással tekintett a Népszövetség által létrejött *Commission Internationale de Coopération Intellectuelle* nevű szervezetre, illetve ennek alintézetére (magyarul a Szellemi Együttműködés Nemzetközi Bizottsága, CIDCI). Olyan nemzetközi szervezet volt ez, amely a tudományos együttműködés szervezeti keretét biztosíthatta.⁸⁶ Ösztönözte, hogy ebben a tevékenységében vegyenek részt a magyarok is, leginkább azért, hogy befolyásolhassák a nemzetközi tudománypolitika alakulását. Magyary tagja volt a hazai Értelmi Együttműködés Nemzeti Bizottságának, sőt ő volt a magyar kormány részéről a CIDCI intézetének állandó képviselője.⁸⁷ A nyugati nemzetek többsége már kialakította saját tudománypolitikáját – vélekedik Magyary egy 1931-ben íródott cikkében –, a nemzetközi tudományos

⁸¹ Vö. BERNÁT 1999: 125.

⁸² ANDRÁSSY 1990: 37.

⁸³ Vö. Gróf Klebelsberg Kunó beszédei, cikkei és törvényjavaslatai 1916–1926 1927: 180.

⁸⁴ Vö. BERNÁT 1999: 126.

⁸⁵ MAGYARY 1928: 179–180.

⁸⁶ Vö. MAGYARY 1927a: 551–554.

⁸⁷ Vö. ANDRÁSSY 1990: 28; *Akadémiai Almanach* 1938: 111; MOLNÁR 1988: 839.

munkamegosztás és együttműködés szükségessége megteremtette az alapot, hogy megtalálják a közös, úgynevezett irányeszméket, amelyekre az új nemzetközi tudománypolitika épülhet. A közös célok meghatározásához elengedhetetlen a közös gondok vizsgálata. A fentebb említett nemzetközi szervezetek tagjairól, képviselőiről megállapítható, hogy „mindegyikük felelősséget visel saját országával szemben számos olyan kérdésben, amelyek a többi országok nagy részében is felmerülnek. Például ilyen a mindenütt jelentkező diploma túltermelés és szellemi munkanélküliség.”⁸⁸ Hasonló probléma a tömegek beáramlása az egyetemekre, ami az oktatás és kutatás szervezeti kérdéseinek újragondolását veti fel. A nemzetközi tudományos munkamegosztás hatékonyságát növelni csak a kormányok közreműködésével lehetséges.⁸⁹ Emiatt javasolja Magyary 1929-ben, hogy az egyetemi ügyosztályok vezetői jöjjenek össze a nemzetközi szervezet segítségével. Egyrészt, mert ők pontosan ismerik a saját területüket, másrészt mert ők lehetnek hatással saját országuk kultuskormányzatára.⁹⁰

1930-ban a CIDCI szervezetének találkozájára hívta össze az Egyetemközi Irodák igazgatóit, amelyen Magyary felkérésére Hankiss János vett részt. Hankiss jelentése szerint „a tavalyi ülésen Méltóságod által tett két javaslat közül az egyetemi ügyosztályok vezetőinek összehívására vonatkozó javaslat rendes útján megy tovább; valószínűleg ősszel össze is hívják az ülést. Az összes direktorok beleegyeztek, kivéve a spanyolt és a cseheket, akik nem válaszoltak. Franciaország képviselője is szkeptikusan nyilatkozott...”⁹¹ A javaslatot elfogadták, így az intézet „Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország és az Amerikai Egyesült Államok *directeur de l'enseignement supérieur*-jeit eddig háromszor, 1932-ben, 1933-ban és 1935-ben értekezletre hívta össze, melyeken Magyarország részéről, mint az indítvány tevőjének szerepsém volt részt venni, bár időközben magam megszűntem *directeur de l'enseignement supérieur* lenni” – emlékezik vissza Magyary 1937-ben.⁹²

A kultúrpolitikus a nemzetközi tapasztalatok alapján, valamint a sikeres kezdeményezés után új felismerésre jutott:

„Ami mindebből Magyarországra nézve következik, az az, hogy ebben az összefüggésben is jelentkezik a lélekszámról kis kultúrnemzetek speciális hivatottsága az emberiség kultúrájának előbbre vitelében. A maguk egységesebb viszonyainak könnyebb áttekintése és a többi nemzetek teljesítményeinek nemzeti elfogultságtól és politikai versengéstől független megítélésénél fogva könnyebben jutnak el az objektív összehasonlításra és az egészséges eklekticizmusra. Ebből pedig adódik a lehetőség és hivatottság a mai kor tudománypolitikai szintézisének megalkotására. Magyarország, ha a megszerzett iniciatívát ezen a téren megtartja, komoly szerepet játszhatik a nemzetközi kulturális életben: a hosszú idő után, amikor többnyire kapott, ő adhat, s így ébresztője lehet a nemzetközi értelmi együttműködés nemes értelemben vett szellemének.”⁹³

⁸⁸ MAGYARY 1931b: 143.

⁸⁹ MAGYARY 1931b: 144.

⁹⁰ Vö. MAGYARY 1931a: 10.

⁹¹ Idézi BERNÁT 1999: 133.

⁹² Vö. MAGYARY 1937: 2.

⁹³ MAGYARY 1931a: 10. Idézi BERNÁT 1999: 162.

A magyar tudománypolitika egyértelmű feladata tehát – Magyary szerint – a születő nemzetközi tudománypolitika formálásában való aktív szerepvállalás.

ÖSSZEGZÉS

„Az általános műveltség alapjainak megszerzése után szakképzettségre van még szükség, hogy az életben helyt tudjatok állni. Az oklevélért kell még dolgoznotok jó négy-öt évig, hogy mint papok, tanárok, közfunkcionáriusok, orvosok, mérnökök, honvédtisztek vagy művészek a nemzet vezető rétegébe emelkedhessetek fel.”

Magyary Zoltán: *A piarista iskola szelleme*

Magyary Zoltán a Horthy-korszak bethleni konszolidációjának egyik kiemelkedő egyénisége, aki a kultusztárca működését beszédeivel, írásaival, sőt személyes példájával is gazdagította. Abba a sorba illeszkedik, amelyet a reformkorban Széchenyi István nyitott meg a maga problémafelismerő és megoldásorientált attitűdjével. Főnöke, Klebelsberg Kunó, Bethlen István miniszterelnök bizalmát és az állami költségvetés méltányos támogatását élvezhette, így Magyary szinte akadálytalanul dolgozhatott. Amint azt bemutattuk, a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jog kiváló szakembere leginkább a tudományos ügyekkel, a külföldi magyar intézetekkel, ösztöndíjakkal és nem utolsósorban a diákokat érintő szociális kérdésekkel foglalkozott. Kendőzetlenül beszélt a kultúrpolitika problémáiról, ami nemcsak a világháborús vereségből vagy a trianoni tragédiából következett, mint külső okból, hanem – Széchenyihez hasonlóan – rámutatott a belső okokra, amiért a felelősség a magyarságot terheli.⁹⁴

Bármennyire is nagy volt az elégedetlenség és a bizalmatlanság a külfölddel szemben, Magyary fáradhatatlanul utazott nyugatra és keletre egyaránt. Nemcsak hogy szavakkal ösztönözte a magyar diákságot, hogy tanuljanak más országokban, vagy szervezett nemzetközi kapcsolatokat, intézeteket, konferenciákat, hanem ő maga is élen járt a tanulmányutak végzésében, aminek tapasztalatait rövidesen publikálta is a nemzet hasznára. (Egy újabb széchenyiánus vonás.) Magyary Zoltán tudománypolitikai elképzelésének egyik központi eleme az az igyekezet, hogy Magyarországon nemzetközileg versenyképes tudományos életet kell létrehozni.⁹⁵ Az ország ennek mentén járulna hozzá a világ kulturális fejlődéséhez, és ezáltal növelné a magyarok nemzetközi megítélését. A magyar tudomány azonban nemcsak nemzetközi presztízszünk emeltyűje lenne, hanem az újjáépülő Magyarország gazdasági és kulturális felemelkedésének szegletköve. Ennek megteremtéséhez átfogó tudománypolitikai reformra volt szükség, amelynek nagysága már jóval túlmutatott a dualizmus kori eredményeken, más szóval európai léptékű volt. Ahogyan fogalmazott: „tudománypolitikai céltudatosságunk a háború óta nagyobb, mint volt Nagy-Magyarország idején.”⁹⁶ A számítógépes adatbázisok megjelenése

⁹⁴ Kiváló példa erre *A tudomány nemzetközisége. Nemzetközi verseny és nemzetközi együttműködés* című írása, amelyben a külső és belső problémák okait megnevezi és megoldást kínál ezekre. MAGYARY 1937.

⁹⁵ Vö. MAGYARY 1937.

⁹⁶ MAGYARY 1937: 2.

előtti korszakban is lenyűgöző, azaz óriási mennyiségű információ, amit a minisztériumnak begyűjtött – feldolgozott – itthonról és külföldről egyaránt.

Magyary az új országhatárok szabta adottságok figyelembevételével a hatékony intézményi keretet a kormány által kezdeményezett, önkormányzati joggal felruházott szervezetekben találta meg. Ennek a szemléletnek a keretében vált lehetővé a VKM decentralizálása, a tudományos élet vezetőinek bevonása a tudáspolitikába, valamint az állami támogatás megfelelő pénzügyi biztosítása és elosztása.⁹⁷ A tudós szakpolitikus szerint az e célokat szolgáló új szervezetek állami ellenőrzés mellett hatékonyan vezették és szervezték egybe a nemzet tudományos erőforrásait, és észszerűen használták fel a kapott anyagi erőforrásokat.⁹⁸ A mai tudáspolitikai kérdéseknél is – egyszerűsítve persze – a totális centralizáció Szküllája és az állam által magára hagyott hamis autonóm működés között kell navigálni.

Végezetül pedig kiolvasható Magyary gondolkodásából, hogy a tudáspolitikát csak összetetten, az egyes részek figyelembevételével lehet hatékonyan működtetni. A magyar alap- és középfokú iskolarendszernek rugalmas összhangban kell lennie a felsőoktatással, amelyek sokrétű intézményhálózatát egy szakminisztériumnak kell összehangolni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ABLONCZY Balázs szerk. (2014): *Gróf Bethlen István és kora*. Budapest: Osiris.
- Akadémiai Almanach* (1938). Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- ANDRÁSSY Mária (1990): Magyary Zoltán kultúrpolitikai munkássága. In FÜRÉSZNÉ MOLNÁR Anikó (szerk.): *Magyary Zoltán munkássága. Az 1988. május 28-án, Tatán rendezett tudományos ülés előadói anyaga*. Tata: Komárom–Esztergom Megyei Múzeumi Szervezet, 34–40.
- BEREND T. Iván (1987): *Válságos évtizedek*. Budapest: Magvető.
- BEREND T. Iván – RÁNKI György (1974): *Gazdaság és társadalom*. Budapest: Magvető.
- BERNÁT István (1999): Magyary Zoltán a klebelsbergi kultúra- és tudányszervezés szolgálatában. *Múltunk*, 44(3), 98–137.
- BIBÓ István (2011): *Az államhatalmak elválasztása. Bibó István munkái 1*. Budapest: Argumentum.
- DÉVÉNYI Anna (2020): A középfokú oktatás társadalompolitikai vetületei a Horthy-korszakban. *Századok*, 154(1), 81–106.
- FINÁCZY Ernő (1921): Az Országos Közoktatási Tanács. *Magyar Pædagogia*, 30.
- FÖLDES György – HUBAI László (2010): *Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010*. Budapest: Napvilág.
- GERGELY Jenő szerk. (2005): *Autonómiák Magyarországon. 1848–2000. I–III. kötet*. Budapest: ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L'Harmattan.

⁹⁷ Vö. BERNÁT 1999: 134.

⁹⁸ Vö. SAÁD 2000: 15.

- GLATZ Ferenc szerk. (1990): *Tudomány, kultúra, politika. Gróf Klebelsberg Kuno válogatott beszédei és írásai (1917–1932)*. Budapest: Európa.
- GLATZ Ferenc (2016): *Konzervatív reform. Klebelsberg, Domanovszky, Szekfű, Hóman, Hajnal*. Budapest: Kossuth.
- Gróf Klebelsberg Kunó *beszédei, cikkei és törvényjavaslatai 1916–1926* (1927). Budapest: Athenaeum.
- HENCZ Péter (2007): 75 éve halt meg gróf Klebelsberg Kunó. *Orvosi Hetilap*, 148(46), 2199–2201. Online: <https://doi.org/10.1556/oh.2007.h2152>
- HUSZTI József (1942): *Gróf Klebelsberg Kunó életműve*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- KEMÉNY Ferenc – KORNIS Gyula – FINÁCZY Ernő szerk. (1936): *Magyar Pedagógiai Lexikon II*. Budapest: Révai Irodalmi Intézet.
- KENYERES Ágnes szerk. (1967): *Magyar Életrajzi Lexikon*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- KLEBELSBERG Éva szerk. (1994): *Gróf Klebelsberg Kuno emlékezete 1994*. [h. n.]: A Gróf Klebelsberg Kuno Alapítvány.
- KLEBELSBERG Kuno (1929): *Küzdelmek könyve*. Budapest: Athenaeum.
- KOI Gyula (2015a): Magyary Zoltán életműve – A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(2), 123–139.
- KOI Gyula szerk. (2015b): *Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922)*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- KOLLÁR Gedeon (1928): A magyar tudománypolitika. *Pannonhalmi Szemle*, (3), 227–236.
- KOVÁCS Géza (1989): A tudománypolitikus Klebelsberg. *Természet Világa*, 120(9) 386–389.
- Magyarság (1929). 6(293). Online: https://adt.arcanum.com/hu/view/MagyarsagMilotayPetho_1925_12/?pg=424&layout=s
- Magyarság (1929). 6(294). Online: https://adt.arcanum.com/hu/view/MagyarsagMilotayPetho_1925_12/?pg=440&layout=s
- Magyarság (1929). 6(295). Online: https://adt.arcanum.com/hu/view/MagyarsagMilotayPetho_1925_12/?pg=456&layout=s
- MAGYARY Zoltán (1923): *A magyar szellemi élet válsága*. Budapest: Franklin-Társulat.
- MAGYARY Zoltán (1926): *A magyar tudomány nemzetközi helyzete*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán szerk. (1927a): *A magyar tudománypolitika alapvetése*. Budapest: Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetsége – Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1927b): Tudományos életünk virágzásának feltételeiről. *Széphalom*, 1, 359–366.
- MAGYARY Zoltán (1928): Vezető szakemberek képzése. *Magyar Szemle*, 2(4), 319–327.
- MAGYARY Zoltán (1929): *Emlékirat az egyetemi ifjúság szociális gondozásának megszervezése tárgyában*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1931a): *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában*. Pécs: Danubia.

- MAGYARY Zoltán (1931b): Nemzeti és nemzetközi tudománypolitika. *Magyar Paedagogia*, 40(5–8), 138–145.
- MAGYARY Zoltán (1937): *A tudomány nemzetközisége nemzetközi verseny és nemzetközi együttműködés*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1944): *Küzdelem a haladásért*. Gépelt kézirat. Budapest. Online: http://real-ms.mtak.hu/15898/1/Ms_10640_1.pdf
- MAGYARY Zoltán (2010): *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest: Országgyűlés Hivatala.
- MANN Miklós (2001): *Magyar oktatáspolitikusok*. Budapest: Oktatási Minisztérium.
- MÁRTONFFY Károly szerk. (1937): *Magyar felsőoktatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MOLNÁR Miklós (1988): Tudományos ülés Magyary Zoltán születésének 100. évfordulója alkalmából. *Állam és Igazgatás*, 38(9), 834–845.
- MONOSTORI Imre (2015): Egy konzervatív úr a baloldali zarándokok között. *Kortárs*, 59(2).
- MÓRA László (1987): *Az Országos Természettudományi Tanács és Alap működése alapításától megszűnéséig*. Budapest: [k. n.].
- MÓRA László (1990): Klebelsberg szervezetei a természettudományos kutatások támogatására. *Természet Világa*, 121(10), 467–469.
- ORMOS Mária (1998): *Magyarország a két világháború korában*. Debrecen: Csokonai.
- PALLÓ Gábor (2007): Klebelsberg Kuno: Politikus kultuszminiszter. *Magyar Tudomány*, 168(12), 1619–1636.
- PÜSKI Levente (2015): *A Horthy-korszak parlamentje*. Budapest: Országgyűlés Hivatala.
- RÁNKI GYÖRGY szerk. (1976): *Magyarország története VIII. 1918–1919, 1919–1945*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- ROMSICS Ignác (1999): *Magyarország története a XX. században*. Budapest: Osiris.
- ROMSICS Ignác szerk. (2009): *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Budapest: Osiris.
- ROMSICS Ignác szerk. (2014): *Magyarország története*. Budapest: Akadémiai Kiadó. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630585439>
- ROMSICS Ignác (2017): *A Horthy-korszak*. Budapest: Helikon.
- ROMSICS Ignác (2019): *Bethlen István*. Budapest: Helikon.
- ROMSICS Ignác (2020): *A trianoni békeszerződés*. Budapest: Helikon.
- SAÁD József (1994): Társadalomtudomány, 1921–1943. *Századvég*, 1(1), 151–169.
- SAÁD József (2000): *Magyary Zoltán*. Budapest: Új Mandátum.
- SCHWEITZER Gábor (2015): *A magántanári habilitációtól az egyetemi katedráig*. MTA Law Working Papers 2015/22. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_22_Schweitzer.pdf
- SZALAI Miklós (2012): Magyary Zoltán és a magyar alkotmányosság. *Történelmi Szemle*, 54(1), 83–101.

- SZANISZLÓ József (1993): *A Magyar-iskola és háború utáni sorsa*. Budapest: Verzál Lap- és Könyvkiadó Kft.
- SZEKFŰ Gyula (1920): *Három nemzedék*. Budapest: Élet és Irodalmi nyomda.
- SZEKFŰ Gyula (1942): *Állam és nemzet*. Budapest: Magyar Szemle Társaság.
- SZENTPÉTERI József szerk. (2001): *Magyar Kódex. Magyarok a 20. században*. Budapest: Kossuth.
- T. Kiss Tamás (1988): Jegyzetek a két világháború közötti művelődéspolitikai elitképzési programjáról. *Felsőoktatási Szemle*, 37(11), 662–674.
- T. Kiss Tamás (1989): A kulturális érdekérvényesítés az 1920-as évek Magyarországon. *Népművelés*, 36(3–4), 46–49.
- T. Kiss Tamás (1993): *A magyarországi kulturális minisztériumokról (1867–1993)*. Budapest: Villányi úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány – Eötvös Alapítvány.
- T. Kiss Tamás (1998): *Állami művelődéspolitikai az 1920-as években*. [h. n.]: Mikszáth.
- T. Kiss Tamás (1999): *Klebsberg Kunó*. Budapest: Új Mandátum.
- TOMKA Béla (2020): Magyar főnix? A gazdaság újraélesztése a világháború és Trianon után. *Rubicon*, 31(6–7), 144–157.
- TÖKÉCZKI László (1990): Konzervatív reform a legkorszerűbb eszközökkel. Klebsberg Kuno. *Valóság*, 33(2), 48–63.
- TÖKÉCZKI László (2013): *Történelmi arcképek II*. Budapest: XX. Század Intézet.
- UJVÁRY Gábor (1994): Tudományszervezés–történetkutatás–forráskritika. *Levéltári Szemle*, 44(3), 10–31.
- UJVÁRY Gábor (2000): Baráti háromszög, Carl Heinrich Becker, Klebsberg Kuno, Gragger Róbert és a hungarológia megszületése. *Hungarológia*, 2(3), 99–120.
- UJVÁRY Gábor (2009): Kultúrfölény és nemzetnevelés. Klebsberg Kunó és Hóman Bálint kultúrpolitikája. *Rubicon*, 20(1–2), 98–107.
- UJVÁRY Gábor (2012): Pozitív válaszok Trianonra. *Korunk*, 23(11), 66–75.
- VÖRÖS Géza (2010): Klebsberg Kuno és az Országos Magyar Gyűjteményegyetem. *Levéltári Szemle*, 60(3), 21–46.

Balla János a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kara Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának doktorandusza, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Egyház és Társadalom Kutatóintézet kutatója. Kutatásaiban elsősorban az állam és egyház kapcsolatának történeti alakulását vizsgálja, emellett a 19. és 20. század neveléstörténeti kérdéseivel is foglalkozik.

Table of contents

Scientific publications/	ISTVÁN BALÁZS	
Studies	• New Trends in the Development of the Civil Service	3
	NORBERT KIS – BALÁZS KLOTZ	
	• Digital Knowledge Spaces and Services in Public Service Development	21
	TAMÁS BENDIK – ATTILA PÉTERFALVI	
	• In Search of Janus – Characteristics of Personal Data Accessible on Public Interest Grounds and Peculiar Rules for Their Processing	49
	ANDRÁS TÓTH	
	• An Overview of European Data Sharing Regulation, with a Particular Focus on the Data Act	75
	BÉLA BOTTYÁN	
	• The Paradigm of Compliance	97
	GERGELY GOSZTONYI – SZONJA RUSZKAI – GERGELY FERENC LENDVAI	
	• Porn and Platforms: Regulatory Attempts of Online Pornographic Content Before and After the DSA	113
	TAMÁS TÓTH	
	• How do the BBC, <i>The Guardian</i> , CNN, <i>The New York Times</i> and Fox News Frame the Motives Behind International Protests?	135
	ÁDÁM VARGA	
	• Some Aspects of Data Protection Relating to the Publicity of the Functioning of the Representative Body	155
	ERZSÉBET CSATLÓS – JUDIT SIKET – EDIT SOÓS	
	• Balm on Subsidiarity Wounds? The Government Window Bus as a Mobile Service for Local and Regional Administration	173
Review	CSILLA PAKSI-PETRÓ	
	• How to Retain Talent? Workforce Retention in Public Administration Through Leadership Tools	197
Forum	JÁNOS BALLA	
	• The Role of Zoltán Magyary in Kunó Klebelsberg's Science Policy Reform	221
Table of contents in foreign language		241
Call for papers		242
Editorial Committee		244
Imprint		246

Publikációs felhívás

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* tudományos folyóirat szerkesztősége várja azokat az angol vagy magyar nyelvű cikkeket, amelyek a közigazgatás- és jogtudomány, az állam-elmélet, a társadalom- és politikatudományok témakörébe eső kutatási eredményeket közölnek.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* független, lektorált, az MTA IX. osztály szerint minősített „A” kategóriájú, negyedévente megjelenő folyóirat.

A szerzői útmutató a következő oldalon érhető el:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107>

A cikkek felöltése az alábbi oldalon történik:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/about/submissions>

Tisztelettel:
Kis Norbert főszerkesztő,
egyetemi tanár

Call for papers

Pro Publico Bono – Public Administration is a peer-reviewed journal four-monthly published by the Ludovika University of Public Service, Budapest. It covers researches based on public law, social and political sciences and interdisciplinary approach that explore future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states as well as the European and transatlantic cooperation facing technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. The journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states. In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical but would also leave room to analytical works on legal, social and political sciences as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the Ludovika University of Public Service, which is accessible via the following link

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at

https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus_style_guide

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert Kis
Editor in chief

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György* professor emeritus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: *Prof. Dr. Koltay András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert* egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs* tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Dr. Biró Marcella* a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója • *Prof. Dr. Csehi Zoltán* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Fejes Zsuzsanna* egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Prof. Dr. Kaiser Tamás* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Makó Csaba* egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem) • *Dr. Marján Attila* egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Orbán Balázs*, a miniszterelnök politikai igazgatója • *Prof. Dr. Papp Tekla* egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Sasvári Péter* egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kiberbiztonsági és e-Közigazgatási Tanszék) • *Prof. Dr. Smuk Péter* prodékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Török Bernát* igazgató (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Ujwary-Gil, Anna* (főszerkesztő, Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation) • *Prof. Dr. Adeli, Hójjat* (Ohio State University, Amerikai Egyesült Államok; Dr. h. c. Nemzeti Közszerológati Egyetem) • *Prof. Dr. Warhurst, Christopher* (University of Warwick, Egyesült Királyság) • *Prof. Dr. Nielsen, Peter* (Aalborg University, Dánia) • *Prof. Dr. Masaya, Morita* (Kansai University, Japán) • *Prof. Dr. Torres, Miguel Ayuso* (Comillas-i Pápai Egyetem, Spanyolország) • *Prof. Dr. Spanakos, Tony* (Montclair State University, Amerikai Egyesült Államok) • *Prof. Dr. Ball, Christopher* (Quinnipiac University, Amerikai Egyesült Államok) • *Dr. Blond, Philip* (Nemzeti Közszerológati Egyetem) • *Prof. Dr. Küpper, Herbert* (Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Livshin, Alexander* (M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem, Oroszország) • *Prof. Dr. Weaver, Russell L.* (University of Louisville, Amerikai Egyesült Államok)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János* adjunktus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *György Kiss*, DSc, Professor Emeritus (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

CO-CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *András Koltay*, PhD, Professor, Prorector (Ludovika University of Public Service)

EDITOR-IN-CHIEF: *Norbert Kis*, PhD, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Balázs Bartóki-Gönczy*, PhD, Vice-Dean for Science Affairs, Associate Professor, Head of Department (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Social Communication) • *Marcell Biró*, Prime Minister's Chief National Security Advisor • *Zoltán Csehi*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Gergely Deli*, DSc, Rector, Professor (Ludovika University of Public Service) • *Zsuzsanna Fejes*, PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ferenc Hörcher*, DSc, Professor, Head of Institute (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Research Institute for Politics and Government) • *Tamás Kaiser*, Professor, Head of Department (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *András Lapsánszky*, PhD, Associate Professor, Head of Department, (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Csaba Makó*, Professor (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Institute of the Information Society) • *Attila Marján*, PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of European Studies) • *Attila Menyhárd*, PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Balázs Orbán*, PhD, Prime Minister's Political Director • *Tekla Papp*, DSc, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *András Patyi*, PhD, Prorector, Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Ádám Rixer*, PhD, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law) • *Péter Sasvári*, PhD, Associate Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Cybersecurity and e-Government) • *Péter Smuk*, PhD, Professor, Prodean (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Bernát Török*, PhD, Director (Ludovika University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *András Varga Zs.*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Anna Ujwary-Gil*, PhD, Professor (Editor-in-Chief, Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation) • *Hojjat Adeli*, PhD, Professor (Ohio State University, United States of America; Dr. h. c. Ludovika University of Public Service, Hungary) • *Christopher Warhurst*, PhD, Professor (University of Warwick, United Kingdom) • *Peter Nielsen*, PhD (Aalborg University, Denmark) • *Morita Masaya*, PhD, Professor (Kansai University, Japan) • *Miguel Ayuso Torres*, PhD, Professor (Comillas Pontifical University, Spain) • *Tony Spanakos*, PhD, Professor (Montclair State University, United States of America) • *Christopher Ball*, PhD, Professor, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, United States of America) • *Philip Blond*, PhD, United Kingdom • *Herbert Küpper*, PhD, Professor, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, PhD, Professor, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Russell L. Weaver*, PhD, Professor, University of Louisville (Louisville, Kentucky, United States of America)

SECRETARY OF THE EDITORIAL BOARD: *János Dúl*, PhD, Assistant Professor (Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György professor emeritus
(NKE ÁNTK)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: Prof. Dr. Koltay András kutatóprofesszor
(NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert egyetemi tanár
(NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János adjunktus
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

Impresszum

KIADÓ: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

A KIADÁSÉRT FELEL: Prof. Dr. Deli Gergely rektor

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBOLDAL: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐK: Bujdosó Hajnalka, Resofszi Ágnes

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2786-0760 (online)

Tartalom

BALÁZS ISTVÁN: <i>Új tendenciák a közszolgálat fejlődésében</i>	3
KIS NORBERT – KLOTZ BALÁZS: <i>Digitális tudásterek és szolgáltatások a közszolgálat-fejlesztésben</i>	21
BENDIK TAMÁS – PÉTERFALVI ATTILA: <i>Janus nyomában – A közérdekből nyilvános személyes adatok jellemzői és kezelésük különös szabályai</i>	49
TÓTH ANDRÁS: <i>Az adatmegosztás európai szabályozásának áttekintése, különös tekintettel az adatrendeletre</i>	75
BOTTYÁN BÉLA: <i>A compliance paradigmája</i>	97
GOSZTONYI GERGELY – RUSZKAI SZONJA – LENDVAI GERGELY FERENC: <i>Pornó és platform, avagy kísérletek az online pornográf tartalmak szabályozására a DSA előtt és után</i>	113
TÓTH TAMÁS: <i>Hogyan keretezi a BBC, a The Guardian, a CNN, a The New York Times és a Fox News a nemzetközi tüntetések motivációit?</i>	135
VARGA ÁDÁM: <i>A képviselő-testületi működés nyilvánosságának egyes adatvédelmi kérdései</i>	155
CSATLÓS ERZSÉBET – SIKET JUDIT – SOÓS EDIT: <i>Flastrom a szubszidiaritáson ejtett sebekre? A kormányablakbusz mint mobil szolgáltatás a helyi-területi közigazgatásban</i>	173
PAKSI-PETRÓ CSILLA: <i>Hogyan tartsuk meg a tehetségeket? Munkaerő-megtartás a közigazgatásban, vezetői eszközökkel</i>	197
BALLA JÁNOS: <i>Magyary Zoltán szerepe Klebelsberg Kunó tudománypolitikai reformjában</i>	221