



**Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola**

Vezetője:

Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár MTA doktora

Varga Ferenc

**A közigazgatás hatékonyságának változásai 1990. után Magyarországon
az új technológiák függvényében**

A közösségi médiahasználat és az abban rejlő lehetőségek
doktori értekezés

Témavezető:

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs egyetemi docens

Budapest

2024.

Témavezetői ajánlás

A jelölt, Varga Ferenc több éves kutatómunkájának végeredménye a dolgozat. A technológiai fejlődés vitathatatlanul meghatározta a közigazgatás működését is, ám a témafelvetés egy újszerű, polgári gyökerekkel rendelkező jelenség megvilágításában vizsgálta annak hivatalos alkalmazási lehetőségeit, esetleges tévútjait, lehetséges hatásait. Kell is, hiszen a jogi környezetnek is fel kell készülni az újszerű kihívásokra, melyeket a jelölt is kiemelt, hiszen a közösségi felületek szabályozására vonatkozó kezdeményezések elindultak, de korán sem lehet befejezettek tekinteni azokat a bemutatott jogesetek, valamint a közigazgatás csúcsszerveinek vizsgálata alapján.

A klasszikus jogi megközelítés mellett, végig érezhető a jelölt gyakorlati megközelítése, amit empirikus vizsgálattal is alátámasztott. A szerző komplex látásmóddal, interdiszciplináris megközelítéssel, lényegében széleskörű nemzetközi és hazai irodalmi bázisra alapozva mutatja be, hogy az ügyfelek és az államigazgatás különböző szereplőinek részvétele az internetes közösségi felületeken hogyan alakították azok hivatalos használatát és jogi kereteit.

A dolgozat első fejezetében kizárólag szakirodalmi források felhasználásával mutatta be, hogy az egyes kormányok hogyan vélekedtek az állampolgárt, mint ügyfelet megillető jogokról, valamint milyen tartalommal kívánták megtölteni, s mi volt az a folyamat, amellyel a közigazgatási tevékenység során az ügyfelek garanciákat és jogokat kaptak ahhoz, hogy együttműködni akaró és tudó „digitális” állampolgárokká váljanak. Ehhez szorosan kapcsolódik a második fejezet, amelyben a technológiai fejlődés a szolgáltató közigazgatás igényének kialakulására és az állampolgári részvételre gyakorolt hatásait és eredményeit mutatja be. A harmadik fejezetben az NPM és NWS közigazgatás elméleteinek egyensúlyra való törekvésével igazolja az állam, állampolgárokhoz való viszonyának folyamatos jobbító szándékát a bürokratikus állami működés jellegének és hatékonyságának megőrzése mellett. A negyedik fejezet egy többéves empirikus vizsgálatokat tartalmazó, nemzetközi elemzésekkel is alátámasztott eredményeket és következtetéseket tartalmaz, a közösségi média hivatalos alkalmazásának gyakorlatára és annak további lehetséges kereteire vonatkozóan. Érdeklődésre számot tevő esetekkel és statisztikákkal mutatja be, hogy a közösségi média a hivatalos kommunikációnak milyen veszélyeit és lehetőségeit rejti.

Mindezekre tekintettel a doktori értekezést, mint formai és tartalmi követelményeknek megfelelő dolgozatot a műhelyvitára alkalmasnak tartom, a dolgozat nyilvános vitára, illetve védelemre bocsátását támogatom.

Budapest, 2024. május 21.

Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs

Tartalomjegyzék

Ábrajegyzék	6
Short summary	8
Bevezetés és témaválasztás	10
1. A közigazgatás és ügyfél kapcsolatának fejlődése röviden	15
1.1. Nemzetközi tendenciák	15
1.2. A hazai közigazgatásról röviden	23
1.3. Az ügyfél és az állam	29
1.3.1 Az állampolgári és ügyféljogokra vonatkozó elvek megjelenése a hatósági ügyintézés során az európai dokumentumokban	33
1.3.2 Az ügyfelet megillető jogok alkotmányos szintre emelése a hazai hatósági működésben	36
1.4. Összegzés	45
2. A technológiai fejlődés és az e-kormányzat, mint a szolgáltató közigazgatás alapja	49
2.1. Az informatikai eszközök adaptációja a munkavégzés során	50
2.2. Szakértői rendszerek és döntéstámogató rendszerek	52
2.3. Az első e-kormányzat modellezési kísérletek	56
2.4. Kísérletek az e-kormányzat tartalmi meghatározására	68
2.5. Összegzés	74
3. Az NPM jó közigazgatás igényétől a neo-weberi állam jó közigazgatás igényéig	77
3.1. A jó kormányzás értékelési kísérletei	88
3.2. A jó állam neo-weberiánus paradigmája hazánkban	92
3.3. A jogállamiság, mint a jó állam alapkövetelménye	94
3.4. A Jó Állam „együttműködő állampolgárra” vonatkozó eredményei Magyarországon	100
3.4.1. A demokratikus részvétel változása	102
3.4.2. A demokráciaműködés megítélésnek változása	108
3.4.3. A sajtó- és szólásszabadság változása	110
3.4.4. Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés változása	113
3.4.5. Az ügyfélterhek változása	117
3.5. Az állampolgárok online részvétele a közösségi médiában	121
3.6. Összegzés	128
4. A közösségi média, mint a kormányzati kommunikáció és az állampolgári részvétel új színtere	130
4.1. Kiindulási elméletek	133
4.2. Igazmondás és szabad véleménynyilvánítás	134

4.3	Kapuőrök az online térben	140
4.3.1	Cenzúra és szabályozás röviden	143
4.4	Nemzetközi kitekintés (USA, politikusok)	146
4.4.1	A közösségi média megjelenése a politikai kommunikációban és Egyesült Államok kapcsolódó kormányzati esetei.....	147
4.4.2	A 2020-as amerikai elnökválasztás, és az elnök online aktivitása	151
4.4.3	Eredmények.....	162
4.5	Egy hazai miniszterekre vonatkozó elemzés.....	164
4.5.1	Vizsgálati tapasztalatok	167
4.5.2	A vizsgálati eredmények	176
4.6	Egy nemzetközi összehasonlító elemzés (Közép-Európa, minisztériumok).....	177
4.6.1	Vizsgálati tapasztalatok	178
4.6.2	A vizsgálati eredmények összegzése.....	193
4.7	Összegzés.....	197
5.	Következtetések, záró gondolatok.....	205

Ábrajegyzék

- 1.sz. diagram: Választási részvételi arányok (%) 2002. és 2019. között
- 2.sz. diagram: A rendes és időközi választási részvétel százalékpontos különbsége az országgyűlési és helyhatósági választások esetében
- 3.sz. diagram: Gyülekezési joggyakorlás tendenciája 2006-2018 időszakban
- 4.sz. diagram: Helyi érvényes és érvénytelen népszavazási kezdeményezések évenként 2012-2018 időszakban
- 5.sz. diagram: Országos népszavazási kezdeményezések benyújtott és hitelesített aláírások száma 2008-2016 időszakban
- 6.sz. diagram: A demokrácia működésével való elégedettség egyenlege évenként
- 7.sz. diagram: Ügyfélkapu belépések, beküldések és regisztráltak száma 2009-2018 időszakban
- 8.sz. diagram: Ügyfélforgalmi adatok 2015-2018 időszakban
1. sz. ábra: Az adott földrész teljes lakosságához viszonyított közösségi médiafelhasználók aránya
9. sz. diagram: Naponta regisztrált új esetek az Egyesült Államokban 2020.03.01 és 2020.04.30. között
10. sz. diagram: Varga Judit posztjainak tovább említései és azok időbeli megoszlása
11. sz. diagram: Szijártó Péter posztjainak tovább említései és azok időbeli megoszlása
12. sz. diagram: Varga Mihály posztjainak tovább említései és azok időbeli megoszlása
13. sz. diagram: Nagy István posztjainak tovább említései és azok időbeli megoszlása
1. sz. táblázat: Varga Judit, Szijártó Péter, Varga Mihály és Nagy István Facebook kommunikációjára vonatkozó vizsgálati tapasztalatok összegzése
14. sz. diagram: A lengyel Eü. Minisztérium posztjainak száma évenként
15. sz. diagram: A lengyel Eü. Minisztérium posztjainak népszerűsége heti bontásban 2020
16. sz. diagram: A lengyel Eü. Minisztérium posztjainak népszerűsége heti bontásban 2021
17. sz. diagram: A cseh Eü. Minisztérium posztjainak száma évenként
18. sz. diagram: A cseh Eü. Minisztérium posztjainak népszerűsége heti bontásban 2020
19. sz. diagram: A cseh Eü. Minisztérium posztjainak népszerűsége heti bontásban 2021
20. sz. diagram: A szlovák Eü. Minisztérium posztjainak száma évenként
21. sz. diagram: A szlovák Eü. Minisztérium posztjainak népszerűsége heti bontásban 2020
22. sz. diagram: A szlovák Eü. Minisztérium posztjainak népszerűsége heti bontásban 2021

- 23. sz. diagram: Az EMMI posztjainak száma évenként
- 24. sz. diagram: Az EMMI posztjainak népszerűsége heti bontásban 2020
- 25. sz. diagram: Az EMMI posztjainak népszerűsége heti bontásban 2021
- 26. sz. diagram: 1 millió före jutó posztmennyiség a vizsgált országokban db
- 27. sz. diagram: A kulcsszavas posztok lakosságárányú megosztásai a vizsgált országokban
- 28. sz. diagram: A reakciók átlagos száma a kulcsszavas bejegyzésenként a vizsgált országokban

Short summary

With the development and almost unlimited availability of the internet, the emergence of grassroots online communities, and the ability to reach larger numbers of people at the same time, social platforms can certainly take communication and interaction to a new level. In recent years, the main focus of my research has been on the extent to which and the way in which the different levels of public administration use these social platforms, i.e. whether the state itself is able to develop this segment of cooperation in the same way. In order to achieve the objectives of the dissertation, focusing on the research task, the hypothesis is firstly formulated as follows: the state strives to provide the rights and technical facilities that underpin effective e-citizen participation; the state strives to use these to make the citizen a verifiably cooperative collaborative client; and to achieve these, the various actors of the state also strive to use community platforms as additional channels in a consistent and effective manner.

The thesis is divided into five major chapters. In the first chapter, I examined the process by which the citizen is transformed from a "subject" into a client, at the end of which certain rights of clients are given constitutional force in our country. In the second chapter, I describe the technological process which has given rise to the need for a service state, primarily in the spirit of New Public Management (NPM), while in the third chapter I try to show that a purely service approach is emptying the state, which can be an obstacle to the realisation of the objectives set out. Accordingly, I will also present the need for change in the neo-Weberian conception of the state and its measurement efforts. In the fourth chapter, I examine the emergence of community platforms at the level of public affairs and their application both internationally and domestically. The first area of investigation was the emergence of social media in political and governmental communication. This naturally led to a focus on the emergence of social media as a political communication tool in the US government. For me, two factors justified the period under study. On the one hand, the 2020 US presidential election took place under highly unusual circumstances, during the period of the outbreak of the COVID19 pandemic. As I had worked for several years in the field of health and then in the field of social affairs and inclusion, I was able to experience the processes and governmental actions related to the epidemic in practice during my actual work. On the other hand, related to the former, the social media activity of the President, his handling of the epidemic situation and his communication on social platforms related to the epidemic and the election led to his blocking in the social space. This was unprecedented,

even in the context of classic American freedom of expression. Following the US example, I examined the political and professional communications of four domestic ministers, top actors in the domestic central administration, in a non-presidential form of government, over a similar period, but using empirical data analysis. Also in the context of my own study, I conducted a comparative analysis of the epidemic communication of four health ministries in Central Europe.

I hope that the conclusions I draw will help both theorists and practitioners to put the latest options into practice and to inform further research.

Bevezetés és témaválasztás

Doktori értekezésem célja, hogy feltárjam azt, hogy a folyamatos technológiai fejlődés mennyiben segítheti a közigazgatás (és ilyen értelemben a hatóságok) és az állampolgár közötti kommunikációt, milyen kiaknázatlan területei, vagy vívmányainak milyen hatásai lehetnek. Célom elsősorban nem az állami működés során alkalmazott informatikai eszközök és technológiák bemutatása, illetve azok integrálása a közigazgatási működés során – e témakörben nagyon sok elemzés és tudományos értekezés elérhető. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy ezen adaptációs folyamat ne lenne jótékony hatással a közigazgatás működésének hatékonyságára és az állampolgárokkal történő kapcsolattartásra, ellenkezőleg, sok esetben a közigazgatásban alkalmazott technikai megoldások és rendszerek voltak azok, amelyek például az állampolgárok bizonyos IKT képességeinek fejlesztését generálták és a hatékony együttműködést fejlesztették. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az állami gépezet működésébe integrált technikai megoldások szinte mindegyike a „civil” fejlesztésekből táplálkozott – a telefontól, a személyi számítógépeken és az interneten keresztül az okos eszközök és ma már, a mesterséges intelligencia alkalmazásáig. Bizonyos tekintetben ezekre is kitérek érintőlegesen, ugyanakkor más kontextusban. Az utóbbi közel két évtized ugyancsak világméretű, civil szerveződés és fejlesztés alapján elterjedt jelenségei a közösségi felületek, amelyek szolgáltatásai folyamatosan bővülnek, így nem mehetünk el a mellett, hogy a közösségi média „hivatalosabb” alkalmazási lehetőségeit ne vennénk górcső alá. Ehhez természetesen ugyanúgy szükséges, hogy a polgári önszerveződésre jellemző egyenrangú jelenlét kialakuljon, és az interakciót is ennek megfelelően kezeljük mindkét oldalon. Azaz, az állampolgárok fölé helyezett államigazgatás képes legyen elismerni és felemelni azokat, akikre vonatkozóan döntéseket hoz, valamint ehhez megfelelő feltételeket és eszközöket biztosítani, a másik oldalon pedig, képesek legyünk „felnőni” és felelősségteljes együttműködő félle válni. És ezen belül pedig helye van utóbbiak által, megfelelő keretek között megfogalmazott, és előbbi által megfelelően túrt, kezelt és megfontolt kritikáknak is. Hiszem, hogy az egészséges vita minden esetben előre visz, az a fejlődés egyik mozgatórugója. Ez, ha valós szándék áll mögötte, mindig komplex folyamat, amely egyrészt

¹ MAGYARI Zoltán: A magyar közigazgatás, Budapest 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, p. 3.

magába foglalja a felek státuszának tartalmi megítélésének kérdését. Valójában mit gondolunk a másikról, ezt hogyan fogalmazzuk meg, és hogyan interpretáljuk akár anyagi és alaki jogszabályokban. Másrészt jelenti a konkrét törekvéseket is, amelyekkel biztosítani lehet, hogy a másik a számára deklarált jogokkal és lehetőségekkel az élni tudjon. Példáival élve, nem elég biztosítani a szabad véleménynyilvánítás lehetőségét, ha annak nincsenek meg a tárgyi, személyi és technikai feltételei. Ugyanakkor elengedhetetlen, hogy ezekkel eszközökkel a megszólított fél is aktívan akarjon és tudjon élni. E megfontolások mentén, megvizsgáltam az állam és ezen belül az igazgatási tevékenység, valamint az igazgatott egymáshoz való viszonyát és annak fejlődését, tehát azt, hogy a közhatalmat gyakorlók hozzáállása hogyan változott az állampolgárok (ügyfelek) felé, milyen jogokat biztosítottak az egyenrangú félként való működéshez és kapcsolattartáshoz. Röviden igyekeztem feltárni a technikai eredmények ezirányú alkalmazásának fejlődését, valamint a mögöttes indítékokat, melyek a vizsgált folyamatot segítették és ezzel együtt azokat az újkori felfogásokat, amelyek az államot és az ügyfelet elhelyezik ebben a viszonyrendszerben, akár annak hatékonyságát mérhető módon is. Ezzel együtt, a nem állam által generált megnyilvánulási csatornák bővülése és jelentős térnyerése természetesen veti fel azok „hivatalos” alkalmazásának igényét. Az internet fejlődésével és szinte korlátlan elérhetőségével, az alulról fejlődő online közösségek kialakulásával, az egyszerre nagyobb tömegek megszólítási lehetőségeivel, a közösségi platformok a kapcsolattartást, illetve a kommunikációt minden bizonnyal új szintre képesek emelni. Az elmúlt években kutatásaim központi témája főként az volt, hogy a közigazgatás különböző szintjei milyen mértékben és milyen módon alkalmazzák ezeket a közösségi felületeket, azaz maga az állam képes-e ugyanúgy felfejlődni az együttműködés ezen szegmenséhez.

A disszertáció célkitűzéseinek megvalósítása érdekében a kutatási feladatra fókuszálva hipotézisként megfogalmazásra kerül elsőként, hogy az állam törekszik arra, hogy biztosítsa azokat a jogokat és technikai lehetőségeket, amelyek az állampolgárok hatékony e-részvételét megalapozzák; az állam törekszik arra, hogy ezek segítségével az állampolgárt igazolhatóan is együttműködésre törekvő közreműködő ügyfélévé tegye; valamint ezek érdekében, az állam különböző szereplői közösségi felületeket is, mint újabb csatornákat igyekeznek következetes és hatékony módon alkalmazni.

Következésképpen, azaz tervszerűen és szabályozott módon, valamint hatékonyan, hiszen az Alaptörvény XXVI. cikke az infokommunikációs vívmányok alkalmazásának igényét

alkotmányos szintre emelte, vélhetően azzal a céllal is, hogy az állami működés hatékonyságát az állampolgárok jogainak csorbítása nélkül növelje.²

Értekezésem elsődlegesen könyvtári, irodalmi forrásokra támaszkodik, elsősorban monográfiák, tanulmányok, szakcikkek, kommentárok, statisztikai elemzések, adatok, valamint bírósági joggyakorlat feldolgozásával. A hazai szakirodalom mellett, a rendelkezésre álló idegen nyelvű szakirodalomból elsősorban az angol nyelvű forrásokra támaszkodtam, illetve a tengerentúli események feldolgozása során számos tényfeltáró cikket olvastam. A közösségi média alkalmazására vonatkozó adatokat egy szoftver segítségével, saját elemzések keretében is vizsgáltam. Önálló empirikus kutatást végeztem hazai miniszterek közösségi média aktivitására, valamint ugyancsak összehasonlító elemzést végeztem négy európai ország egészségügyi minisztériumának, a világjárvány idején tanúsított közösségi média kommunikációjára vonatkozóan. A miniszterek esetében az általuk közzétett Facebook posztok tartalmi vizsgálatát végeztem, hogy képet adjak arról, hogy a közigazgatás legfelső szintjén elhelyezkedő személyek milyen mértékben alkalmazzák a platformot politikai (tehát inkább személyes) és köztájékoztatási (tehát inkább szakpolitikai) céllal. Az egészségügyi tárca esetében pedig, azt igyekeztem feltárni, hogy a szakpolitikai kommunikáción belül, a járvánnyal kapcsolatos hivatalos tájékoztatás tartalmilag milyen arányt képviselt a vizsgált időszakban.

Az értekezés öt nagy fejezetre tagolódik. Az első fejezetben vizsgáltam azt a folyamatot, amely során az „alattvalóból” ügyféllé emelkedik az állampolgár, melynek végén hazánkban alkotmányos erőre emelkednek bizonyos ügyfeleket megillető jogok. A második fejezetben a technológiai folyamat révén mutatom be a szolgáltató állam igényét megalapozó fejlődést, amely elsősorban a New Public Management (NPM) szellemében történt, ugyanakkor a harmadik fejezetben igyekszem rávilágítani arra, hogy a pusztán szolgáltatói megközelítés kiüriti az államot, amely pont a megfogalmazott célok érvényesülésének akadálya lehet. Ennek megfelelően, a neo-weberi államfelfogás változtatási igényeit és annak mérési törekvéseit is bemutatom. A negyedik fejezetben a közösségi platformok közügyek szintjén történő megjelenését és annak alkalmazását vizsgálom nemzetközi és hazai viszonylatban egyaránt. Az első vizsgálati terület a közösségi média megjelenése volt a politikai és kormányzati kommunikációban. Ez természetszerűleg alapozta meg, hogy a közösségi

² CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben, Rixer Ádám (szerk.) *Állam és közösség*, Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. pp. 280-284 p. 283 Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest 2012.

média, mint politikai kommunikációs eszköz megjelenése az Amerikai Egyesült Államok kormányzati eseteire világítsa rá a fókusz. A vizsgált időszakot két tényező is indokolta számomra. Egyrészt a 2020-as amerikai elnökválasztás rendkívül rendhagyó körülmények között zajlott le, a COVID19 világjárvány kirobbanásának időszakában. Mivel több évet dolgoztam korábban egészségügyi, majd szociális- és felzárkózási területen, gyakorlatilag a konkrét munkavégzés során tapasztalhattam a járvánnyal kapcsolatos folyamatokat, és a kormányzati intézkedéseket. Másrészt – előbbihez kapcsolódóan – az elnök közösségi médiaaktivitása, a járványhelyzet kezelése, és a járvánnyal, valamint a választással kapcsolatos közösségi platformokon történő kommunikációja a közösségi térben való letiltásához vezetett. Ez pedig, a klasszikus, amerikai véleményszabadság tükrében is példa nélküli eset volt. Az amerikai példát követően, a hazai központi közigazgatás csúcsszereplőit, – nem prezidenciális kormányformára tekintettel – azaz négy hazai miniszter politikai és szakmai kommunikációját vizsgáltam, hasonló időszakban, viszont empirikus adatfeldolgozással. Ugyancsak saját vizsgálat keretében, egy összehasonlító elemzést végeztem négy közép-európai egészségügyi minisztérium járványkommunikációjára vonatkozóan.

Reménykedem, hogy a levont következtetésem az elméleti és gyakorlati szakemberek számára egyaránt segítségül szolgálhat a legújabb lehetőségek gyakorlati alkalmazásához és további kutatások megalapozásához.

A dolgozatot igyekeztem a tudományos távolságtartás és a tárgyilagosságra törekvés szándékával megírni, ha néhol úgy is tűnhet, nem volt céлом egyetlen személy, testület, vagy kormányzat teljesítményének értékelése, minősítése sem, kizárólag a feldolgozott forrásokból leszűrhető következtetéseket, valamint az adatokból következő eredményeket rögzítettem. A Jó Állam Jelentések esetén, az abban foglalt megállapításokat és az azokhoz kapcsolódó egyes nemzetközi mérések eredményeit ismertettem röviden és igyekeztem következtetéseket levonni. Céлом az volt, hogy interdiszciplináris, generalista és holisztikus megközelítésben vizsgáljak egy-egy jelenséget vagy folyamatot, akár egymást kritikusan kezelő ellenvélemények és álláspontok figyelembevételével is, tiszteletben tartva a tudományos szabadság elvárásait. Ebből fakadóan, még egy gondolat. Ha az olvasó néhány esetben esetleg úgy érzi, hogy nem a „klasszikus” jogi megközelítéssel vizsgálom egy-egy jelenséget vagy kérdést, az annak is köszönhető, hogy közigazgatási mesterszakon végeztem, így az igazgatási vagy hatósági környezetben, még ha jogi keretek között is, de sosem jogi végzettséggel dolgoztam. Professzoraim és tanáraink által közvetített, valamint az operatív szintű munkatapasztalataimból fakadó elsősorban gyakorlatias meglátásaim

inkább önvalómat mutatják, nem a hagyományos jogtudományi elemzés ignorálási szándékát. Kérem, ilyen szemmel olvassák dolgozatomat.

1. A közigazgatás és ügyfél kapcsolatának fejlődése röviden

1.1. Nemzetközi tendenciák

Az államhatalom és a társadalom, vagy annak tagjának egymáshoz való viszonyának történeti vizsgálata számos kérdést felvet. Először is célszerű tisztázni, hogy mikortól beszélhetünk a mai értelemben vett közigazgatásról, és annak megjelenéséről. Lőrincz³ professzor megvilágításában közigazgatás ott jön létre, ahol olyan közösségi ügyek jelentkeznek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, és az egész társadalom hozzájárul azok megoldásához. Az a folyamat, amely során az egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott társadalmi erőfeszítések közösséginek mondható dimenzióba emelkedett, hosszú időn keresztül zajlott. Ezért is állítható, hogy a közösségi igazgatás első rendszerei, az öntözéses vízgazdálkodásra épült társadalmakban alakultak ki, ahol az előre megtervezett, szoros együttműködéssel lehetett a növekvő társadalmi szükségleteket kielégíteni úgy, hogy nem a születési előjoggal rendelkezők, hanem gondosan válogatott, szakmai érdemek alapján kiválasztott személyek alkották az igazgatási elitet.⁴ Ezzel együtt, a közügyeket társadalmi konszenzus alapján a magánügyek felé emelték, elkülönültek a közfeladatok és az egyéni magáncélok, a köz- és a magánpénzügyek, kialakult a vertikális (egységes hatalomgyakorlás) és horizontális (munkamegosztás) hierarchikus igazgatás.⁵ Mivel ezek erősen centralizált – egy kézben központosuló – rendszerek voltak, ezért „látványos” eredményeket voltak képesek elérni, bizonyítva, hogy az ilyen rendszerben működő közigazgatási intézmények képesek a hatékony társadalmi ellenőrzésre, a társadalmi erőforrások fokozatos növelésére.⁶ E rendszer a korai feudalizmusban lazult, amely az állam szervező szerepét olyan kis közösségekre fragmentálta, amelyek állandó konfliktusban voltak egymással, így a társadalmi együttműködés a 11. századig folyamatosan csökkent. Látható tehát, hogy a „közigazgatás” e korai formája jogilag szabályozatlan volt, így a mai jogállami közigazgatás egyik legfontosabb alapelvét – a törvényesség elvét nem teljesítette.⁷

Amikor a 9. században Nagy Károly római birodalomhoz hasonló központi hatalmi törekvése elhalványult, Nyugat-Európa bizonyos részei „sötétségbe” süllyedtek. E korszak

³ LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap, *Tér és Társadalom* 13. évf. 1999/3. pp. 3-18. p. 1

⁴ GLADDEN E.N.: A History of Public Administration: Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day, Routledge Revivals, Routledge, 2019, ISBN 042975132X, 9780429751325, 285 p.,

⁵ WITTFOGEL Karl A.: Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power, Oxford University Press. 1957., p. 556

⁶ Bővebben: EISENSTADT Shamuel N.: The Political Systems of Empires, New York, Routledge, (e-book) 2017.

⁷ LŐRINCZ [1999:2]

nyilvántartásai igen hiányosak, a levéltári dokumentumaiból csekély mennyiségű lelet áll rendelkezésre, így közigazgatási rendszer lényegének kibontását csak lokalizáltan lehetne megtenni. Az intézményi hiátust betöltő Római Birodalom álmképén és a Szent Egyház időbeli hatalmának tényleges kiterjesztésén túl, a központosított kormányzás mindenütt kezdetleges volt. A régóta fennálló intézményekben alig észrevehető módosításokat végeztek, hogy megbirkózhassanak a kialakuló társadalmi és gazdasági kihívásokkal, miközben az új igények kielégítésére kísérleti jelleggel új intézmények jöttek létre, mert a társadalmi igények kielégítésére a régebbi intézmények már nem bizonyultak hatékonyak. Az adminisztráció drasztikusan lokalizálttá vált, Jacques Pirenne⁸ kifejezésével élve „a közigazgatás történetének hullámvölgyeként” nevezhetjük. Jacques Ellul francia gondolkodó, a nyugati középkori időszakot két különálló szakaszra osztotta, amelyek közül az első valójában a 11. században tetőzött.⁹ A korábbi szakaszt a népesség csökkenése, a regresszív gazdaság, a hanyatló kereskedelem és a pénz részleges eltűnése jellemezte. A föld jelentette a valódi gazdagságot, a társadalmi berendezkedés a személyes kapcsolatokra épült. A 11. század végére gyökeresen megváltoztak a körülmények – növekedett a népesség, bővült és újra indult a kereskedelem, megnőtt a közösségek mobilitása. A keresztes hadjáratok is a folyamat jellegzetes következményei lettek. Ez a korszak tekinthető a második szakasznak. A lokalizált közösségekben az adminisztráció nagy része természetesen verbálisan zajlott, az akkor elérhető információs csatornák és azok eszköztárára nem kedvezett a napi iratok fennmaradásának. A kor közigazgatási modellje, elsősorban a feudális nagyúr udvartartásával írható le, ugyanis a Karoling berendezkedés a római császárkori udvartartás számos elemét vette át. Egy-egy nagyúr önfenntartó udvara a központi hatalom gyengülésével később várrá (erődítménnyé) alakult, ahol már állandó, és fizetett saját fegyveres erő, valamint lovasság állt rendelkezésre. A földet kapott vazallus előljárója udvartartásába került, aki védelmet nyújtott neki, ám minden vazallus a közvetlenül felette álló úrnak tartozott feltétlen hűséggel, amíg el nem jött az idő, hogy az uralkodó átvegye az uralmat az egész közösség felett. Összességében megállapíthatjuk, hogy a feudalizmus inkább az anarchia ellenszere volt,¹⁰ de nem feltétlenül

⁸ PRIENNE Jacques: *The Tides Of History, From the Beginnings to Islam*, Vol. 1, Allen Unwin, London, 1962. p. 13

⁹ ELLUL Jacques: *The Technological Society*, Vintage Books 1964.

¹⁰ ELEKES Lajos: *Rendiség és központosítás a feudális államokban*, előadás anyag a „Renaissance és reformáció közös problémái Lengyelországban és Magyarországon” c. nemzetközi történész konferencián, 1961. október 12., Magyar Tudomány Akadémia Online: https://real.mtak.hu/180624/1/Elekes_Lajos_Rendiseg_kozpontos_a_feud_allamokban.pdf (Letöltés ideje: 2023.12.08)

az integráció előfeltétele. Így talán mondhatjuk, hogy nem is korszakalkotó célzattal indult, hanem a körülmények miatt alakult ki, ám mégis a történelem egy meghatározó korszakává vált a 16. századig.

Később, a 17-18. században jelenik meg újra a központi államszervezés, az újkori monarchiák megjelenésével megteremtődtek a modern közigazgatás alapjai is. Gondoljunk csak Mária Terézia, VIII. Henrik, Nagy Frigyes aktív államszervező szerepére, ahol a jóléti fejlesztések újra jelentős bürokráciát termeltek ki, ahol a királyi udvarok tisztviselői egyetemet végzett, igazgatástudományban jártas szakemberek voltak, akik életpálya modell szerint tevékenykedtek.¹¹ Az újkori közigazgatás vizsgálata során alapvetően két időszakot különböztethetünk meg – a hagyományos közigazgatás és új közigazgatás. Természetesen a szakirodalomban különféle megközelítések, iskolák és elméletek is ismeretesek (például „új” közszolgálat, a neo-weberi állam, a „new public management”, elektronikus kormányzás) ám ezek elsősorban az állam és az állami adminisztráció különféle specifikus alapelveit és értékeit emelték ki, melyek elsősorban a korábbi közigazgatási/államszervezési megközelítés kritikáin alapulnak. Spicer¹² szerint, ezeket megközelítéseket nem feltétlenül tekinthetjük általánosak, hiszen az új társadalmi, gazdasági, politikai stb. környezet igényeinek és feltételeinek igyekeztek „megfelelni”. Erre utalhatott az elnevezésekben oly gyakran előforduló „új” jelző is. A közigazgatás első korszakát így a 18. század elejére tehetjük, amelyet kétségtelenül a főleg német nyelvterületen megjelenő kameralisztika alapozott meg. Koi¹³ szerint, ez egy összetett, komplex, államtani háttérrel működő tudományos diszciplína és egyetemi tantárgy lett, amely a közigazgatás-tudomány, a közgazdaságtan és a pénzügytan előfutárának tekinthető. A 18. századtól hordozott erősebben közigazgatási jegyeket, amikor a kameralizmus a rendszeres megfigyelésekkel, feljegyzésekkel és a szakképzett köztisztviselők oktatásával jelenik meg, akik megalapozták Németország és Ausztria „jó” kormányzását, közigazgatását. Ne felejtsük el azonban, hogy elsősorban rendészeti jellege volt, amely valójában a francia igazgatáselméletekből merített – I. és II. Frigyes is ezen elvek mentén határolták el a gazdasági ügyeket, hadügyet és a

¹¹ HEADY Ferrel: *Public Administration, A Comparative Perspective*, Routledge 2001. p. 233 ISBN 9780824704803

¹² SPICER, Michael W. (1998). *Cameralist thought and Public Administration*. *Journal of Management History*, 4(3): pp. 149-159 p.153 Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00379.x> (Hozzáférés: 2023.10.24)

¹³ KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. p. 46. Online: http://real.mtak.hu/18614/1/kozig_tudomanyi_nezetek_beliv_nyomda_elotti.pdf

rendészetet, majd a jóléti rendészetet a biztonsági rendészettől, vagy II. Lipót a magasrendészetet. Bár rendészeti háttere volt, hiszen az alapvető célja a belső rend állami felügyeleti eszközökkel való biztosítása volt, gyakorlatilag a közigazgatás-tudományt és a politikai gazdaságtant megalapozó stúdium volt.¹⁴ Ennek megfelelően, a modern értelemben vett közigazgatás a rendészeti igazgatásból fejlődött ki, hiszen valamennyi szakigazgatási ágazat ide tartozott, így gyakorlatilag nevezhetjük rendészeti igazgatási háttérű igazgatóstudománynak is¹⁵, amely átmenetet képezett a von Stein-féle közigazgatástan felé. A polgári átalakulással, a nemzetállamok tisztviselői már állami alkalmazottak, akiket a nemzet által létrehozott kormányok foglalkoztatnak, meghatározott jogi keretek között, törvények által védett módon. Ennek megfelelően, a kontinentális jogrendszerekben a kameralisztika – mint az igazgatási tevékenységek rendszerezett gyűjteménye – egyre jobban a jogszabályokban megfogalmazott és közvetített társadalmi igények szerint működő tudománnyá, a közigazgatás pedig, a jog uralma alatt álló, demokratikus, a lakosság részvételével megvalósított közérdekű ügyintézésévé vált. Folyamatosan igazították a jogrendet, egyre tisztábban körvonalazódtak a közigazgatási jogviszony tartalmi elemei, kidolgozták a közigazgatási aktustant, és a közigazgatási szerződés intézményét, vagyis mindent megtettek a közigazgatás hatalmának kiteljesedéséhez, melynek eredményeként a közigazgatási jog felnőtt büntető és polgári jog mellé, terjedelmében és jelentőségében meg is haladta ezeket.

Ezzel ellentétben, az angolszász országokban – kifejezetten Amerikában – a 16-18. század nem ismerte még a kontinentális jogrendbe ékelődött hierarchikus bürokráciát. Az Alkotmány eleve a központosított hatalom megerősödését volt hivatott megakadályozni, a közös ügyeket kis közösségek szintjén lehetett értelmezni, így az önkéntes polgári társulások, és a lakossági önszerveződések az önkormányzati igazgatás fejlődését generálta elsősorban.¹⁶ Ugyanakkor, a hatalmi jogok monopolizálásának elkerülése érdekében, mindenkinek lehetővé tették a közügyek intézését, de egy gyorsan rotálódó „patronázs” struktúrában, ami a 19. század végéig meg is maradt. Ez az igazgatási rendszer önmagában nem volt képes ellátni a bürokrácia valódi célját¹⁷, így a szabályozatlan szabadpiaci verseny torzulásához, lényegében gazdasági és szociális feszültségekhez vezetett. Természeteszerűleg merült fel az igény erősebb állam, erősebb közigazgatás iránt, melyet a lehető

¹⁴ KOI Gy. i.m. 48.

¹⁵ KOI Gy. i.m. 50.

¹⁶ LŐRINCZ [1999:6]

¹⁷ Lásd: KOI Gy. i.m. 314-315

leghatékonyabban kívántak megszervezni általános ipari szervezési elvek mentén. Taylor¹⁸ könyvében az ipari termelés hatékonyság javításának eszközeivel látta az igazgatási folyamatok eredményességének javítását is. Elképzelése szerint, a munkahelyek optimalizálásával és egyszerűsítésével nő a termelékenység. Kiemelte, hogy a dolgozóknak és a vezetőknek együtt kell működniük egymással, hiszen egy gyárvezető akkoriban nagyon keveset érintkezett a munkásokkal, és magukra hagyta őket, termék-előállítás során. Nem volt szabványosítás, és a munkavállaló fő motivációja gyakran a folyamatos munkavállalás volt, így nem volt ösztönzés a lehető leggyorsabb vagy hatékonyabb munkavégzésre. Úgy vélte, hogy minden dolgozót a pénz motivál, ezért támogatta a "tisztességes napi munkaért tisztességes fizetést". Más szóval, ha egy munkás nem ért el eleget egy nap alatt, akkor nem érdemelte meg, hogy akkora fizetést kapjon, mint egy másik munkás, aki produktívabb volt. Lényegében a Taylorizmus apró lépésekre bontja a feladatokat, és arra összpontosít, hogy az egyes személyek hogyan tudják a legjobban elvégezni az adott lépéssorozatot tudományos irányítás mellett.¹⁹ Ez az extrém specializáció ellentétes a motiváló és kielégítő munkahely biztosításának modern eszméivel, nem ad teret sem az egyéni felelősségvállalásnak, sem a csapatmunkában végzett tevékenységeknek. Európában a francia Henri Fayol²⁰ képviselt hasonló nézeteket, ő az államot (és a politikát) hatalmas vállalathoz hasonlónak ítélte meg, szerinte a nagyvállalatoknál jellemző hat funkcionális tevékenységcsoport – a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli, és a vezetési – feladatkörök ugyanúgy értelmezhetők az állami működésen belül is. A vezetési feladatkörökön belüli funkcióval, mint a tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás és ellenőrzés tökéletesen leírható a közigazgatás működése is. Érezzük azonban, hogy bár vannak szervezési általánosítások (specializáció, koordináció, a munkafolyamat részletes megtervezése stb.) amelyek adaptálhatók a közigazgatásban, mégsem alapozható meg **csak** ezzel egy hatékony igazgatás.²¹ Ahogy Torma²² is rámutat, a közigazgatás igazgatási tevékenysége is hasonló a vállalatok vezetés-irányítás-igazgatási és ügyviteli irodáihoz, ugyanakkor a (köz)hivatal közhatalommal rendelkezik, így annak döntései állami eszközökkel kikényszeríthetők az

¹⁸ Bővebben: TAYLOR Frederick Winslow: *A tudományos vezetés alapjai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1983. ISBN 963-221-327-0 p. 180-182.

¹⁹ Részletesen: SZAKÁCS Gábor: *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban*, NKE, Budapest 2014., Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100421/531.pdf?sequence=1> (Letöltés dátuma: 2023.11.30)

²⁰ FAYOL Henri: *Ipari és általános vezetés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984. ISBN:963-221-491-9

²¹ Bővebben: MICHEL Corzier: *A bürokrácia jelensége*, Budapest Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1981. In: LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia*, Budapest, HVG ORAC, 2007. pp. 200-242

²² TORMA András: *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*, Virtuóz Kiadó Budapest, 2002. p. 23

önkéntes jogkövetés hiányában. Másrészt, a közigazgatási szervek tulajdonosi tevékenységet is ellátnak, tehát rendelkeznek az állami tulajdon fölött,²³ ennél fogva a pénzeszközök felhasználása során viszont nem kizárólag a forprofit gazdaság szemlélet munkaszervezés és erőforráselosztás érvényesül. A közigazgatás egyébként ekkor kezdett önálló tudományággá válni, amely Woodrow Wilson amerikai elnök 1887-ben megjelent *The Study of Administration* tanulmányának is tulajdonítható.²⁴ Később Weber alkotta meg az „Ideális Bürokrácia” fogalmát elsősorban a nagyobb méretű szervezetek irányítására²⁵, mely szervező elvet az állam is átvett. Ezt az időszakot a hagyományos vagy klasszikus közigazgatás időszakának tekinthetjük, amikor is világosan körül határolt a szervezeti felépítés, a működés és a hierarchikus berendezkedés. Ezt követően jelent meg az Új Közigazgatás Mozgalom (*New Public Administration Movement*), amely a politika és a közigazgatás problematikus viszonyait bírálta, és a társadalmi igazságosságra, egyenlőségre és méltányosságra helyezte a hangsúlyt.²⁶

A tengerentúlon és Európában is az első világháború, majd az ezt követő helyreállítási folyamatok, a gazdasági világválság, majd a második világháborúra való készülődés mind nyilvánvalóbbá tették az erősebb közigazgatás szükségességét elsősorban a törvényhozó hatalommal szemben erősítve a közigazgatást. Mindenhol erős és következetes végrehajtást, hatalmi koncentrációt, a végrehajtó hatalom fejéhez, elnökhöz, pártvezérhez feltétlen engedelmességet várnak el, ezzel együtt, a jogállamiság eszméjével szemben, az Amerikára jellemző eredményesség kerül a középpontba.²⁷ Simonék²⁸ álláspontja szerint viszont, a közigazgatásban is jelen vannak a személyes kapcsolatok, amelyek a belső szervező elveken túlmutatnak²⁹, és az is nyilvánvaló, hogy a magánigazgatási eszközök nagyon kis határfokkal alkalmazhatók a közjogi keretek között.³⁰ Az 1970-es évek gazdasági fellendülése során a klasszikus közigazgatást „elavultsága”, alkalmatlansága és kudarcai

²³ TORMA [2002:21]

²⁴ WOODROW Wilson: *The Study of Administration*, Political Science Quarterly Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222, Online: https://www.jstor.org/stable/2139277?seq=1#metadata_info_tab_contents

²⁵ WEBER Max.: *The theory of social and economic organisations*, A. M. Handerson & T. Parsons (trs.), New York, The Free Press 1947. p. 332-340.

²⁶ DWIGHT Waldo: *Public administration in a time of turbulence*, Chandler Pub. Co, Scranton, 1971. ISBN:9780810204324, 0810204320 p. 8-10

²⁷ LŐRINCZ L. [1999:8]

²⁸ SIMON Herbert A., DANTZIG George B., HOGARTH Robin, PLOTT Charles R., RAIFFA Howard, SCHELLING Thomas C., SHEPSON Kenneth A., THALER Richard, TVERSKY Amos, WINTER Sidney, (1987) *Decision Making and Problem Solving*, Interfaces 17(5) pp. 11-31 p. 18-21, Online: <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/inte.17.5.11> (Hozzáférés: 2023. február 16.)

²⁹ Vö: LŐRINCZ L. [2007:19]

³⁰ Vö: LŐRINCZ L. [2007:156]

miatt sok kritika érte. A korszakban kialakult neoliberális eszmék hatására, az állam, gazdaságban betöltött szerepe megkérdőjeleződött, újra megnőtt az igény arra, hogy a magánszektor irányítási „New Public Management” (NPM) eszközeit áthelyezzék a közigazgatásba.³¹ Ennek háttérében az is meghúzódott, hogy a vállalati szektor is nyomás alatt tartotta a politikai döntéshozatalt, hiszen a gazdasági szereplők saját hatékonyságukat várták el a közigazgatás szereplőitől.³² Ugyanerre a következtetésre jutott Ferlie et. al. (1996) akik már négy különböző NPM-modellt különböztettek meg: a hatékonyságra való törekvés, a leépítés és decentralizáció, a kiválóság keresése és az állami szolgáltatásorientáltság.³³ Ez az új perspektíva új korszakot teremtett a közigazgatásban, melyet közigazgatás második, új korszakának tekinthető, és új, jobboldali politikák alapján formálódott. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a működés során megfogalmazott ügyfélorientált célok gyakran mennyiségi jellegűek voltak (ügyek száma, döntések száma, ügyintézési idő, lezárt ügyek stb.), amelyek elsősorban belső használatra szolgáltak, és megnehezítették a minőségi szempontok mérését is³⁴. Gajdusчек világít rá, hogy hogy az NPM nem más, mint egyfajta ideológia, melynek célja, hogy a (köz)szolgáltatások szinten tartása vagy akár javítása mellett is csökkenjen az állami szerepvállalás annak működését hatékonyabbá téve. Valójában ugyanakkor, az állam által ellátott feladatok akár mennyiségi, akár minőségi visszametszéssel történő csökkentésére irányult.³⁵ Ennélfogva álláspontom szerint nyitott kérdés marad, hogy ez egy valós, vagy szimbolikus reformintézkedés volt-e. Mindenesetre – egyebek mellett – ez vezetett a „Governance” koncepciójához³⁶, azaz más szereplők bevonásával megvalósuló kormányzás, később a jó kormányzás (*Good Governance*) elméletéhez. E megközelítés már a közvetlen állampolgári részvételt, a felek közötti konszenzuseresést, a transzparenciát, az elszámoltathatóságot, és az emberi jogok érvényesülésének jogállami garanciáit képviseli, tiszteletben tartva a kulturális, történelmi

³¹ HOOD Christopher: A Public management for all seasons? *Public Administration*, 1991. 69(1):3-19. Online: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>

³² FÁBIÁN Adrián – STANKOVICS Petra: *A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra*, *Közigazgatás Tudomány*, 2022/1. 71–84. p. 73 <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.30>

³³ FERLIE Ewan, ASHBURNER Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW ANDREW, *The New Public Management in Action*. Oxford University Press 1996. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>

³⁴ LAEGREID Per: Going against the cultural grain: Norway. In C. Hood, & B. G. Peters (Eds.), *Rewards at the top: A Comparative Study of High Public Office* 1994. Sage. ISBN 0803977425 pp. 133–145. p. 140

³⁵ GAJDUSCHEK, György: A haza szolgálatában?: A közigazgatás reformja(i). In: *Hegymenet*. Osiris Kiadó, Budapest 2017, pp. 229-250. p. 235 Online: https://real.mtak.hu/92656/1/gajdusчек_gyorgy_korr_korr_ggy.pdf (Letöltés dátuma: 2024.02.13)

³⁶ OSBORNE David T., GAEBLER Ted (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York.: A Plume Book. Rövid összefoglaló online: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED367424.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.03)

és társadalmi sokszínűséget. Természetesen az NPM neoliberais perspektívája is nyitva hagyott számos kérdést és elsősorban a kontinentális jogterületeken hamarosan kritikák fogalmazódtak meg ezzel kapcsolatban is. A legtöbb kritikát megfogalmazó The New Public Service³⁷ új modelljében olyan értékeket fogalmazódtak meg, mint az emberek, a polgárok, a demokrácia, a civil társadalom és a közszolgáltatás. Egy másik, az NPM-et kritizáló közigazgatási megközelítés a neo-weberi Állam (NWS) koncepciója³⁸, ami azzal érvelt, hogy az NPM módszerei és alapelvei nem lehetnek érvényesek minden országban. Hangsúlyozta, hogy az államigazgatási reformok az országok közigazgatási és politikai dinamikája szerint is eltérően zajlanak, így az NPM-nek sem lehet univerzális hatása. E kritikák nyomán Weber modelljének egy olyan változatát javasolták, amely jobban reagál a polgárok igényeire. A korszak jellegénél fogva, mára a Közérték-szemlélet³⁹ (*Public Value*) és a közigazgatás információs korban változó szerkezetére és szerepére fókuszáló digitális kormányzás (*Digital Era Governance, DEG*)⁴⁰ is jelentős hatással bír. A '90-es évek az NPM-en belül megteremtettek egy másik meghatározó vonulatot is. Ugyancsak az angolszász területen – az Egyesült Államokban – vetődött fel a közigazgatás polgáriközelivé⁴¹ válásának egyik kulcsfolyamata, az elektronikus közigazgatás gondolata. Ez nem csak közelebb hozta az állampolgárokat a közigazgatáshoz, hanem túllépve az NPM-en a gazdasági, politikai folyamatokba való bevonást tette lehetővé, hiszen az internet mindenki számára elérhetővé vált. *Boehme-Nessler* elmélete szerint, a számítógépek globális hálózatba kapcsolása nemcsak az információfeldolgozást és tárolást forradalmasítja, hanem az információcserét is. Mindenesetre az internet, vagyis a hálózatok globális hálózata megnyitja a könnyű

³⁷ Bővebben: DENHARDT Robert B., DENHARDT Janet Vinzant: The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000. 60(6): 549-559. American Society for public Administration
Online: <http://www.mchrdr.gov.in/91fc/coursematerial/management/4%20Serving%20rather%20than%20steering.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.03)

³⁸ Részletesen: POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert: *Public management reform: A comparative analysis*. 3d ed. Oxford: Oxford University Press 2011. Online: [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(00\)00083-2](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(00)00083-2)
https://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State (Letöltés: 2023. március 14.)

³⁹ MOORE Mark Harrison: *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997. ISBN 9780674248786

⁴⁰ DUNLEAVY, Patrick, MARGETSS, Helen, BASTOW, Simon, TINKLER Jane (2005). New public management is dead – long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005. 16(3): 467–494.
Online: https://www.researchgate.net/publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_-_Long_Live_Digital-Era_Governance (Letöltés: 2023. március 13.)

⁴¹ SCHEDLER Kuno - PROELLER Isabella: *New Public Management*, 2007. Online: https://www.researchgate.net/publication/259840025_New_Public_Management_by_Kuno_Schedler_Isabella_Proeller, (Letöltés dátuma: 2023.02.25)

információcsere lehetőségét a világban.⁴² Az is világos, hogy az ügyfél általában nem tudja megítélni, hogy az adott közigazgatási szerv költséghatékonyan, vagy törvényesen működik, ugyanakkor azt minden esetben meg tudja fogalmazni, hogy gyorsan és kényelmesen tudja intézni az ügyeit, azaz a bürokratikus rendszerű, hagyományosan merev közigazgatási szervek már nem képesek megfelelni a technológiai korszak kihívásainak.⁴³

Látható tehát, hogy a második világháborút követően a közigazgatás funkciói tovább szélesedtek – egyre nagyobb fokú specializálódás figyelhető meg, egyre több életviszonyra kiterjesztik, például egészségügy, szociális, rekreáció, lakhatás, környezetvédelem stb. – mint jóléti gondoskodást is megtestesítő feladatok összessége. Újra megnő a szakképzett, egyetemi végzettséggel rendelkező, felkészült ügyintézők létszáma, és már kilépve a nemzetállami keretektől, szupranacionális nemzetközi bürokrácia épül – gondoljunk csak az Európai Unió, vagy az ENSZ-adminisztrációra. Ezzel egy időben, kisebb-nagyobb sikerrel a „segítőkéz” államok (USA, Szovjetunió) már kipróbált igazgatási rendszereket, eljárási eszközöket igyekeztek „exportálni” más államokba.⁴⁴

1.2 A hazai közigazgatásról röviden

Igazán eredeti vonásokkal – mint a fentiekben leírt nemzetközi folyamatokban ismertetett – sosem rendelkezett. Jellemzően vagy követő, vagy kapott rendszerek jellemezték, hiszen már az államalapítás során két modell közül „választhatott”. A fejlett, hierarchikus, pontosan szervezett és szabályozott bizánci mintát, vagy a szétesőben lévő frank birodalom bajor hercegsége által kínált kora-középkori igazgatását adaptálhatta. A vérségi kötelékekkel és nemzetségi alapokon nyugvó szokásjogtól éppen elszakadó hazai struktúra igen messze állt a Justitianusi következetességtől és szabályozottságtól, így a „nyugat” által kínált frank-bajor mintát⁴⁵ vettük át szokásjogi elemekkel.⁴⁶ Ebben az államszervezetben a közjogi és magánjogi elemek szoros kapcsolatban jelentkeztek. Az uralkodó hatalmának materiális alapja a magángazdasága, a felségjogok és a király földesúri jogai, az államháztartás és királyi magángazdaság, állami hadsereg és királyi magánsereg elválaszthatatlan fogalmak lettek, a közhatalom erejének fokmérője a királyi magánhatalom volt. A hűbéri

⁴² BOEHME-NESSLER Volker: *Digitising Democracy: On Reinventing Democracy in the Digital Era - A Legal, Political and Psychological Perspective*, 2020., Springer Nature Switzerland, Online: https://www.researchgate.net/publication/338907501_Digitising_Democracy_On_Reinventing_Democracy_in_the_Digital_Era_-_A_Legal_Political_and_Psychological_Perspective (Letöltés: 2023.02.20)

⁴³ OSBORNE – GAEBLER [1993]

⁴⁴ LŐRINCZ L. [1999:9-10]

⁴⁵ MAGYARY [1942:55]

⁴⁶ LŐRINCZ [1999:11]

„kormányzatban” a királytól függő, a földesúri hatósága alá tartozó személyek álltak a közigazgatás és hadsereg élén.⁴⁷

Ezt a rendszert alapjaiban a török hódítás törte meg, újra elágazott a hazai közigazgatás – az Oszmán Birodalom által elfoglalt területeken és a Habsburgok által felügyelt északi területeken más-más igazgatás valósult meg. Az éppen akkor formálódó Habsburg birodalom nem törekedett a fiatal Lajos király megsegítésére, I. Ferenc francia király és az Oszmán Birodalom pedig szövetséget kötött. A mohácsi vereséget követően, Pest és Buda elfoglalásával megkezdődött a közel 150 éves török uralom, és érdekes módon, az északi területeken honosodó burgundi típusú osztrák-német centralizált igazgatás⁴⁸ és a hivatásos hivatalnoki kar mellett, a török uralta területeken a decentralizáció volt jellemző, ami azonban az önkormányzatiság alapjait vetette meg.⁴⁹

Az osztrák típusú közigazgatás hazánkban, a nemzetközi trendeknek megfelelően, a 16-19. században ugyancsak nagy fejlődésen mehetett volna keresztül, ám a szabadságharc szellemisége és a nemesi vármegyék ellenállása miatt, ez csak mérsékelt sikerrel történt⁵⁰. Egyetlen olyan terület volt, ahol modern és hatékony eszközökkel lehetségessé vált a közigazgatás korszerűsítése – az állami pénzügyi igazgatás.⁵¹ Honnan eredeztethető ez? Ezen a ponton utaljunk vissza a kamerálisztika tudományára. A Nagyszombati Egyetemen Mária Terézia rendelte el a Politika, alkotmány és közigazgatástudományi tanszék felállítását, noha nagy érdeklődésre nem tett szert ekkor még.⁵² A kiegyezésig gyakorlatilag azt mondhatjuk, hogy nem volt a magyar közigazgatás-tudománynak valódi tárgya, hiszen ezek elsősorban a felvilágosult abszolutizmus, majd a polgári forradalmak eszméivel jelentek igazán. Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy – noha osztrák közvetítéssel – főként a német bürokratikus befolyás érvényesült hazánkban is, s ennek megfelelően, ha voltak is a kor szellemiségét meghaladó igazgatástudományi vívmányok más területeken, azok mérsékeltlen, vagy egyáltalán nem jelentek meg a hazai igazgatásszervezésben. Az angolszász területeken kialakult igazgatástudományi felfogás és a Lorenz von Stein szerinti megközelítés csak később, Concha Győző hatására a Magyary-féle iskolában kerültek

⁴⁷ HÓMAN Bálint – SZEKFI Gyula: *Magyar történet*, Budapest, 1928, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Online: <https://mek.oszk.hu/00900/00940/html/index.htm> (*Szent István királysága*) (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

⁴⁸ MAGYARY [1942:57]

⁴⁹ PACH Zsigmond - R. VÁRKONYI Ágnes: *Magyarország története 1526 – 1686 I-II.* (1985), Budapest Akadémiai Kiadó, 930. p.

⁵⁰ LŐRINCZ [1999:11]

⁵¹ MAGYARY [1942:64]

⁵² KOI [2014:57]

előtérbe.⁵³ Álláspontom szerint, ez a szervezethez és tudatosan szabályozott keretrendszer tette lehetővé például azt is, hogy a 20. században az elektronikus közigazgatás fejlődése során elért vívmányok is ezen a területen adaptálódtak a leghamarabb (adóigazgatás, Ebev szolgáltatások megjelenése stb.) A második világháborút követően ugyan nem történt modellváltás, ám a felülről jóváhagyott tervezés, a legfelsőbb hatalom utasításait végrehajtó, kiszámíthatóan és nagyüzem-szerűen működő közigazgatás nélkülözte a jogszerűség és demokrácia alapelveit, így alacsony fejlettségi szintje miatt, nem tudott tartós gyökeret verni a hazai igazgatásban. A hazai közigazgatási rendszer valós lemaradása talán erre az időszakra tehető, noha a német eredetű aktustan hazai jogirodalmi megjelenése szovjet-orosz közigazgatás-tudományi közvetítéssel történt meg.⁵⁴

A garanciák a rendszerváltással tovább erősödtek a hazai közigazgatásban, ám az újonnan kialakított amerikai, francia, olasz, nyugat-német, osztrák és bizonyos előrehaladott magyar államfejlődés eredményeit magába foglaló közigazgatási rendszer nem bizonyult túl hatékonynak, gyakorlatilag alkalmatlan volt a szolgáltató funkciók gyakorlására.⁵⁵ A célszerűség hiánya elsősorban az amerikai menedzser típusú, szervezéstudományi gondolkodás és a hagyományos Nyugat-európai közjogi szemlélet feszültségéből eredt. Gondoljunk csak vissza a hazai önkormányzatiság rendszerváltást követő fejlődésére. Lazin⁵⁶ világított rá, hogy a hidegháború lecsengése és a fokozott globalizáció világszerte befolyásolta a kormányzást is. A centralizált szocialista kormányzási formák hanyatlása és virtuális eltűnése sok országot vezetett az egyre inkább minimalista kormányzás és a szabadpiaci felfogás felé. A modern liberális demokrácia egyre nagyobb befolyással bírt, mint a kormányzás domináns modellje. Ezek a trendek jelentős hatással voltak a helyi önkormányzatokra is, hiszen a jó kormányzás elősegítése érdekében a nemzeti kormányok felelősséget vállaltak a polgárok számára az alapvető szolgáltatások nyújtásáért és a decentralizációt támogató politikák végrehajtásáért. Ez pedig jelentősen növelte a helyi önkormányzatok (azaz a helyi önszerveződés és öngazgatás) szerepét, amelyek egyre inkább szolgáltatásnyújtást helyezték előtérbe. A modern magyarországi önkormányzatok rendszerváltást követő létrehozása során a jogalkotó – a szocialista állam-berendezkedés mintegy ellenpólusaként – arra törekedett, hogy a lehető legtöbb feladatot delegálja a

⁵³ Koi [2014:213-214]

⁵⁴ Koi [2014: 35]

⁵⁵ LŐRINCZ [1999:12]

⁵⁶ LAZIN Fred: Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: Some Observations. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2014/3 (59-84), Online: <https://hrcak.srce.hr/file/191492> p. 60

helyhatóságokhoz, amelyeknek megvalósításához széleskörű gazdasági önállóságot biztosított, tehát a feladat-ellátási kötelezettség indukálta kiadásokhoz különféle bevételeket és bevételszerzési jogosultságokat rendelt. A rendszerváltás e tekintetben is a korábbi rendszer teljes tagadására épült. Amiként ennek része volt a végrehajtó hatalom rendkívüli elgyengítése más hatalmi ágakkal szemben, úgy a végrehajtó hatalmon belül a szocializmust jellemző centralizációval szemben az autonómia kapott abszolút prioritást.⁵⁷

Vigvári⁵⁸ szerint, alkotmányjogilag tekintve erős önállósággal, mintegy negyedik hatalmi ágaként, jött létre az önkormányzati rendszer, amelyet a fenti eszközök mellett a különböző nagyságrendű szereplők azonos alkotmányos státusa, az erős tulajdonosi jogok, a központi hatalom erős korlátozottsága jellemeztek. Ugyanis, a törvény az önkormányzatok öt szintjét különbözteti meg – község, város, főváros, fővárosi kerületek, megyei – különböző jogokkal és feladatokkal, sokszor párhuzamosan is. Minden település annak méretétől, elhelyezkedésétől függetlenül megkapta a helyi önkormányzásra való, valamint a helyi közügyek szabályozásához és működtetéséhez kapcsolódó jogot úgy, hogy az önkormányzatok mintegy fele ezer főnél kisebb településen működött.⁵⁹ A létrejött rendszerben az önkormányzás joga a településeket illette meg, ami miatt a magyar településszerkezethez igazodó rendszer elaprózott lett. A községalapítás liberális szabályozottsága miatt újabb „önálló köztársaságok” alakultak. A nagyfokú önállóság fontos ismérve, hogy az önként vállalt feladatoknak csak az szabott határt, hogy bizonyos tevékenységeket más törvények (például hitelintézet-alapítás, rendvédelmi szerv működtetése stb.) kifejezetten tiltottak. Az alkotmányos helyzetükhöz igazodóan, a kötelező, törvények által előírt feladatok ellátásában, a települések jogilag nem voltak kötelezhetőek együttműködésre. Ez a modell gyakorlatilag a rendszerváltás politikai átalakulását kísérő politikai szándék volt, amely az egypártrendszer monopóliumát így látta megszüntethetőnek.⁶⁰ Ezzel szemben érdekesség, hogy az 1980-as évekre a tanácsi rendszer reformjának eredményeként olyan közigazgatási keretek jöttek létre, amelyekből „csak” a politikai pluralizmus hiányzott. Az európai trendeket követő helyhatósági integráció helyett, az egy település egy önkormányzat modell valósult meg, így 1990-ben egy erősen

⁵⁷ GAJDUSCHEK [2017:247]

⁵⁸ VIGVÁRI András: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon, *Közgazdasági Szemle* 2009/56 (7-8), pp. 709-730 p. 712, Online: https://epa.oszk.hu/00000/00017/00161/pdf/7_vigvari.pdf

⁵⁹ GAJDUSCHEK [2017:248]

⁶⁰ Vö: GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet, *Fundamentum* 2012/2 pp. 61-73 [2012a] Online: https://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_061-073.pdf (Letöltés dátuma: 2024.04.20)

dezintegrált rendszer jött létre. A feladat- és hatáskör-telepítés során elmaradt a differenciálás, amelyet a különböző szintű és méretű települések tekintetében meg kellett volna tenni. Az Ötv. nem zárta ki ennek lehetőségét, ám a társulási lehetőséggel, a külön-külön független önkormányzatok nem kívántak élni a legtöbb esetben, és őszintén szólva, a törvény mellőzött minden ésszerű gazdálkodásra vonatkozó megfontolást is, az effektív pénzügyi kontroll hiánya pedig számos önkormányzat rendkívüli eladósodáshoz vezetett.⁶¹ A kötelező feladat- és hatáskörök meghatározása jogi értelemben is sokszor nehezen volt követhető, sok esetben maguk az önkormányzatok is eltérően értelmezték. Egyetlen kézzel fogható felsorolás később, a 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról mellékletében jelent meg. Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése és a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak az adósságrendezési eljárás alatti folyamatos teljesítése érdekében alkotott törvényben határozta meg az alapvető lakossági szolgáltatások körét, amely szerint, csak az azok ellátásához szükséges vagyon feletti forgalomképes vagyონrész vonható csak be adósságrendezésbe. Jókay⁶² (et.al) szerint, az önkormányzatok megalakulásától kezdve, a 1996-os törvény megalkotásáig a kötelező feladatok nem lettek pontosítva, nem lettek egyértelműen definiálva, számuk folyamatosan változott. Ugyanakkor, a törvény megjelenését követően is számos ponton áttekinthetetlen maradt a kötelező feladatok köre. A települések zöme annak ellenére, hogy bevételi lehetőségek korlátozottak, mégsem éltek a törvényekből fakadó lehetőségekkel, bevételeik növelésére, így például körjegyzőség alakítási szándékuk, társulási készségük alacsony, ragaszkodnak az önálló hivatalhoz, a magas fajlagos költséggel működtethető intézményeik fenntartásához. Megállapíthatjuk, hogy a közfeladatok erős decentralizálását valójában a „konfliktusdecentralizáció” gyakorlata motiválta úgy, hogy alapvető strukturális ellentmondás feszült a széles hatáskör és autonómia, valamint a kis önkormányzati méret között.⁶³

A rendszerváltást követő hazai önkormányzati szabályozásban kezdetektől fogva érvényesült a New Public Management meghatározó gondolkozásmódja is. Az elmélet lényege, hogy az igazgatás egy és ugyanazon elveken nyugszik, mind az állami, mind egy

⁶¹ GAJDUSCHEK [2017:248]

⁶² JÓKAY Károly – OSVÁTH László – SÓVÁGÓ Gyula – SZMETANA György: *Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003*. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, IGE Tanácsadó Kft 2004. Online: http://www.icegec-memo.hu/hun/rendezvenyek/lezarult/MKT_06_16/data/Jokay_K.pdf, (Letöltés ideje: 2019.08.26)

⁶³ GAJDUSCHEK [2012a:63]

ipari üzem szervező tevékenység esetében.⁶⁴ Ha pedig, a köz- és a magánigazgatás között nem teszünk különbséget, továbbá a mozgékonyság, a költségérzékenység a magánigazgatás mellett szól, miért ne lehetne a közigazgatási feladatokat üzleti vállalkozásoknak átadni, vagy az állam miért ne végezhetné az adminisztrációs funkcióit egy nagyvállalat módjára? Ennél fogva, a közigazgatás ne csak a költségvetésből működjön, hanem szedjen használati illetéket, termeljen profitot, ne vállaljon újabb feladatokat, azaz alakuljon át elégedett ügyfeleket kiszolgáló vállalkozó állami feladattá. Ennek megfelelően, az önkormányzatok a szolgáltatások fenntartását tartották szem előtt, de konkrét „termelő” tevékenységet nem kívánnak folytatni, így sorra jelentek meg az önkormányzati tulajdonú közművállalatok, amelyek az általános vállalatirányítási (*corporate governance*) szabályoknak alárendelt gazdasági társaságként működnek, valamint a kiszervezés, amely tisztán piaci vagy partnerségi alapon – a köz- és magánszféra együttműködésével (*public private partnership, ppp*) valósulhatott meg⁶⁵. Mind ezek mellett azonban, aránytalanul nagy volt az önkormányzati költségvetési szervek száma is, így joggal állítható, hogy a feladatellátás sokszor az elemi méretgazdaságossági követelményeknek sem felelt meg. A létrehozott önkormányzati modell ugyan pozitív szerepet töltött be a békés gazdasági átmenetben és a demokrácia társadalmi fejlődésének folyamatában, azonban kezdettől fogva nem bizonyult megfelelőnek a kormányzati feladatok eredményes és hatékony ellátása szempontjából, a decentralizáció kevéssé érvényesítette a szubszidiaritás elvét. A gazdasági fejlettség, a nemzetgazdaság adósságkezelési kényszere, a korábbi állami jelenlét leépítése (privatizáció és államháztartási reform) komoly kihívást jelentettek, és egyben kényszerű megoldásokat szültek. A helyi önkormányzatok a rendszerváltást követő években, a vállalkozó jellegű önkormányzat modelljét kívánták megvalósítani, valójában úgy, hogy erre sem gazdaságilag, sem személyileg nem voltak felkészülve⁶⁶. A tanácsigazgatási időszak feszes, szigorúan ellenőrzött rendszerét váltotta fel a liberális szabályozás. Az esetek többségében a korábbi tanácselnök lett a polgármester, maradt a régi tanácsi apparátus, a helyi ügyek továbbra is átpolitizáltak maradtak.⁶⁷ Ezek a tisztviselők nem voltak felkészülve a

⁶⁴ Vö: VIGVÁRI András: A közszeaktor modernizálásának kulcsa: az önkormányzati rendszer átalakítása, In: Buday-Sántha Attila, Erdősi Ferenc, Horváth Gyula (szerk.) *Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés*, Pécsi Tudományegyetem, 2008., pp. 80-100.

Online: https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/onk_konf_kotet.pdf (Letöltés ideje: 2023.10.28)

⁶⁵ VIGVÁRI [2009:713]

⁶⁶ Vö: pl. PITTI Zoltán: Az önkormányzati gazdálkodás modernizációja, avagy a dinamikus szinten tartás, In: Buday-Sántha Attila, Erdősi Ferenc, Horváth Gyula (szerk.) *Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés*, Pécsi Tudományegyetem, 2008., pp. 34-54. Online: https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/onk_konf_kotet.pdf (Letöltés ideje: 2023.10.28)

⁶⁷Vö: GAJDUSCHEK [2012a:64]

vállalkozói világ kihívásaira, nem voltak jártasok a társasági jogban, a bankjogban, fogalmuk sem volt, arról, hogy mi az az árfolyam-politika, kamat, osztalék stb. 1996-tól a vállalkozó önkormányzat elvét fokozatosan feladták és újra a társadalmi szolgáltató igazgatási modell kapott hangsúlyt.

1.3 Az ügyfél és az állam

Az évszázadok során, nem csak a közigazgatás intézménye változott, de maga az ember jogi pozíciója, az állammal szemben betöltött státusza is – jogállása erősödésével alattvalóból ügyfél lett, egyre több jogosultsággal. Emlékezzünk, *Bodin* „Az államról” című művében egyértelműen meghatározza a törvény és az alattvaló közötti alá-fölé rendeltséget. Az uralkodó parancsa a törvény, aki mindenké fölötte áll, felette csak az Isten létezik. A monarcha, valamint a fő tisztségviselőinek parancsát az *alattvalónak* feltétel nélkül végre kellett hajtani, túrni azt. E kontextusban a fő tisztségviselő személyesítette meg a közigazgatást.⁶⁸ Az embert, mint alattvalót, semmilyen keretek, vagy garanciák nem védik, jogorvoslati lehetősége nincs, a törvények az uralkodó korlátlan hatalmát alapozták meg, melyekkel szemben semmilyen eszköz nem állt rendelkezésre. Az igazgatás középpontjában jellemzően rendészeti szervek álltak, a hatalommegosztás elvét jelentősen nélkülözték e rendszerek.⁶⁹

A rendészeti szervek tevékenységét először a 18. század végén az Allgemeines Landrechtben⁷⁰ szabályozták, de ennek célja elsősorban a közrend és köznyugalom fenntartása érdekében, a közérdek és az *egyén* önrendelkezési joga közötti egyensúly fenntartása volt, ugyanakkor az ember már individuumként jelenik meg. Az államfő elsődleges feladata mind a külső, mind a belső béke és biztonság fenntartása, és mindenkit a saját érdekében megvédeni az erőszakkal és a rendbontásokkal szemben és olyan intézményeket kell felállítania, amelyekben a lakosok eszközöket és lehetőségeket biztosítanak képességeik és erősségeik kibontakoztatására és jólétük elősegítésére.⁷¹ A felvilágosodás eszméi az újhumanizmus kiemelkedő képviselője, *Humboldt* rendészettel

⁶⁸ BODIN Jean: *Az államról*, Budapest 1987., Gondolat Kiadó 195 p.

⁶⁹ FÁBIÁN Adrián: A közigazgatás és az ember(ek) kapcsolata egykor és ma, In: Csefkó Ferenc (szerk): *A közigazgatás és az emberek*, Pécsi közigazgatás-tudományi Közlemények 5., Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2013., pp. 55-64 p. 56

⁷⁰ Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) Online: <https://opiniojuris.de/quelle/1622> (Letöltés dátuma: 2023.09.20)

⁷¹ ALR 2. fejezet, 13. cím. 2.§ és 3.§

kapcsolatos megállapításaiban⁷² jelentek meg először, ahol a rendészet legfőbb feladata a *polgárok* jólétének biztosítása, úgy, hogy a magánszférát tiszteletben tartva, a személyes szabadságot nem korlátozhatja.⁷³ Balla okfejtésében Humboldt érvelése szerint az ember eredeti rendeltetése, hogy képességeit szabadon, minden korlátozástól mentesen érvényre juttassa, és az államnak is ennek megfelelően kell szerepet vállalnia. Az állam azon beavatkozása is káros, amely az emberek boldogulását segíti elő, hiszen meggátolja a képességek szabad kibontakozását, és idővel az állam sem tud megfelelni az ebből eredő, egyre nagyobb kötelezettségének. Az állam kizárólag a polgárok külső és belső védelméről köteles gondoskodni úgy, hogy a polgárok saját javukról szabadon, de mások boldogulásának korlátozása nélkül gondoskodhatnak (negatív jólét). Az államhatalom legfőbb, és Humboldt tanítása szerint egyetlen kötelezettsége öröködni a biztonság felett.⁷⁴ Antropológusként, államférfiként, filozófusként ő alapította meg a berlini egyetemet, ahol a kutatás és oktatás egysége, annak szabadsága határozta meg a képzést, ezzel teremtve meg egy teljes új intézménytípust. A felvilágosodás eszméi által körvonalazott közigazgatás jogi szabályozottsága a polgári államok létrejöttével jelenik meg, azaz az állami szervek korlátait jogszabályok határozták meg a *Montesquieu*-i törvényesség⁷⁵ keretei között. Ezzel együtt pedig, egy önálló joganyag jön létre az igazgatás működésére, intézményrendszerére vonatkozóan is.

A 19. századi liberális gazdaságpolitika, mely szerint az állam nem avatkozik be a gazdasági folyamatokba, a rohamos ipari fejlődés során eredményezett nagyobb társadalmi nehézségeket. Az iparosodás hatására egyrészt megnőtt a népesség, a városok lakossága felduzzadt, kialakultak a munkás- és nyomornegyedek, megjelent a gyermekmunka és gyermekszegénység. A liberális kormány kevés védelmet nyújtott a leszakadó társadalmi rétegeknek, így a társadalmi problémák hatékony feloldását a német közgazdász-szociológus *Lorenz Von Stein* a közigazgatás újjászervezésében látta. Állítása szerint, a közigazgatás tudományt kell a társadalomtudományok középpontjába helyezni, és egy jól szervezett közigazgatással lehet a társadalmi ellentéteket feloldani, a szociális- és gazdasági

⁷² Bővebben: HUMBOLDT Wilhelm: Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Online: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2318/Humboldt_Ideen1549_Bk.pdf (Letöltés dátuma: 2024.04.28)

⁷³ FÁBIÁN [2013:57]

⁷⁴ BALLA Antal: A liberalizmus eredete és fogalma. *Politikatudományi Szemle*, 2004. 13(3), 271–282. p. 277. Online: <https://poltudszemle.hu/articles/a-liberalizmus-eredete-es-fogalma/> (Letöltés dátuma: 2023.09.20)

⁷⁵ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *A törvények szelleméről*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000. Sapientia humana Boros Gábor – Gyurgyák János (szerk), Online: <https://www.szaktars.hu/osiris/view/montesquieu-a-torvenyek-szellemerol-sapientia-humana-2000/?pg=3&layout=s> (Letöltés dátuma: 2023.12.15)

nehézségeket orvosolni.⁷⁶ Látható ugyanakkor, hogy Stein, míg az embert, mint értéket fontosnak tartja, a problémák feloldásának lehetőségét a társadalom és a közigazgatás viszonylatában vizsgálta.⁷⁷ Ezzel szemben a kortárs jogász, *Otto Mayer* – a közigazgatási aktustan és a közigazgatási jogdogmatika jeles képviselője⁷⁸ – meghatározásában újra az alattvaló áll az állammal szemben, a szubordinációs viszonyban megalkotott közigazgatási aktus határozza meg az alattvalót megillető jogokat. Ő viszont már nem hatalmi viszonyként kezelte az állam és állampolgár kapcsolatát, a feleket egyenrangúnak tekintette: a felek, mint jogalanyok állnak egymással szemben, kölcsönösen jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket.⁷⁹ Ez indokolta a közigazgatási alanyi jogok elméletének, a jogalanyiságnak és a közigazgatási cselekvésnek, az aktustannak a kidolgozását is.⁸⁰ Az ugyancsak közgazdász-szociológus *Max Weber* is a bürokrácia primátusát képviselte, ugyanakkor elméletében a hivatal nagysága abban áll, hogy szakképzett, jól szervezett hivatalnokokból áll. Ennek megfelelően, a bürokratikus végrehajtó szervezet racionális, átlátható, precíz, érdeksemleges, személytelen, szakszerű és megbízható munkát végez, így válva a hatalom forrásává.⁸¹

E megközelítésben, a polgár bizalmát a szakszerű igazgatási tevékenység alapozza meg, amely az 1930-as évekre *Ernst Forsthoff* megvilágításában már szolgáltató közigazgatássá is alakult.⁸² A szolgáltató megjelölés a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységére utal, melynek keretében a polgároknak nyújtott közszolgáltatás fő célja a szükségletek kielégítése. Korai írásaiban világít rá, hogy a tekintélyelvű állam a polgári emancipáció következtében gyengül, s így alakulhat ki a jóléti állam, melyben a közhatalom gyakorlása mellett, a közigazgatásnak szolgáltatói funkciója is van.⁸³ Esetében tehát, felfoghatjuk úgy az államot, mint a társadalomtól elkülönülő konkrét intézményt, amely képes autonóm

⁷⁶ STEIN Lorenz V.: *Verwaltungslehre*, 1865. Vol. 8., Stuttgart

⁷⁷ FÁBIÁN [2013:58]

⁷⁸ MAYER Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, Duncker und Humblot 1896. Online: https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/mayer_verwaltungsrecht02_1896?p=11 (Letöltés dátuma: 2024.04.28)

⁷⁹ Vö: FÁBIÁN [2013:58]

⁸⁰ VESZPRÉMI Bernadett: „A közigazgatási aktus” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus> pp. 1-17 p. 2 (Letöltés dátuma: 2023.09.28)

⁸¹ WEBER Max: *Gazdaság és társadalom*. Neu Isenburg, 2005. 230 p. Vö: LÖRINCZ L. [2007:275-308]

⁸² Bővebben: FORSTHOFF Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Berlin-Stuttgart, Kohlhammer, 1938.

⁸³ KOI Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*; 2015. 11(4-6) pp. 240–257. p. 252. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/100-2015-december-11-evfolyam-4-6-szam/politikatudomany-allamtudomany/705-a-francia-kozigazgatasi-jogtudomany-jellegzetessegei-1705-1945> (Letöltés dátuma: 2023.09.28)

döntéseket hozni a társadalmi befolyásoktól mentesen. Másrészt viszont, a társadalmat gazdasági-technikai rendnek tekintette, azaz egy szervezett, tényszerű egésznek. Értelmezésében a társadalom egy kvázi természetes „organizmust” alkotott, amely felett az állam, mint a társadalom feletti, autonóm szolgáltató akarat áll.⁸⁴ Ugyanakkor, megerősítve az emberek teljes alárendeltségét egy létező, emberfeletti rendnek – fajnak, államnak vagy technológiának – az köteles gondoskodni megfelelő közszolgáltatásokkal az állampolgáraitól. Az ő elidegenedés-elméletében az az entitás változott meg, amelytől az emberek állítólag elidegenítik autonómiájukat, ám pont ez a felfogása kapcsolta össze a radikális konzervatívok Weimari Köztársaság elleni tekintélyelvű vonulataival.⁸⁵ Bibó megközelítésében a „jó közigazgatás” értékmérője már nem elsősorban a magán- és közérdek, hanem a szakszerűség és eredményesség viszonylatában vizsgálendő.⁸⁶ A kortárs *Magyary*, akire Taylor és Fayol munkássága is nagy hatással volt⁸⁷, kétségtelenül a hazai közigazgatás meghatározó alakja, a közigazgatás racionalizálására vonatkozó elmélete mögött az ügyfél, mint meghatározó elem jelent meg. Valamennyi – a hatáskör reform, szervezeti egyszerűsítés, a hatékonyság, eredményesség és jogszerűség, a decentralizáció, az eljárási cselekmények számának csökkentésére irányuló törekvés az ügyfélbarát, szolgáltató jelleg erősítését célozta.

A második világháborút követően új megvilágításba került a polgár és a közigazgatás kapcsolata, újra gondolva a '30-as évek szolgáltatói szemléletét. Ugyan a nem teljesen letisztult közigazgatás-szervezési elmélet, az NPM szerint az ügyfélbarát közigazgatás értékmérője a polgárközeliség⁸⁸, amely érthető szabályozást, egyszerűbb eljárásokat, a felesleges előírások deregulációját, minőségi szolgáltatásokat jelent. Az angolszász országokban megjelenő új szemlélet több esetben jogszabályi környezetben kívüli standardokat is életre keltett, melyek az ügyfeleknek többletlehetőségeket, az intézmény számára pedig kötelezettséget írtak elő. Hibrid, gazdasági-igazgatási elméleti háttérrel rendelkezett, amely ötvözte a centralizációt és a kontraktualizmust hangsúlyozó gazdasági

⁸⁴ CALDWELL Peter: Ernst Forsthoff and the legacy of radical conservative state theory in the Federal Republic of Germany, *History of Political Thought*, Vol. 15, No. 4, 1994. pp. 615-641, p. 616 Online: <https://www.jstor.org/stable/26215850?seq=1> (Letöltés dátuma: 2023.10.01)

⁸⁵ Bővebben: MAUS Ingeborg: *Rechtstheorie undpolitische Theorie im Industriekapitalismus*, München, 1986, ISBN: 978-3-7705-2388-7 pp. 11-82.

⁸⁶ BIBÓ István: *A jó közigazgatásról, válogatott tanulmányok*. 1994. Magvető. p. 219-220

⁸⁷ Vö: KOI Gy. [2014:293-309]

⁸⁸ FÁBIÁN [2013:60]

szervezetelméletet és a menedzsmentelméletet, a decentralizációt és az ehhez illeszkedő irányítást helyezve az előtérbe⁸⁹.

1.3.1 Az állampolgári és ügyféljogokra vonatkozó elvek megjelenése a hatósági ügyintézés során az európai dokumentumokban

Az NPM mérési nehézségei rávilágítottak arra, hogy az igazgatási reformokat a minőségi célkitűzések függvényében az állampolgári charták felé kell átirányítani. Ez a törekvés elsősorban ugyancsak az angolszász országokban jelent meg. Az Egyesült Királyságban Margaret Thatcher lemondását követően az általa megjelölt John Major-t iktatták be miniszterelnöknek. Major Polgári Chartája a közszolgáltatási színvonal kérdését az 1990-es évek központi témájává emelte.⁹⁰ Az NPM szellemisége alapján szerkesztett dokumentum az állampolgárokat (ügyfeleket) a minőségi szolgáltatást joggal elváró fogyasztónak tekinti, a szabad szerződésen alapuló viszonyok újragondolásaként, a minőség, ellenőrizhetőség, elszámoltathatóság elvei szerint kívánta biztosítani a színvonalas közszolgáltatást. A közszolgáltatások minőségének javítását célozva, olyan biztosítékokat tett az ügyfeleknek, mint a választási lehetőségek a felhasználó számára, a hatóság elszámoltathatósága, transzparens eljárási szabályok, magatartási kódex, panaszkezelés stb. Az 1991-es, a Polgári Chartát bevezető Fehér Könyv⁹¹ egy széleskörű dokumentum volt, amely többek között tárgyalta a közszférában meglévő gyakorlatokat, a szabályozó hatóságok jogkörét a privatizált közművek felett, a piaci tesztelés és a szerződéskötések alkalmazását a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében, valamint a közszféra egyes részeinek privatizációját célzó jövőbeli jogszabály. E javaslatok vitathatatlanul legmeghatározóbb aspektusa a charták létrehozására vonatkozott. Minden közszolgáltatásnak ki kellene adnia egy chartát, amelynek két, egymással összefüggő célja van: először is, hogy a fogyasztók meghatározhassák, milyen színvonalú szolgáltatás az adott intézmény számára; másodsor pedig meg kell mondani nekik, hogyan kell panaszt tenni és jogorvoslatot kérni, ha az általuk nyújtott szolgáltatás e referenciaérték alá esik.⁹² Rögzítette tehát azon szabványokat,

⁸⁹ AUCOIN Peter C.: Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 1990. 3(2), pp. 115-137 p. 130 Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x> (Hozzáférés dátuma: 2023.11.02)

⁹⁰ John Major beszéde a Konzervatív Központi Tanács előtt – 1991. március 23. Online: <https://johnmajorarchive.org.uk/1991/03/23/mr-majors-speech-to-conservative-central-council-23-march-1991/> (Letöltés dátuma: 2023.11.03)

⁹¹ MAJOR John: Polgári Charta Fehér Könyve, 1991. július Online: https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

⁹² CASTELLANI Lorenzo: *The Citizen's Charter: towards consumer service in central government*, Policy Papers, History&Policy, 2017., Online: <https://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-citizens-charter-towards-consumer-service-in-central-government> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

amelyek az adófizető pénzének megfelelő értékkel bíró szolgáltatásokat biztosít, előre meghatározott időn belül.⁹³ A Fehér Könyv ezzel a kijelentéssel nyitott: „Minden közszolgáltatást az állampolgárok fizetnek, akár közvetlenül, akár az adójukból. Jogosultak elvárni az igényeiknek megfelelő, magas színvonalú, hatékonyan, ésszerű költségek mellett nyújtott szolgáltatásokat. Ahol az állam szabályozással, adóztatással vagy igazságszolgáltatással foglalkozik, ezeket a funkciókat is tisztességesen, hatékonyan és udvariasan kell ellátni”. Látható tehát, hogy az ügyfél, mint adófizető, a közigazgatás működését finanszírozó meghatározó tényező, joggal várja el a jó szolgáltatásokat, a „jó állam” működését. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a NPM szellemisége valójában a gazdasági konjunktúra idején tud érvényesülni, hiszen a gazdasági recessziók alatt, az állami szerepvállalás természetesen erősödik, azaz a weberi bürokratizmus ellenzői nem minden esetben támaszkodtak a hatékonysági vagy gazdaságossági követelményekre.⁹⁴

A Polgári Charta szellemiségével, az ENSZ 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozatával⁹⁵ (EJE), majd az ebben foglalt jogok kikényszeríthetővé tett Emberi Jogok Európai Egyezményével⁹⁶ (EJEE) összhangban, a 2000. december 7-én aláírt *Európai Unió Alapjogi Chartája* (továbbiakban AC) több ponton is tartalmaz olyan alapvető elveket, jogokat és szabadságokat, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jogot erősítették. A törvény előtti egyenlőség, valamint a megkülönböztetés tilalma (20-21. cikk) deklarálja fenti elvárásokat, mely szerint, „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”, az 5. cím 41. cikke pedig egyértelműsíti, hogy minden (európai) polgárnak joga van a részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül történő ügyintézéshez.⁹⁷ Az általánosan megfogalmazott elvárások a hatósági ügyintézésre is kiterjedtek, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt hátrányosan érintő

⁹³ Bővebben John Major életrajzi könyvében: MAJOR John: *The Autobiography*. 1999., Phoenix Books. p. 252.

⁹⁴ STUMPF István: *A "szuperkapitalizmus" válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés.* - In: Közigazgatási szemle, ISSN 1788-9634, 2008. (2. évf.), 3-4. sz., 16-23. p., p. 19. és Vö: STUMPF István: *A jóléti rendszerváltás csődje – A Gyurcsány-kormány első éve, Századvég Kiadó Budapest, 2005. p. 31-37*

⁹⁵ Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozata, Online:

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Emberi+Jogok+Egyetemleges+Nyilatkozata.pdf/fc99fb33-95a8-4195-8855-bf2fa6f550af.jsessionid=7684C6D79FD40C9DB59074FA9792348F?version=1.0> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

⁹⁶ Emberi Jogok Európai Egyezménye, Online: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

⁹⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2000., OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, adatait bizalmasan kezeljék. Az eljáró igazgatási szervek döntéseiket indokolni kötelesek, valamint a működésük során jogszerűtlenül okozott károkat megtéríteni kötelesek. Ehhez kapcsolódik a 47. cikkben foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog, ami ugyan az igazságszolgáltatásra vonatkozik, de később a közigazgatási ügyekre kiterjesztett bírósági jogkörök során is alkalmazandó – függetlenül, pártatlanul, ésszerű időn belül döntsenek az ügyekről.⁹⁸ Az Alapjogi Chartát a Lisszaboni Szerződés⁹⁹ európai uniós alapkövetelménnyé emelte azzal, hogy deklarálta például az EU jogi személyiségét, saját intézményrendszerét, az uniós és tagállami hatásköröket és a tagállamok közötti együttműködés kereteit is.¹⁰⁰

Az Európai Bizottság 2001-ben kiadott európai kormányzásról szóló Fehér Könyvének¹⁰¹ alapelvei között találjuk a transzparenciát, melynek értelmében az ügyintézőnek minden esetben magyarázatot kell tudni adni tevékenységről, cselekedeteiről annak érdekében, hogy munkájuk nyilvános ellenőrzése lehetséges legyen, ezáltal biztosítva a közigazgatás szabályszerű működését és a jogállamiság kritériumainak érvényesülését a végrehajtó hatalom tevékenysége során. A jó kormányzás részeként, a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is tett javaslatot.¹⁰² Ajánlásuk alapján az olyan alapvető elveket kell érvényre juttatni, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete, transzparencia. Ezek biztosítják az ügyfelek érdekeinek védelmét az eljárások során, ezáltal válnak képessé arra, hogy részt vegyenek a közigazgatási döntések alkalmazásában. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az európai értelmezésben ezek az elvek az eljárásra vonatkoznak, hiszen a megfelelő ügyintézéshez való jog fogalomkörét az ügyfélvédelem meghatározó elemeként ezek az elvárások alakították. Ha elfogadjuk ezt a megközelítést, a jó közigazgatás alatt olyan közigazgatási alapelvek érvényesülését kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az eljárási

⁹⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

⁹⁹ Európai Unió: Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, OJ C2007/306/01, Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC> (Letöltés dátuma: 2023.10.31)

¹⁰⁰ TORMA András: *The public administration of the European Union and the member states, in terms of the Lisbon Treaty*, Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique, Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation, 2011/9 vol. 46, pp. 23-37 Online: https://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201103/recjurid113_2F.pdf (Letöltés dátuma: 2024.03.18)

¹⁰¹ Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10

¹⁰² Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Online: <https://rm.coe.int/16807096b9>

jog vonatkozásában fogalmazzuk meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítjuk, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el.¹⁰³ Az ajánlás függelékeként elfogadott, „A jó közigazgatás kódexe” iránymutatásai általános európai követelményként fogalmazódtak meg.

1.3.2 Az ügyfelet megillető jogok alkotmányos szintre emelése a hazai hatósági működésben

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásával elfogadta az európai alapidokumentumokban rögzített, állampolgári jogokra vonatkozó előírásokat is. Szűkítve e tágabb megközelítést, vizsgáljuk meg, hogy a hatósági eljárásban hol és hogyan jelentek meg az ügyfeleket érintő jogok. Ezzel együtt célszerű megvizsgálni azt is, hogy az eljárási szabályokban nem rögzített, ugyanakkor az eljárást jobbitó szándékot tükröző alapelvek hogyan jelentek meg az egyes vizsgált jogszabályokban, a részben nemzetközi szinten meghatározott, egész jogrendszerre ható, valamint az egyes eljárási folyamatokban érvényesülő további elvárások. A jelenleg meghatározott alapelvek érvényesülésüket tekintve három nagy kategóriába sorolhatók. A törvényesség elve, a kiskorú érdekei fokozott védelmének elve, a törvény előtti egyenlőség elve, a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód elve, az anyanyelv használatának elve, valamint a kártérítéshez való jog az egész jogrendszerben érvényesülő alapelvek. Az eljárásjogi vonatkozású alapelvek az iratbetekintésre, adatvédelemre és a valóság-hű tényállás alapján hozott döntésre vonatkoznak. A harmadik csoportba a kifejezetten közigazgatási hatósági eljárásban érvényesülő alapelvek tartoznak – a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának elve, a szabad bizonyítás elve, az eljárás szakszerűségének és egyszerűségének elve, a hatóság és az ügyfelek együttműködésének elve, az ügyféli jogok szükséges mértékű korlátozásának elve, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve, a hivatalból való eljárás elve, a tisztességes ügyintézéshez és a határidőben hozott döntéshez való jog, az ügyfél jóhiszemű közreműködési kötelezettségének elve, a költségtakarékos és hatékony eljárás elve, a kapcsolattartás szabad megválasztásának elve. Témánk szempontjából különösen a tisztességes eljáráshoz való jog későbbiekben bemutatott megjelenése fontos. A törvény előtti egyenlőség alkotmányos alapelv, tehát a jogrendszer valamennyi szintjén

¹⁰³ VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljárás és alapelvei. In: Kaiser T. (Szerk.), *Hatékony Köszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók* 2014. pp. 129–152. p. 131. Nemzeti Köszolgálati Egyetem. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszoalalat-jo-kozig_.original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

érvényesülnie kell, és tulajdonképpen jelenti a diszkrimináció tilalmát is.¹⁰⁴ Az anyanyelvhasználat, az időben hozott döntés, az egyszerűség, a jóhiszeműség, a nyilvánosság és tájékoztatáshoz, a kártérítéshez, iratbetekintéshez és tájékoztatáshoz való jog, a valóságghú tényállásra alapozott döntés elve szorosan kapcsolódik a tisztességes eljáráshoz való joghoz.

A téma szempontjából, a közigazgatás ellenőrzésében első jelentőséggel bíró állomás a közigazgatási bíráskodás megteremtése tekinthető. Az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel felállított Közigazgatási Bíróság kifejezetten a bírósági hierarchia legfelső fokán megszervezett és mind a közigazgatási szervezetrendszerrel és a bírói szervezettel egyaránt különálló központi igazgatási bíróság volt, igaz eljárásai a közigazgatási eljárásoktól elkülönült, bírósági eljárás volt.¹⁰⁵ Az első kifejezetten eljárásjogi tárgyú törvényünk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény volt, ezt megelőzően, az eljárási rendelkezések leginkább önkormányzati törvényekben jelentek meg. Ebben a törvényben már szabályozták a határozatok kézbesítési rendjét és a jogorvoslatokat is.¹⁰⁶ A közigazgatás hatékonyságára vonatkozó igény, valamint a jogorvoslat jogának általános és ügyféli jogként való definiálása a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvényben jelent meg. Ez általánossá tette az elsőfokú érdemi határozat elleni fellebbezést, újra szabályozta a felülvizsgálati kérelmet, a jogorvoslatok előterjesztésének helyét és határidejét, és rendelkezett már a jogorvoslati kérelmek halasztó hatályáról is.¹⁰⁷ A Közigazgatási Bíróságot és az 1907-ben felállított hatásköri bíróságot 1949-ben szüntették meg, ugyanakkor a jogorvoslati rendszer és az államigazgatási eljárások kodifikációs törekvéseként alkották meg az első olyan jogi kódexet, ami az államigazgatási hatósági eljárás szabályait kodifikált formában tartalmazta – az 1957. évi IV. törvény.¹⁰⁸ Már az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Et.) is megállapítható, hogy az államigazgatási ügyintézés fogalmilag egységet alkot az ügyfél fogalmával. A törvény indoklásában az olvasható, hogy *államigazgatási ügyön azt az ügyet kell érteni, amelyben az államigazgatási szerv az eljárása során az ügyfeleket érintő jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, az ügyfél*

¹⁰⁴ PATYI András (Szerk.): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. 2007. Dialóg Campus. p. 106.

¹⁰⁵ BOROS Anita – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – GYURITA E. Rita – LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Patyi A. (szerk.) Dialóg Campus. Budapest-Pécs, 2012. p. 42

¹⁰⁶ BOROS et.al [2012:41,44]

¹⁰⁷ BOROS et.al [2012:45]

¹⁰⁸ BOROS et.al [2012:47]

pedig az a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti (3. §). Ebben a törvényben a humanizmus, a törvényesség és a demokrácia érvényre juttatása mellett, a törvény előtti egyenlőség, a részrehajlás nélküli ügyintézés, a szóban és írásban történő saját anyanyelvhasználat, a jogorvoslathoz való jog jelennek meg alapelveként. Az ügyfél köteles jóhiszeműen és hatékonyan együttműködni, a közigazgatási szervek pedig feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Az 1972-es alkotmánymódosítás az Elnöki Tanács jogkörét kiegészítette a közérdeket sértő határozatok megváltoztatási, megsemmisítési lehetőségével. Igaz, hogy a közérdeksértő körülmény meghatározása a testület mérlegelésén múlt, mégis előre lépésnek tekinthető a felülvizsgálati lehetőség alkotmányos megjelenése. Az Et. legszélesebb körben alkalmazott jogorvoslati eszköze, a panasz 1977-től felülvizsgálati kérelemként (ekkor még rendkívüli jogorvoslatként) élt tovább. Az Et. változatlan rendelkezéseit a módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalva alkotta meg az Országgyűlés a 1981. évi I. törvényt (Áe.). Az Áe. gyakorlatilag az Et. fogalmait ismételte meg, ugyanakkor már alapelveket tartalmazott, és megjelent a jogorvoslathoz való jog, melynek az alapelvek körében történő elhelyezése garanciális jelentőségű volt.¹⁰⁹ Ekkor még a bíróság által felülvizsgálható másodfokú határozatok felsorolását *a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról* szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet tartalmazta. Magyarország 1989-es Alkotmánya lényegét tekintve az állampolgári jogokat az EJEE-vel azonos formában határozta meg. Témánk szempontjából a közjogi rendszerváltás egy ponton eredményezett nagyobb változást az önkormányzati rendszer létrejöttével: a határozatok addigi korlátozott bírósági felülvizsgálati lehetősége alkotmányellenessé vált, és megteremtődött a hatósági határozatok kétfokú bírósági eljárásban történő felülvizgálatának rendszere a közigazgatási határozatok bírósági felülvizgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvénnyel, melyet az Országgyűlés a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapján alkotott meg.¹¹⁰ Az 1989-es Alkotmányt követően, az EJEE-t és kiegészítő jegyzőkönyveit az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

¹⁰⁹ PAULOVICS Anita: Az eljárási kódex átfogó módosítása: az 1981. évi I. törvény. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020. 15(1. különszám), pp. 222–230. p. 224. Online: <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/issue/view/47> (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

¹¹⁰ PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. 2019. Dialóg Campus. pp. 1 – 242 p. 125. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13045/Patyi_Varga_Zs_A_kozigazgatasi_eljarasjog_alapjai_es_alpelvei.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

A rendszerváltást követően az eljárási törvény egyre inkább csak másodlagos szereppel bírt, hiszen egyre több speciális eljárási szabályt hoztak a hatósági ügyintézésre vonatkozóan. Ez természetesen az eljárási szabályok egységesítésének (az általános szabályozás elsődlegességével) igényét teremtette meg. Továbbá az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunkkal gyakorlatilag az európai szabályokhoz kellett igazítani a hazai jogszabályokat is. A 1981-es részleges módosítások nem voltak minden ponton teljesen átgondoltak, és alapvető szemponttá vált az ügyek gyors elbírálása és lezárása is. Ne felejtjük el azt a tényt sem, hogy az informatika fejlődésével a közigazgatásban alkalmazott számítástechnikai eszközök kapacitása is bővült, és alapvető célként fogalmazódott meg egyrészt, hogy az ügyfelek eljárási terheit jelentős mértékben csökkentsék, másrészt a hatóság működését is hatékonyabbá téve alkalmazzák azokat, valamint a jogorvoslati rendszer hatékonyságát fokozzák.¹¹¹ Az Áe. átfogó felülvizsgálatát és egy új kódex kidolgozását számos tényező befolyásolta. Ilyenek voltak a gyors és egyszerű ügyintézésre való törekvés, ugyanakkor a kiemelt ügyek esetében a széleskörű tájékoztatás, az emberi élet vagy egészség védelme érdekében a gyors, de jogorvoslatra lehetőséget adó eljárások megteremtése. Átalakult az államszervezet, az ország nyitottá vált, megváltoztak a tulajdonviszonyok és kezelni kellett az Áe. „fogyatékosságait” is (eljárási költségek tisztázatlansága, kiszabható bírságok mértéke, a végrehajtás hatékonysága, ügyféljogok érvényesülésének garanciái stb.)¹¹² Ezen elvárások mentén dolgozta a ki a Kodifikációs Bizottság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény tervezetét (Ket.), amelynek az Uniós csatlakozás következtében a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak is összhangban kellett lennie a közösségi jog elveivel. Viszont az első pillanatoktól kezdve falakba ütközött, hiszen a Kilényi Géza vezetésével felállított Kodifikációs Bizottság által előkészített törvénytervezet szakaszait figyelmen kívül hagyták és egy teljesen új normaszöveg került az Országgyűlés elé.¹¹³ Pont az egységesítési szándék és az általános szabályozás elsődlegessége volt az, ami talán nem jelent meg markánsan a törvény megalkotása során. Kilényi kommentárja szerint: *Ezt a Ket. – hosszadalmas tárcaközi egyeztetések és már-már piacira emlékeztető alkudozások nyomán – akként valósította meg, hogy az eljárási fajtákat hat kategóriába*

¹¹¹ 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

¹¹² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény indokolása

¹¹³ CZÉKMANN Zsolt – CZIBRIK Eszter: *A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában*, Miskolci Jogi Szemle 2021/16. évfolyam 1. különszám, Online: https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/16200/11_czekmannczibrik_t%C3%B6rdelt.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.20)

sorolta. ...No már most, ha mindehhez hozzáfűzzük, hogy a Ket. egyébként is tele van tűzdelve „ha a jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrészt tartalmazó rendelkezésekkel, továbbá olyan eljárási jogintézményekkel, amelyek csak akkor alkalmazhatók, "ha a jogszabály ezt lehetővé teszi", illetőleg „ha jogszabály ki nem zárja”, akkor bizvást az olvasóra bízhatjuk annak eldöntését, vajon a tárcaközi egyeztetések végén mi maradt a Kormány által elfogadott szabályozási koncepcióban még kiemelthelyen szereplő egységesítési törekvésekből.¹¹⁴

Ez a törvény ugyanakkor már határozott elmozdulás volt a szolgáltató közigazgatás irányába¹¹⁵ és az alapelveket már részletesebben tárgyalta. A törvény indoklása szerint, annak 1-8.§-a már olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyeket az Európai Unió tagállamainak jogfejlődése eredményeként az uniós alkotmány tervezetében részben kodifikáltak. Ilyenek a tisztességes eljáráshoz, a részrehajlás nélküli, határidőben hozott döntésekhez, valamint az ügyfeleknek okozott károk megtérítéséhez kapcsolódó jogok. Itt érdemes kiemelni, hogy míg az Áe. a magyar és külföldi ügyfelek teljes jogegyenlőségét deklarálta, a Ket. már árnyaltabban fogalmazott, az „indokolatlan” megkülönböztetést tilalma során (a külföldiekre vonatkozó eltérő anyagi jogszabályok, valamint a joghatósági kérdések miatt). Az ügyféllel szemben az ügyintézőnek jóhiszeműen kell eljárnia, a törvény előtti egyenlőség mellett külön nevesítésre került a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód követelménye, az eljárásra vonatkozóan egyértelműsíti a törvény az officialitás elvét, a nyilatkozattételi és jogorvoslati jog mellett megjelenik a tisztességes ügyintézéshez és a meghatározott határidőben hozott döntéshez, a kártérítéshez való jog, valamint az iratbetekintési jog. Mindezek mellett az adatok megőrzését és védelmét szavatolja a törvény a hatóság részéről, és külön nevesítésre kerül az egyszerű és gyors ügyintézés mellett a költségtakarékosság és a hatékonyság. Érdekesség, hogy a Ket. 4.§ (1) bekezdésében a tisztességes eljáráshoz való jog elemeiből, a tisztességes ügyintézéshez való jog mellett csak a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez és az anyanyelv használatának jogát rögzíti. Így annak további összetevőire az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Alkotmánybíróság, a közigazgatási pereket folytató bíróságok és a Kúria iránymutatásaiból lehet következtetni.¹¹⁶

A kapcsolattartási forma ügyfél általi szabad megválasztásának joga, már az elektronikus kapcsolattartást is lehetővé teszi. Ez utóbbi pedig kétségkívül a részvételt erősíti. A Ket. X.

¹¹⁴ KILÉNYI Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK Kerszöv Kft Budapest, 2005. p. 22-23

¹¹⁵ KILÉNYI [2005:27]

¹¹⁶ BOROS et.al [2012:122]

fejezete, és az ott fellelhető szabályok mérföldkönek tekinthetők az elektronikus közigazgatás magyarországi adaptációjában. Az is igaz, hogy az Áe. nem zárta ki az elektronikus út igénybevételét, az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV törvény (Eat.) megalkotását követően, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy ebben az időszakban az „írásbeliség” tekintetében még nem volt egyértelmű az elektronikus adathordozók a közigazgatási hatósági ügyintézésben való hovatartozása, valamint az általános eljárási szabályok tekintetében. Az elektronikus ügyintézés lehetőségének megteremtéséhez vezető út legalapvetőbb építőköve mégis az elektronikus formában tett nyilatkozatok érvényességének és bizonyító erejének elismerése a jogalkotó részéről, amely az Eat. elfogadásával történt. Ez a törvény 2001. szeptember 1-jei hatálybalépésével egyidejűleg módosította az Ae. egyes rendelkezéseit is annak érdekében, hogy a közigazgatásban is érvényesüljenek a hiteles elektronikus kommunikáció által biztosított előnyök.¹¹⁷ Lényeges kiemelnünk azon rendelkezést is, hogy az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben lehet korlátozni, valamint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat és azok korlátait a törvény határozza meg. A Ket. 2008. évi CXI. törvénnyel megvalósított átfogó módosításának egyik legmarkánsabb célja a gyorsaság és a hatékonyság követelményének fokozottabb érvényre juttatása volt.¹¹⁸ Érdekesség, hogy e módosító törvény hatálybalépését megelőzően fogadta el az Országgyűlés az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX törvényt (Etv.). A jogalkotó – bár az Etv. szándéka szerint kétségtelenül az átláthatóság, a közérdekű adatokhoz, valamint az ügyintézéshez való korlátlan hozzáférést biztosította – ezzel a módosító törvény több elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos rendelkezését megváltoztatta, illetve megakadályozta azok hatálybalépését. A Ket. 2011-es újabb átfogó módosítása az egyik alapvető jogorvoslati intézményt, a közigazgatási úton érvényesített fellebbezési lehetőséget végleg a Pp. alá helyezte. A közigazgatási perek 2012-től 2020 áprilisi megszűnésükig a közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz kerültek, jelenleg a közigazgatási kollégiumokkal is rendelkező törvényszékek járnak el közigazgatási perekben. A Ket. 1. § (2) bekezdése a következőre módosult: „A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az

¹¹⁷ CsÁKI Gyula Balázs: Elektronikus ügymenet a közigazgatásban, *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVI/1. 2008., pp. 283-281, p. 289. Online: https://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_26_1_2008/ISSN_0866-6032_tomus_26_1_2008_283-303.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

¹¹⁸ Ugyanakkor kérdéses, hogy a Ket. által kitűzött célok tényleges megvalósulásának ellenőrzését a módosításig eltelt három évben lehetett-e ellenőrizni, és ha igen, voltak-e olyan kvantitatív mérések, amelyek alátámasztották az átfogó módosítást.

egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

Hazánkban korábban a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény egyrészt meghatározta a tisztességes eljárás fogalmát, majd indirekt módon áttekintést adott azokról a gyakorlatban leginkább előforduló esetekről, amelyek által megvalósult a tisztességes eljárás követelményének sérelme.

A 2011-ben alkotott, és a Nemzeti Hitvallásban megfogalmazott követelmények érvényre jutását szolgáló¹¹⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglaltakhoz hasonló szöveget tartalmaz – „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el” – amely a jogbiztonság követelményével együtt magában foglalja az államnak azt a kötelezettségét is, hogy minden hatóságát a törvényes, szabályos, az érintettek jogait tiszteletben tartó eljárásban és ésszerű időn belüli döntésre kötelezze,¹²⁰ a másik oldalon pedig garancia, amely megakadályozza az önkényes jogalkotást. Ugyanakkor látni kell, hogy ez az EJE 6. cikkétől eltérően a „polgári” jelző nélkül fogalmaz, – melyet Patyi és Köblös¹²¹ értelmezésében a védelemhez való jog tágabb körben érvényesülését jelenti, így a „büntetőjogi vád” körén kívül szinte minden jogvita nagy eséllyel beleesik a „jogokról és kötelezettségekről” való döntésbe, az is, ami nem „polgári”. A XXIV. cikk (1) bekezdése a megfelelő ügyintézéshez való jogra utalva, deklarálja, hogy *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* A két szakasz rész-egész viszonyban áll egymással, a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja a megfelelő ügyintézéshez való jogot is, s mint ilyen, a tisztességes eljárás követelményének és annak egyes elemeinek az eljárás valamennyi pontján érvényesülnie kell, amely egy olyan abszolút

¹¹⁹ PATYI András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi A. (Szerk.), *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás* 2019. pp. 9–13. p. 10. Dialog Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12761/web_PDF_Rendhagyó_kommentár_Nemzeti_hitvallás_.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.11.01)

¹²⁰ VARGA Zs. András (s.a.): *A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból.* Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-varga-zs-andras-tisztessages-eljarashoz-valo-jog-birosagi-aspektusbol> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

¹²¹ PATYI András - KÖBLÖS Adél: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2016. 4(3), pp. 8–29. p. 18. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1940> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

jog, amellyel szemben nem létezik más mérlegelhető alapvető jog vagy alkotmányos cél.¹²² Ez gyakorlatilag a tisztességes eljáráshoz és a megfelelő ügyintézéshez való jog alkotmányos alapját biztosítja. Fontos kiemelni, hogy fenti cikkeket és rendelkezéseiket az R cikk alapján kötelező a jogalkotás során is figyelembe venni.

A Ket. rendelkezéseitől eltérő eljárási lehetőségeket tartalmazó joganyag 2015-re olyan mértéket öltött, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog elvárásai mérsékelten tudtak érvényre jutni, így az újabb kodifikáció igénye joggal merült fel. E problémát felismerve, a Kormány korábban több dokumentumot is kidolgozott az ügyfélterhek csökkentése, és a hatékonyabb ügyintézés érdekében (pl. Magyary Program¹²³, Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020¹²⁴). Az ügyintézési határidők csökkentése érdekében, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény beiktatta a Ket.-be a sommás eljárást, azaz, ha a kérelem benyújtásakor minden, a döntéshez szükséges bizonyíték rendelkezésre áll, akkor a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kell hoznia, valamint általánosan 21 nap ügyintézési határidőt határozott meg.

A kodifikációs folyamatok eredményeként alkotta meg az Országgyűlés az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (Ákr.). A Ket.-nél lényegesen rövidebb törvény csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső eltéréseket, valamint a kiegészítő eljárási szabályok meghatározását korlátozottan ugyan, de a külön eljárási szabályozás feladatkörébe utalta. Az alapvető rendelkezések már olyan, Alaptörvényből következő általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek. Azaz megsértésük jogorvoslati kezdeményezés alapja lehet, hiszen mint láttuk, az Alaptörvény alkotmányos rangra emelte azokat (1. §). Az Ákr. 2. § (2) bekezdésének b) pontja rögzíti, hogy „[a] hatóság a hatásköre gyakorlása során [...] a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül [...] jár el”. Ennek következménye, hogy az eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja, vagy következménye a törvény előtti egyenlő

¹²² 14/2004. (V.7.) AB határozat, Indokolás III. B. 3.1.

¹²³ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011. Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pkm/magyary_program.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.15)

¹²⁴ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.13)

bánásmód megsértése. Ezzel együtt, a törvény előtti egyenlőség eljárásjogi alapelvnek minősül, amely nem minden ügyfélnek biztosítja az azonos jogok létét, csak azt, hogy mindenkit azonos méltóságú személyként kell kezelni, a különböző személyektől érkező kérelmeket pedig azonos gondossággal kell elbírálni.¹²⁵ Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a Ket. ügyféli (jóhiszeműen szerzett és gyakorolt) jogok korlátozására, valamint a tisztességes eljárásra vonatkozó passzusai az Ákr.-ben már nem jelennek meg, előbbi esetében az Alaptörvény I. cikke, az utóbbi esetében pedig a XXIV. cikke rendezi. Az Ákr. a megfelelő ügyintézéshez való jog követelményei alapján igyekezett ésszerűsíteni az eljárási határidőket is. Pontosította a sommás eljárást, valamint az elektronikus ügyintézés fejlesztésével bevezetésre került a 24 órán belül történő automatikus döntéshozatali eljárás is, jelentős könnyebbséget eredményezve az ügyfeleknek. Az automatikus döntéshozatal tehát az emberi részvételt teljesen mellőzve, valamely elektronikus ügyintézés biztosító szerv¹²⁶ hatósági eljárása keretében, tehát akár a döntési folyamatban, akár annak előfeltételül szolgáló adatok beszerzésében az emberi beavatkozás kizárásával történik.¹²⁷ Ugyanakkor, az általános ügyintézési határidőt 60 napra emelte – szakítva az ésszerűtlen határidő-szűkítési törekvésekkel, ám a határidő nyugvását objektív indokokra korlátozta. Az Ákr. részletesen szabályozza az ügyfélnyilvánosság elvének érvényesülésével és a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos elvárásokat is – az érintettek joga van megismerni az eljárás során jogait és kötelezettségeit és azok gyakorlását – ugyanakkor a Ket.-ben rögzített, a hatóságot terhelő általánosan megfogalmazott tájékoztatási kötelezettségét a korábbi formában nem, csak a részletszabályokban. További fontos szempont, hogy a bírósági felülvizsgálat a rendes jogorvoslatok körébe került, és ehhez igazodva a jogalkotó a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) kidolgozásával párhuzamosan az általános közigazgatási rendtartás szabályait is megalkotta objektív jogvédelmet is biztosítva az ügyfelek, valamint az eljárás más, perben is megjelenő szereplőjét megillető, az Alaptörvényen vagy törvényen alapuló jogvédelem (szubjektív jogvédelem) mellett.¹²⁸ A téma szempontjából kiemelt jelentősége van annak is, hogy az Alaptörvény XXVI. cikke az infokommunikációs fejlődés eredményeit az állam a

¹²⁵ BENCSEK András: A személyzeti jog története – a közszolgákkal szemben támasztott követelmények átalakulása, Új Magyar Közigazgatás 2018/ 11:3 pp. 28-35, p. 30 Online: https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/3/04_Szemelyzeti_jog.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

¹²⁶ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (Eüsztv) 1. § 17. pont.

¹²⁷ Részletesen: CZÉKMANN Zsolt – CSEH-ZELINA Gergely – RITÓ Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban, Közigazgatás Tudomány, 2022/2. 35–47, <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34> (Letöltés dátuma: 2024.03.15)

¹²⁸ PATYI – VARGA [2019: 225]

működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében alkalmazza. Azaz, a polgárközeli, szolgáltató jellegű működés az alapvető jogok hatékonyabb érvényesítése érdekében ugyancsak alkotmányos rangra emelkedett.¹²⁹

1.4 Összegzés

Az erősen centralizált korai társadalmakban kialakult társadalmi együttműködés, a közügyek megerősödését vonták maguk után, mely hierarchikus igazgatások a római és Nagy Károly birodalmának szétesésével jelentősen szétaprózódtak. Európában egészen a 11. századig a korábbi központosított igazgatási elemek jelentek meg, ugyanakkor rendkívül nagy pluralitást mutatva. A 11. század társadalmi fejlődése, a kereskedelem fellendülése a közigazgatás változását is maga után vonta, újra megerősödtek a Karoling és római kori berendezkedés modelljei, erős feudális elemekkel tarkítva, ezáltal gyengítve a központi, állami közigazgatást. Európában egészen a 17. századi monarchiák megjelenéséig a központi igazgatás alapjai nem rendeződtek, az európai királyok államszervezési tevékenysége alapozta meg a modern közigazgatást is. A 18. században a kamerális tudomány hozta létre a társadalmi részvétellel, a jog uralma alatt álló közügyek intézményesített hátterét is, amely a polgári átalakulás egyik fontos tényezőjévé is vált. Az európai mintákkal szemben, az angolszász területeken az esetjogi karták inkább a helyi önszerveződést erősítették, ugyanakkor a társadalmi részvétel egy gyorsan változó patronázs rendszerben valósult meg, amely a központi államhatalom természetszerű gyengeségét okozta. Ennek megfelelően a 19. századra, az angolszász államokban az átfogóbb társadalmi kérdések hatékony feloldásának korlátai, míg az európai területeken a felvilágosodás eszméi generálták az állami szerepek változtatásának igényét. A két világháborút követően, a törvényhozó hatalommal szemben erősödött a közigazgatás szerepe, erős hatalmi koncentrációval és a végrehajtó hatalom csúcsán lévő személyhez való feltétlen hűséggel. Ez a merev rendszer a 20. század második felében tapasztalható gazdasági fellendülés okozta változásokhoz már nem tudott igazodni, így a neoliberais eszmék hatására az állam, gazdaságban betöltött szerepe csökkent. Európában és a tengeren túl is új elméletek jelentek meg (*NPM, Governance, Good Governance, NWS, Public Value, DEG stb.*), amelyek mindegyike a közigazgatás szerepének újra fogalmazását és a funkciók társadalmi igényekhez szabott kiszélesítését célozták.

¹²⁹ Vö: CSÁKI-HATALOVICS [2012:282]

Hazánkban a 16. századig a frank-bajor, majd később a török és osztrák-német igazgatási módszerek érvényesültek, sokszor hazai szokásjogi elemekkel. A török megszállást követően, a porosz irányzat fejlődését a Rákóczi szabadságharc, a reformkor, a '48-as forradalom, majd az osztrák „elnyomás” elleni eszméi jelentősen lassították teljesen a 19. század végéig, ugyanakkor a kamerálisztika megjelenése hazánkban is megalapozta a modern értelemben vett közigazgatás kialakulását. A kilencvenes évek elején, a második világháborút követően kialakított, tervszerű, felülről irányított igazgatás demokratikus deficitjét kellett megszüntetni, amely legerősebben egyébként az önkormányzatiság erősödésével jelentkezett. Átértékelődött az igazgatás alkotmányjogi megítélése, megjelenik a közigazgatási bíráskodás, részletekre kiterjedő szabályozási kényszer jelentkezett, és ugyan próbálkozás volt a tisztviselői kar politika-mentesítésére is, mint tapasztaltuk, sok esetben a rendszerváltás előtti állomány tagjai kerültek meghatározó pozíciókba. A kétezres évek eleje a gazdasági-hatékonysági kérdések tisztázásával, az állami és magánszféra szerep- és felelősségvállalás mértékének és ütemezésének mérlegelésével telt. Divatos szavak lettek a dereguláció, szubvenció leépítés, létszámcsökkentés stb., megindult a vagyonprivatizálás, a feladatprivatizálás során bizonyos állami funkciókat magánszervezetekhez szerveztek ki (contracting out). E folyamat révén, az érdemi önállósággal bíró civil/nonprofit szféra is egy olyan „igazgatási hatalomra” tett szert, amely képessé vált az egyének és szervezeteik magatartásának intenzív befolyásolására is.¹³⁰ Ahogy Rixer gondolataiban is megjelenik: „A legtágabb értelemben vett közügyekben, illetve szűkebben vett közigazgatási feladatok ellátásában történő civil részvétel közvetlen intézményei és eszközei tehát elsősorban azok, melyek révén a civil szervezet – az állam, illetve önkormányzat valamely szervével való kapcsolatában – adott ügyben saját neve alatt közvetlenül jelenik meg érdemi szereplőként (ügyfélként, képviselőként, közvetítőként, döntéshozó fórum (testület) nevesített és a végső döntésért is felelős tagjaként, szolgáltatás nyújtójaként, esetleg hatósági jogkörök birtokosaként stb.)”¹³¹

Fenti folyamatok az igazgatás alanyainak szerepét és jogállását is változtatta. Az „igazgatott” alattvaló a felvilágosodás eszméivel a magánszférát és személyes szabadságot birtokló polgárrá változott. A 19. századi liberális államfelfogás laza gazdasági

¹³⁰ SANDBERG Billie: *Constructing Society's Aide*. Administration and Society, Vol. 20, No. 10. 2012.01., pp. 1-26., 2.p., Online: https://www.academia.edu/9509771/Constructing_Societys_Aide (Letöltés dátuma: 2023.10.25)

¹³¹ RIXER Ádám: *A civil szervezetek program- és jogalkotásban való részvételének egyes kérdései Magyarországon*, Debreceni Jogi Műhely, 2013. X. évf. 4. szám, 2013. október, pp. 10-26, p. 10-11., Online: <https://doi.org/10.24169/DJM/2013/4/2> (Letöltés dátuma: 2023.10.23)

folyamatszabályozása révén elszegényedő és nyomornegyedekbe kényszerülő állampolgárok jólétének megteremtését, a problémák orvoslását – bármely gondolkodó is – a közigazgatás hatékonyabb szerepvállalásában látta. Akár Stein, Mayer, vagy Weber elméletét követjük nyomon, mindegyikük arra jutott, hogy a jólét, a közigazgatásba vetett bizalomhoz vezet. S mint ilyen, a közigazgatásnak szolgáltató funkciója is van, melyben az ügyfél Magyary álláspontja szerint meghatározó elem. Később, a 20. század második felében tapasztalható gazdasági fellendülés okozta változásokhoz a közigazgatás már nem tudott minden ponton rugalmasan igazodni, így a neoliberális eszmék hatására újra megerősödött az állam, így a közigazgatás szolgáltató jellege iránti igény. A korszakra jellemző útkeresés során tapasztalt sikerek és kudarok egy ponton biztos, hogy előrelépést jelentettek – az évszázadok során alattvalóból ügyfélle vált állampolgár aktív résztvevője lett az igazgatási folyamatoknak. Ennek megfelelően, az ügyfél, a 20. századra adófizetőként finanszírozza az igazgatás működését, ezért pedig jó minőségű szolgáltatásokat vár el, úgy, hogy a hatósági tevékenység során is érvényesüljenek a tisztességes eljárásra és a törvény előtti egyenlőségre vonatkozó elvárások. E folyamatot pedig, a hűbérúr akaratát szóban közlő hivatalnokból, egyetemet végzett, szaktudással rendelkező, hivatali rendben dolgozó szakértővé vált ügyintézők biztosítják. Az európai kormányok a tipikusan alá-fölé rendeltségi viszonyt megtestesítő közigazgatás (és maga az állam) átlátható, hatékony és szolgáltató jellegét kezdetben az állampolgárt megillető jogok deklarálásával igyekeztek biztosítani. Ezek a dokumentumok megalapozták a tisztességes eljáráshoz való jogot a hatósági ügyintézés során is, így a 2000-es években már az ügyféljogokat biztosító kormányzással és a közigazgatással kapcsolatos elvek is rögzítésre kerültek. Hazánk európai uniós csatlakozásával tudomásul vette a nemzetközi szabályok hazai adaptációjának szükségét, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a hatósági ügyintézéssel és az ügyfelekkel szembeni eljárással kapcsolatos szabályok és érvényesítendő alapelvek nem voltak teljesen újkeletűek. A csatlakozással járó kodifikáció során megalkotott Ket. az Et. és az Áe. átfogó módosítása volt, és hatályon kívül is helyezte azokat. A Ket. a tisztességes ügyintézésre vonatkozóan már sokkal több szabályt és érvényesítendő alapelvet tartalmazott, összhangban az európai dokumentumokkal, jogszabályokkal. E törvény többszöri módosítása is számos esetben a tisztességes eljáráshoz való jog közvetlen, vagy közvetett érvényre jutását szolgálta, ugyanakkor annyi külön részletszabályt engedett a törvény, hogy valódi kódex szerepét egy idő után betölteni már nem tudta. Az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz, valamint a megfelelő hatósági ügyintézéshez való jogot alkotmányos rangra emelte, így ezen szempontokat 2012-től valamennyi jogszabályalkotási folyamatban figyelembe kell venni,

az azokkal való összhangot biztosítani kell. Ennek megfelelően, a jelenleg is hatályban lévő Ákr. ma már a Ket.-ben rögzített garanciákat letisztázva, azokat bizonyos helyeken elhagyva vagy kiigazítva, az Alaptörvénnyel összhangban, rövidebb, de átláthatóbb módon tölti be közigazgatási kódex szerepét, biztosítva az ügyféljogokat.

Az NPM ideológiai¹³² szinten nem feltétlenül volt beilleszthető a kontinentális közigazgatási rendszerekbe, hiszen a magánszektorban vannak olyan fogalmak és eljárások, amelyek nehezen értelmezhetők a közszféra területén.¹³³ Fábrián is arra jut, hogy a profitorientált versenyszellemben működő piaci elvek érvényre juttatása nem feltétlenül segíti a társadalmi igazságosság, a méltányos elbánás, vagy a legalitás kritériumait. A magán- és az állami szektor eltérő körülmények között működik, s míg az előbbi működési területe a piac és a tulajdonosi viszonyok, az utóbbié pedig a demokrácia és a jogállamiság. Egy kompenzáció aligha valósítható meg a szociális segély vagy a lakhatási támogatás tekintetében, egy szabálysértési díjnak nehezen körvonalazható szolgáltatási jellege van. Ugyanígy, az üzleti életre jellemző rugalmasság – a határidők, szolgáltatási tartalom, fizetési gyakoriság és mérték, a feltételek kölcsönös módosítása, vagy az ajándékozás – a közigazgatás rendeltetésszerű működése során sokszor nehezen, vagy egyáltalán nem értelmezhető. Ugyanakkor a 20. században megjelenő NPM hatékonysági szemléletek technológiai szinten¹³⁴ viszont jelentősen hozzájárultak az ügyintézési folyamatok racionalizálásának igényéhez, és ezt támogatva, a technikai fejlődés révén, a lúdtollal írt papírtekercsektől eljutottunk a számítógépen tárolt és továbbított elektronikus ügyiratokig, vagy akár az automatikus döntéshozatali eljárásig – pontosabbá és gyorsabbá téve a működést, a számítógépes rendszereken alapuló elektronikus kormányzat (ezen belül az e-közigazgatás) számára.

¹³² GAJDUSCHEK [2017:234]

¹³³ Részletesen: FÁBIÁN Adrián: New public management and what comes after, In: *Current Issues of Business and Law*, 2010, Vol. 5., pp. 41-56 Online: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/3631732/vta_2010_5_visas-libre.pdf?1394361839=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DServitised_experiences.pdf&Expires=1714476275&Signature=SWWdjPJdW8rHo-EZHfmo7p~cnPzWRiMBo0d-J04DEo9yaGqm~VkI4QiHAKb4Pg9OtP6GG67UNZUHXBaQBtdTKkmCxhpH6Bui-EBwAMQQYpBpi-Y8z4TvRxL~jSvvK2aRL~rc8CKbR7qhjvTTzgU6DNBDfVSnCt0LqvAlimyoS315COIZBcXdwJwFTsTwM b3emlkMeN4KrmujdBnpXFZcp6WEeqkCmP1fc74tewl47G3JEzqkm1KevaP1JcMnQ~NBZwCENabHSQ QUBCOGI7RlezmjMcwLVeo5I2eq73~qYdXDYZvdOqtI9oQQMkOXCo18SeD2XwZpNgDAuVpj-5dqw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=41 (Letöltés dátuma: 2024.04.23)

¹³⁴ GAJDUSCHEK [2017:i.m]

2. A technológiai fejlődés és az e-kormányzat, mint a szolgáltató közigazgatás alapja

Taylor és Fayol első fejezetben írt, a munkafolyamatok racionalizálásra tett erőfeszítései jelentős hatással voltak a közigazgatás új keretek között történő hatékonysági törekvéseire is.¹³⁵ Ez a szellemiség majd száz év elteltével – az informatika megjelenésével – is foglalkoztatta a vezetéstudományi szakembereket, s mint ilyen, a közigazgatás működésével foglalkozó szervezetfejlesztőket is. Torma is rávilágít, hogy a számítógép egyrészt nagy mennyiségű információt képes tárolni, összekapcsolásuk információs rendszert képezhet, tervek és tervvariánsok dolgozhatók ki vele és a programozott döntések automatizálását teszi lehetővé.¹³⁶ Mintzberg,¹³⁷ bár felismerte, hogy a vezetői döntéshozatal bármilyen számítógépes modellezése nehéz, elméletben azt állította, hogy minden vezetői döntéshozatal sikeresen szimulálható. Ennél fogva, még a "strukturálatlan" stratégiai döntések is módosíthatók a strukturális megközelítésekkel, így a vezetéselmétek segíthetik a menedzsereket abban, hogy hatékonyabbak legyenek, olyan döntéshozatali mechanizmusok programozásával, amelyek nem igényelnek "rugalmas emberi válaszokat". A '80-as években megjelent szakértői rendszerek olyan számítógépes programok voltak, amelyek egy speciális területen emberi szakértői döntéshozatali folyamatokat emuláltak úgy, hogy a döntéshozókhhoz hasonló, vagy annál jobb döntéseket hozzanak. Hamarosan a intézmények széles körében elterjedtek, nem csak a magánszektorban, de számos állami szervezet használta már ezeket olyan összetett döntések meghozatalában, ahol a szakértelem és a viszonylag pontos ökölszabályok ismerete döntő fontosságú. Céljuk, hogy rövidebb idő alatt, költséghatékonyabb, következetes döntést hozzanak a vezetők. Ugyanakkor, mint a technológiai újítások nagy része, a szakértői rendszerek is a "fekete doboz" szindrómától szenvedtek – kizárólag a bemeneti és kimeneti vizsgálatokat tették lehetővé, a tényleges (empirikus alapokon nyugvó) ismeretek nélkül. A technológia e területen végbement változásai mellett, a változás elején keveset tudtak a szervezetekre gyakorolt hatásukról, és még kevesebbet a tényleges hatékonyságukról. Ennek megfelelően, az állam működését reprezentáló államigazgatás még óvatosabban közelítette meg a novumok adta lehetőségeket. Az sem megkerülhetetlen tény, hogy ezek a rendszerek elsősorban a mérnöki tudományokból és az informatikából származnak, s mint ilyen, az alapvető

¹³⁵ LŐRINCZ [2007:15]

¹³⁶ TORMA [2002:140-142]

¹³⁷ MINTZBERG, Henry - RAISINGHANI, Duru - THÉORÉT André: *The structure of unstructured Decision Processes*. Administrative Science Quarterly, 1976, 21 (2). p. 246-275, pp. 146., Online: <https://www.jstor.org/stable/2392045> (Letöltés dátuma: 2023.08.25)

társadalomkutatási kérdések, beleértve a szervezeti hatásokat, nem kaptak nagy hangsúlyt. Ettől függetlenül, az állam és a végrehajtó hatalom működésében megjelenő technikai adaptációk, valamint az állam működésének szolgáltatói megközelítése mindennél jobban megalapozták az e-kormányzat fogalmi körének fejlődését és kialakulását.

2.1 Az informatikai eszközök adaptációja a munkavégzés során

A '70-es évek egyik legnagyobb technológiai fejlődése vitathatatlanul a személyi számítógépek megjelenése, és az egyre összetettebb feladatok elvégzésére alkalmassá tétele volt. Ezt felismerve, a számítógép mind az állami, mind a magánszektorban egyre nagyobb szerephez jutott, ugyanakkor mint minden technikai nívó, ez is megosztó volt a szervezetekben. Kalas világít rá, hogy például a Német Szövetségi Köztársaságban 1971 év végére alig volt olyan nagyobb község, amely ne rendelkezett volna adatfeldolgozó berendezéssel. A számítógépek számának növelését követően, nagy kapacitású számítóközpontok létrehozására törekedtek a Nyugat-európai államok, így a relatíve alacsony számú számítógép park mellett, igen magas államigazgatási számítógép alkalmazással találkozhattunk – Svédországban például a 25 megyére 20 számítóközpontot, Dániában hat, Hollandiában 10 számítóközpontot hoztak létre a hatvanas évek végére.¹³⁸ A '80-as években már számos kutatás folyt arra vonatkozóan, hogy mi készíti az embereket az információs technológia elfogadására vagy elutasítására. A rendszerhasználatot befolyásoló számos változó közül a korábbi kutatások két különösen fontos meghatározó tényezőre utaltak. Pfeffer szerint,¹³⁹ először is, az emberek hajlamosak voltak egy alkalmazást olyan mértékben használni vagy nem használni, amilyen mértékben úgy gondolták, hogy az segít a hatékonyabb munkavégzést. Ezt gyakorlatilag az észlelt hasznosság. Másodsorban viszont, ha a felhasználók még úgy is gondolták, hogy egy adott alkalmazás hasznos lehet számukra, számos esetben aggályokat fogalmaztak meg azzal kapcsolatban, hogy a rendszereket túl nehéz használni, és hogy a használatból származó teljesítménybeli előnyöket felülmúlja az alkalmazás használatával járó többlet erőfeszítés. Azaz a hasznosságon kívül, a használati hajlandóságot a tapasztalatok szerint az észlelt könnyű használhatóság is befolyásolta. Az észlelt hasznosság meghatározható tehát úgy, mint az a mérték, amennyire egy személy úgy véli, hogy egy adott rendszer használata javítaná a munkateljesítményét. Azaz hasznos a munkavállalónak, mert előnyösen

¹³⁸ KALAS Tibor: Számítógép az államigazgatásban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1979 p. 19-20

¹³⁹ PFEFFER Jeffrey: *Organizations and Organization Theory*, Administrative Science Quarterly, Vol. 29, No. 4 (Dec., 1984), pp. 640-643, Online: <https://www.jstor.org/stable/2392948> (Letöltés dátuma: 2023.08.25)

használható. Miért? Mert egy szervezeti kultúrában a jó teljesítményt, előléptetésekkel, bónuszokkal és egyéb jutalmakkal honorálják. A magas észlelt használati értékű rendszer olyan rendszer, amely esetében a felhasználó hisz a használat és a teljesítmény közötti pozitív kapcsolat meglétében. Az észlelt könnyű használhatóság fontosságát *Bandura*¹⁴⁰ kutatásai támasztották alá az önhatékonysággal kapcsolatban, amelyet úgy határozott meg, mint "annak megítélését, hogy az egyén mennyire jól képes végrehajtani a jövőbeli helyzetek kezeléséhez szükséges cselekvéseket". Az önhatékonyság hasonló a fentiekben meghatározott észlelt könnyű használhatósághoz. Az önhatékonysági meggyőződések az elmélet szerint, a viselkedés legszorosabb meghatározójaként működnek, ugyanakkor ezek az önhatékonysági ítéletek eltérnek az eredményértékelésektől; ez utóbbiak arra vonatkoznak, hogy egy magatartás, ha sikeresen végrehajtják, milyen mértékben kapcsolódik az értékelt eredményekhez. Az ő megközelítésében az észlelt hasznosság a "kimeneti ítélet" változója. Mivel az önhatékonyság és az eredményhit eltérő előfeltételezésekkel rendelkezik, ezért a munkavállaló elfogadásra irányuló attitűdjét legjobban az önhatékonyság és az eredményhit együttes figyelembevételével lehet megjósolni.¹⁴¹Ezt az elméletet egyébként *Hill et al.*¹⁴² is megerősítette, álláspontjuk szerint, e két változó nemcsak az új technológia elfogadását, hanem az új szoftverek használatát, valamint a programozás és programnyelv elsajátítását is megalapozza. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az önhatékonysággal kapcsolatos általános felfogás nem kínált teljesen általánosan alkalmazható mérőszámot, mivel a hatékonysági meggyőződések elméletileg szituáció-specifikusak, és a mérések minden esetben a vizsgált területhez igazodnak; mégis, az észlelt könnyű használat és az észlelt hasznosság meghatározó tényezői voltak az új technológiák szervezeten belüli felhasználói elfogadásának.

E megközelítés a vezetői döntéseket is befolyásolták, hiszen a különböző döntéshozatali stratégiák közötti választást, a stratégia alkalmazásához szükséges erőfeszítés és az eredményül kapott döntés minősége (pontossága) határozza meg, azok a levont tapasztalatokkal és a kapott eredményekkel igazolhatók. Ez alapján a döntéshozók képesek

¹⁴⁰ BANDURA Albert: *Self-Efficacy Mechanism in Human Agency*, *American Psychologist* (37:2), February 1982, pp. 122-147, p. 122., Online: http://tecfaetu.unige.ch/etu-maltd/wall-e/gosetto0/bases/mooc_motivation/ressources_motivations/auto-efficacite_bandura.pdf (Letöltés dátuma: 2023.08.26)

¹⁴¹ BANDURA [i.m.:140]

¹⁴² HILL Thomas, SMITH Nancy D., MANN Millard F.: *Role of Efficacy Expectations in Predicting the Decision to Use Advanced Technologies: The Case of Computers*, *Journal of Applied Psychology*, (72:2), May 1987, pp. 307-313., p. 312-313., Online: https://www.researchgate.net/publication/232602857_Role_of_Efficacy_Expectations_in_Predicting_the_Decision_to_Use_Advanced_Technologies_The_Case_of_Computers (Letöltés dátuma: 2023.08.24)

voltak megváltoztatni választott stratégiájukat a feladat bonyolultságának megfelelően. Bár a költség-haszon megközelítés eleinte főként a segítség nélküli döntéshozatalra vonatkozott, hamarosan megkezdődött az egyéb, hatékonyságot befolyásoló, és az arra vonatkozó információk alapján történő döntési mechanizmusok kialakítása is.¹⁴³ Éppen ezért pl. fontos felismerés volt, hogy a döntéshozók, ne csak a szubjektív eredményeket vegyék figyelembe, hanem az objektív – ténylegesen meghozott döntéstől független, felmerült költségeiket is. Ennek megfelelően, a technológiai fejlesztéseknek, a kompatibilitás (adott körülményekhez való költséghatékony illeszthetőség), a relatív előny és a komplexitás (könnyű használhatóság) szignifikáns meghatározója lett.¹⁴⁴

2.2 Szakértői rendszerek és döntéstámogató rendszerek

Az informatikai eszközök, és az azokkal elérhető teljesítménynövekedés természetszerű igényt támasztott a szervezeten belül, nemcsak a munkafolyamatok, hanem a döntési folyamatok gyorsabbá, hatékonyabbá tételére is. Ezen elvárás, már a számítógépes programok integrált fejlesztését igényelte, amely a beprogramozott szaktudás alapján, lehetséges döntési alternatívákat szolgált, megkönnyítve ezzel az irányítási folyamatokat. Kalas is arra jutott, hogy a számítógép-alkalmazás és az államigazgatási döntés összefüggéseit tekintve, az államigazgatási anyagi jogszabályokban jelentkező jogi kötöttség a számítógépek államigazgatási döntésre alkalmazása tekintetében más igazgatási döntésekhez képest kedvezőbb lehetőségeket biztosítanak.¹⁴⁵ Az elektronikus eszközökkel való döntéstámogató modelleknek alapvető célja, hogy biztosítsa egyrészt a racionális döntéshozatalt, és biztosítsa, hogy a döntéshozó által kitűzött céloknak megfelelő cselekvés is teljesítésül. Bármilyen döntés alapja a megfelelő információk rendelkezésre állása és ezek elemzésével a megfelelő döntési alternatívák kidolgozása, majd az elemzett információk alapján a döntések előkészítése, majd a döntés meghozatala.¹⁴⁶ A szakértői rendszerek olyan számítógépes programok voltak tehát, amelyek a problémamegoldás során a szakértői

¹⁴³ Bővebben: JARVENPAA Sirkka L.: *The Effect of Task Demands and Graphical Format on Information Processing Strategies*, Management Science, Vol. 35, No. 3 (Mar., 1989), pp. 285-303, Online: <https://www.jstor.org/stable/2631973> (Letöltés dátuma: 2023.08.23)

¹⁴⁴ TORNATZKY Louis G. - KLEIN Katherine J.: *Innovation Characteristics and Innovation-Adoption-Implementation: A Meta-analysis of findings*, IEEE Transactions on Engineering Management (EM-29:1), February 1982, pp. 28-45., p. 32., Online: https://www.researchgate.net/publication/238746548_Innovation_Charac-teristics_and_Innovation-Adoption-Implementation_A_Meta-analysis_of_findings (Letöltés dátuma: 2023.08.26)

¹⁴⁵ KALAS [1979:187]

¹⁴⁶ KUN László: *Közigazgatás-fejlesztés és hatékonyság - hogyan tehetjük könnyebbé mindennapi munkánkat?* Budapest, NKE 2017., p. 19 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/4935/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9s%20%C3%A9s%20hat%C3%A9konys%C3%A1g.pdf?sequence=3&isAllowed=1> (Letöltés dátuma: 2023.09.08)

érvelés alapján hozott döntést utánozták. *Hadden* megközelítésben az intelligens tanácsadó rendszerek (IAS) segíthetik a döntéshozókat a vezetői következetesség és gyorsaság elérésében.¹⁴⁷ Fontos hatással vannak arra is, hogy szervezeten belül milyen módon történik a tudás terjesztése és felhasználása. A hagyományos szoftverekkel ellentétben ezeket úgy tervezték, hogy a heurisztikus érvelést, a tapasztalt szakértők által használt és a kevésbé strukturált döntésekre jellemző szabályokat kezeljék, a mesterséges intelligencia segítségével. Felhasználóbarát front-endként szolgálhatnak a meglévő adatbázisokhoz, továbbá az adatok kezelését a rendszer egy adott témával és a meglévő adatbázissal kapcsolatos ismereteinek felhasználásával, az adatok lehető leghatékonyabb lekérdezését és a lekérdezések eredményeinek leghatékonyabb értelmezését végzik. Másodszor, az IAS-ek arra szolgálnak, hogy egy szervezet egyetlen tagja, vagy hogy a közigazgatás egy szervezete által birtokolt szakértelmet más tagok, illetve szervezetek számára is elérhetővé tegyék. Ennél fogva, alkalmasak új munkatársak betanítására, a meglévő munkatársak szakértelmének fejlesztésére és a különböző munkatársak, valamint a különböző szervezetek munkatársai közötti összhang megteremtésére is.¹⁴⁸ Ideális esetben a rendszer képes információt fogadni és a döntési feladatra vonatkozó szabályokból (tudásból) következtetéseket levonni. A hagyományos programozással ellentétben (vagyis a problémamegoldás strukturált, algoritmikus megközelítését alkalmazó számítógépes programozási nyelvekkel szemben), ezek a rendszerek a tudás szimbolikus reprezentációjára, valamint arra helyezik a hangsúlyt, hogy a felhasználó számára megmagyarázzák és megvizsgálják a következtetéseiket.¹⁴⁹

A szakértői rendszerek négy alapvető elemből álltak: egy tudás- (vagy szabály-) bázisból, egy szakterület-specifikus adatbázisból, egy következtetési motorból és egy felhasználói felületről. A tudásbázis az a programozási kód, amely tartalmazza a szakértőnek a probléma megoldására vonatkozó szabályait. Ezen szabályok összegyűjtésének folyamatát nevezzük tudásszerzésnek. A tudás programozási kóddá történő átalakítását nevezzük a tudás reprezentációjának. A legelterjedtebb a szabályalapú rendszerek, kezdetben a „ha-akkor” logikát használták, úgy, hogy a szakterület-specifikus adatbázis egy adott probléma megoldásához szükséges adatokat tartalmazta. A legtöbb esetben az adatokat a felhasználó egy kifinomult, felhasználóbarát felületen keresztül vezette be a munkamemóriába, amely

¹⁴⁷ HADDEN Susan G.: *Intelligent Advisory Systems for Managing and Disseminating Information*, Public Administration Review, Nov., 1986, Vol. 46, Special Issue: Public Management Information Systems (Nov., 1986), pp. 572-578, p.572 Online: <https://www.jstor.org/stable/975579> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

¹⁴⁸ HADDEN [1986:576]

¹⁴⁹ HADDEN [1986:578]

túlnyomórészt arra támaszkodott, hogy a számítógép lekérdezte a felhasználót a rendelkezésre álló információkról.¹⁵⁰ Míg ezek a rendszerek nagyon hasznosak voltak a tudásmérnöki vagy általános rendszerépítéshez, nem bizonyultak elegendőek a vezetői döntéshozatalhoz és a szervezeti szakértői rendszerek kutatásához. A szakértői rendszerek elsősorban a tudás és a belső rendszerrel kapcsolatos kérdések ábrázolására összpontosítottak, nem pedig arra, hogy a tudást hogyan fogják használni, vagy hogy a felhasználók hogyan fognak interakcióba lépni a kész rendszerrel a fogadó szervezetben. A döntéshozatal segítése érdekében úgynevezett döntéstámogató (DSS) rendszereket alkalmaztak, igaz, számos aspektusból, a szakértői rendszerek és a döntéstámogató rendszerek közötti különbségek elmosódtak, hasonló jellemzőkkel rendelkeztek. A szakértői rendszerek a döntéstámogató rendszerekre jellemzőnél kevésbé strukturált problémákra voltak alkalmasak. A szakértői rendszerek által biztosított tudásreprezentációs módszerek széles választéka és hatalma nagyobb rugalmasságot biztosít a rosszul strukturált döntésekhez, mint a numerikus alapú DSS.¹⁵¹ A szakértői rendszerek fejlesztése hagyományosan inkább a szakértő, mint a végfelhasználó bevonását hangsúlyozta, ellentétben a DSS-sel, ahol a végfelhasználó igényei voltak a legfontosabbak. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a döntéstámogató rendszerek, általában nem következtetéseket vontak le¹⁵² vagy automatizálták a döntéseket,¹⁵³ hanem egyszerűen információt szolgáltatottak a vezető számára a döntéshozatalban¹⁵⁴. Ezzel szemben az egyes szakértői rendszerek döntéseket hoztak, sőt automatizálták azt, továbbá a DSS-ek szinte mindig megkövetelték a probléma számszerű értékekkel és matematikai képletekkel történő számszerűsítését, ellentétben a szakértői rendszerekkel,¹⁵⁵ amelyek heurisztikus tudás segítségével modellezték a problémákat anélkül, hogy a komplex jelenségeket numerikus összefüggésekre egyszerűsítsék. Azaz, a szakértői rendszerek által biztosított tudásreprezentációs módszerek széles választéka és az abban rejlő lehetőségek nagyobb

¹⁵⁰ Bővebben: WATERMAN Donald A.: *A Guide to Expert Systems*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1986. p. 63-65

¹⁵¹ DAVIS Gordon B. – OLSON Margrethe H.: *Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure, and Development*. New York: McGraw-Hill, 1985. 693 p. p. 188-189, Idézi: RUBIN Barry M.: *Information Systems for Public Management: Design and Implementation* *Public Administration Review*, 1986. nov. Special Issue, Vol. 46 Issue 6, p. 540-552, p. 541. Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=eaa412f9-d120-4324-bd8a-93a44bb1d631%40redis> (Letöltés ideje: 2023.11.29)

¹⁵² EFROYMSON S., - PHILLIPS D.: *What Is an Expert System Anyway?* *Information Center*, 1987, Vol. 3 No. 3., p. 28-31. Idézi: [COURSEY – SHANGRAW: 244]

¹⁵³ ALTER Steven L.: *Decision Support Systems: Current Practice and Continuing Challenges*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1980. p. 216

¹⁵⁴ DAVIS – OLSON 1985 p. 261-265

¹⁵⁵ EFROYMSON – PHILLIPS 1987

rugalmasságot biztosítottak a rosszul strukturált döntésekhez, mint a numerikus alapú DSS rendszer. Éppen ezért, a szakértői rendszerek későbbi fejlesztése már nem a tudás reprezentációjára összpontosító tudományos gyakorlattá vált, hanem inkább a termelékenységen és hatékonyságon alapuló menedzsmentstratégiát szolgálta. Az ez irányú fejlesztések modellezését a *Simon-féle*¹⁵⁶ tipológiával követhetjük nyomon. A szakértői rendszerek döntéstámogató fejlesztéseinek alapvető kiinduló pontja, hogy a döntési folyamat intelligencia, tervezés, választás fázisokra bontható, ahol az intelligencia az adatok bevitele és feldolgozása a problémák vagy lehetőségek feltárása érdekében. A tervezés magában foglalja a lehetséges cselekvési irányok kidolgozását és elemzését,¹⁵⁷ segít a felhasználónak megérteni a problémát, alternatívákat generálni és tesztelni azokat. A választás pedig, egy adott cselekvési irány kiválasztása a rendelkezésre álló lehetőségek közül.¹⁵⁸ A rendszer rugalmassága, hogy a három fázis nem feltétlenül egymást követő – hiszen bármelyik fázisban részproblémák alakulhatnak ki, amelyeknek viszont saját intelligencia-, tervezési és választási fázissal rendelkeznek. Ennélfogva egy rendszert elsősorban egy adott fázisra terveznek, de a kivitelezés során a többi fázist is felölelheti. A Simon-féle modellből kiindulva, *Coursey és Shangraw*¹⁵⁹ a szakértői rendszerek hét kategóriáját határozta meg: (1) konzultáció, (2) képzés, (3) szakértői replikáció, (4) feltáró rendszerek, (5) konvencionális feladat, (6) interfész és (7) feladatvégzés. A képzési és interfészrendszerek az információszerzési tevékenységre összpontosítanak. A konzultatív és szakértői replikációs rendszerek a tervezési fázist hangsúlyozzák. A feladatvégrehajtási rendszerek a választási fázisra vannak kifejlesztve. A feltáró és a hagyományos feladatrendszerek egynél több elsődleges szerepet foglalnak magukban. A feltáró rendszereket elsősorban a probléma felderítésben és a tervezésben használják, míg a hagyományos feladatrendszereket mindhárom fázisban. Ezek a rendszerek különböző jellemzőkkel és szervezeti vonatkozásokkal rendelkeztek, ugyanakkor úgy fejlesztették ezeket, hogy egynél több kategória jellemzőit is tükrözzék. Ez nyilvánvalóan azért volt, mert a döntéstámogató rendszerekhez hasonlóan a szakértői rendszereket is úgy tervezték, hogy egynél több célt vagy szerepet szolgáljanak a döntéshozatalban úgy, hogy a tipológia által elsősorban

¹⁵⁶ SIMON Herbert: *The New Science of Management Decision*. Harper & Brothers, New York 1960. 3 p.

¹⁵⁷ Vö: SIMON *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. UK: Free Press, Collier Macmillan Publishers 1976 p.99-100

¹⁵⁸ DAVIS – OLSON 1985 p. 163-180

¹⁵⁹ COURSEY David H. – SHANGRAW Rick F., Jr.: *Expert System Technology for Managerial Applications: A Typology*, Public Productivity Review, Spring, 1989, Vol. 12, No. 3, pp. 237- 262. p. 246., Online: <https://www.jstor.org/stable/3380116> (Letöltés dátuma: 2023.08.28)

meghatározott döntéshozatali szerepek valamelyikét támogassa. Ezek a fejlesztések az NPM szervezéselmélet hatására vezettek az első e-kormányzati modellek kidolgozásához is.

2.3 Az első e-kormányzat modellezési kísérletek

Az "elektronikus kormányzat" kifejezést a Clinton-kormányzat vezette be 1993-ban remélve, hogy az újonnan mindenki számára elérhető világháló, a jövő kormányzatának szerves részévé válik. A törekvése eredményeként, a Clinton adminisztráció második kormányzati ciklusának végén az Egyesült Államok világszerepe az elektronikus kormányzás felé vezető úton. Az elmúlt évtizedekben folyamatosan bővült az elektronikus kormányzat tartalmi felfogása, mint a demokrácia egyik jelképes eszköze. A kutatók sem hagyták figyelmen kívül e viszonylag új keletű jelenség elemzésének hatalmas lehetőségeit, e témával kapcsolatban az elmúlt több, mint húsz évben egyre növekvő irodalom, és meglehetősen sokrétű kutatás látott napvilágot. A témával foglalkozó kutatási cikkek – azaz az intellektuális spekulációkon és elmélkedéseken túlmutató, és ehelyett valamilyen empirikus gyakorlatból származó adatokon alapuló cikkek, például felmérések, esettanulmányok, fókuszcsoportok vagy nagy adathalmazok adatainak elemzése - csak 1999-ben kezdtek megjelenni.¹⁶⁰ Az információkat és szolgáltatásokat nyújtó hivatalos kormányzati honlapok először az 1990-es évek közepén jelentek meg az Interneten. Az e-kormányzati kutatások nagyjából húsz éve kezdődtek, de az elméletek kidolgozása és tesztelése is nehezen indult, kivéve talán az egyéni felhasználói elfogadást mérő, és előre jelző modelleket, mint például a technológiai elfogadási modell¹⁶¹ vagy az intézményi és politikai perspektívákból kiinduló modellek.¹⁶² Talán mondhatjuk ma már, hogy egyre kiforrottabb elméleti magyarázatok vannak arra vonatkozóan, hogy a kormányzati szervezetek miért fejlesztik és fogadják el az e-kormányzást, ugyanakkor a harminc évvel ezelőttig történt kutatások viszonylag keveset foglalkoztak ezzel, és a kormányzati szervezetekben történő elfogadásáról is keveset olvashattunk a húsz évvel ezelőttig íródott szakirodalmakban.

¹⁶⁰ NORRIS Donald F. - LLOYD Benjamin A.: The scholarly literature on e-government: characterizing a nascent field, 2006, *International Journal of Electronic Government Research* 2. kötet, 4.szám, Online: <https://link.gale.com/apps/doc/A163154311/AONE?u=anon~10c9f57f&sid=googleScholar&id=2a66e422> (Letöltés dátuma: 2023.08.24)

¹⁶¹ DAVIS Fred D.: *Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology*, MIS Quarterly, Vol. 13, No. 3, 1989, pp. 319-340; Online: <https://www.jstor.org/stable/249008> (Letöltés dátuma: 2023.08.28)

¹⁶² FOUNTAIN Jane: *Paradoxes of Public Sector Customer Service*, E-Governance 2001. jan., Vol. 14 Issue 1, p55. 19p. DOI: 10.1111/0952-1895.00151 Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=8458f262-92eb-4755-909e-8f14247171a1%40redis> (Letöltés dátuma: 2024.04.15)

Röviden tekintsünk át néhány modell kísérletet. A kezdeti modellek részben leíró, részben provizórikusak, részben normatív jellegűek. A következőkben bemutatott modellek sok tekintetben hasonlóak. Mindegyik az elektronikus kormányzat lineáris fejlődését vagy evolúcióját jelzi előre az alapvető online jelenléttől a teljes integrációig, valamint a zökkenőmentes folyamatok átalakulásáig. Mindegyik azt sugallja vagy kifejezetten kijelenti, hogy ez a fejlődés progresszív (az e-kormányzat minden egyes szakasza jobb, mint az előző) és fokozatos (a kormányzatoknak egy sorban kell végig menniük minden egyes lépésen). A *Baum és Di Maio* (Gartner Group) által 2000-ben közzétett modell¹⁶³ inkább az e-kormányzati szolgáltatások értékesítését ("vagyis a több technológia jobb"), mintsem az elfogulatlan elméletalkotást segítik elő, és inkább az előírásra, mint a leírásra hajlanak. A modell az e-kormányzati kezdeményezések előrehaladásának mérésére és a választópolgároknak nyújtott szolgáltatások eléréséhez vezető útiterv megtervezésére törekszik. Négy különböző fázist különböztet meg amelyek meghatározzák, hogy egy fázis hol illeszkedik az e-kormányzat átfogó stratégiájába:¹⁶⁴

- Jelenlét: Olyan fázis, amikor egyszerűen csak információt nyújtanak egy weboldalon keresztül, passzív jelleggel, "brosúrának" is nevezik, jelezve, hogy pusztán egy nyomtatott prospektusként funkcionál.
- Interakció: Ebben a fázisban alapvető interakciókat kínálnak az állampolgárok/vállalkozások és a kormányzat között e-mailes kapcsolatfelvétel és interaktív visszajelző űrlapok formájában, amelyek már egyfajta válaszokat generálnak.
- Tranzakció: A fejlettség e fázisban olyan tranzakciókat tesznek lehetővé, mint az adófizetés, az engedélyek megújítása, vagy akár a szerződéses közbeszerzési ajánlatok benyújtása.
- Átalakulás: Ez a végső fázis. Az ebben a szakaszban lévő folyamatok elég érettek ahhoz, hogy olyan változásokat hozzanak, amelyek újra szervezik a kormányzat

¹⁶³ BAUM Christopher H. - DI MAIO Andrea: Gartner's Four Phases of E-government Model. 2000. Idézi: AS-SABER Sharif N – SRIVASTAVA Aashish – HOSSAIN Khalid Md: *Information Technology Law and E-government: A Developing Country Perspective* Journal of Administration and Governance 2006/1 No. 1 Online: https://www.researchgate.net/publication/237329822_Information_Technology_Law_and_E-government_A_Developing_Country_Perspective1 (Letöltés dátuma: 2023.09.01)

¹⁶⁴ DILLON Stuart, DEAKINS Eric, HOFMANN Sara, RÄCKERS Michael, KOHLBORN Thomas. "A Longitudinal Study of Local E-Government Development: The Policy Maker Perspective", 2015., Online: https://aisel.aisnet.org/ecis2015_cr/37/ (Letöltés dátuma: 2023.09.01)

meglévő folyamatait és funkcióit, és a rendszer egészét átalakítva, hozzáadott értékkel bíró e-kormányzássá alakul.

Baum és Di Maio számára az átalakulás azt jelenti, hogy az e-kormányzat a polgárok és a kormány közötti kapcsolatban pozitív irányú változását idéz elő, ami egy sokkal inkább polgár-központú és jobban reagáló kormányzatot eredményez. Mindez pedig jelentősen növeli a polgárok kormányzatba vetett bizalmát. A szerzőpáros azonban, mint az e-kormányzatról írók szinte mindegyike, az átalakulás előtte-utána feltételeiről és az átalakulást előidéző mechanizmusokról közöl tényeket – vagyis arról, hogy milyen az állampolgárok és a kormányok közötti kapcsolat ma, milyen lesz az e-kormányzat végén, és miért – de a folyamat lépéseiről, vagy konkrét megvalósításáról nem.

Layne és Lee az e-kormányzati fejlesztések összetettségének megértését segítő kísérletként 2001-ben ismertette négylépcsős modelljét,¹⁶⁵ és a "növekedés szakaszai" modellt javasolta a teljes funkcionalitáshoz. Elméletük kiindulási alapja az volt, hogy a kormányhivatalok az elektronikus kereskedelem tapasztalatait próbálják kihasználni az alapvető szolgáltatási funkciók javítására, valamint ezen szolgáltatások és az információk gyorsabb, olcsóbb és szélesebb ügyfélcsoport számára történő eljuttatására. A DataQuest/GartnerGroup felmérése szerint az Egyesült Államok kormánya 2000-ben körülbelül 1,5 milliárd dollárt költött internetes megoldásokra, és az akkori prognosztizálásuk szerint, ez a szám 2005-re eléri a 6,2 milliárd dollárt.¹⁶⁶ A Momentum Research Group of Cunningham Communication, 2000-ben készült jelentése szerint, ezzel az állami szektor a második legnagyobb vertikális piaccá vált az összes internetes kiadás tekintetében a pénzügyintézetek után.¹⁶⁷ A modellek közül az ő elméletük a pontos lépések tekintetében kilóg a sorból, és bár nem lehet a modellt a legátfogóbbnak tekinteni, álláspontom szerint a téma szempontjából adekvát következtetésre jutottak:

- Katalogizált jelenlét: A kormány fő célja ebben a szakaszban az online jelenlét, ahol a kormányzati erőfeszítések olyan felületek létrehozására összpontosulnak, ahol az

¹⁶⁵ LAYNE Karen - LEE Jungwoo: "Developing fully functional E-government: A four stage model." *Government information quarterly* 18, 2 (2001): 122-136. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X01000661> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

¹⁶⁶ PRINCE C. J.: The long and winding road to E-government. Chief Executive Article, 2000/05, 10–12, Online: <https://www.chiefexecutive.net>. (Hozzáférés: 2019.08.29)

¹⁶⁷ Momentum Research Group of Cunningham Communication: Benchmarking the eGovernment revolution: Year 2000 report on citizen and business demand. Online: <https://www.egovernmentreport.com> (Letöltés dátuma: 2023.08.30) és a GAO (US General Accounting Office) GAO-01-959T Jelentése: *Electronic Government Challenges Must Be Addressed With Effective Leadership and Management*, 2001.07.11, Online: <https://www.gao.gov/assets/gao-01-959t.pdf>, (Letöltés ideje: 2023.08.29)

elérhető információk katalogizálva jelennek meg. Mivel ebben a szakaszban a kormányok nem rendelkeznek nagy internetes szakértelemmel, ezért inkább egy kis projekt megvalósításával próbálják minimalizálni a kockázatot (azaz az „alacsony lógó gyümölcsöt” aratják le). Általában egy "állami weboldal", létrehozása történik meg, főként a média, a technológiailag képzett alkalmazottak és állampolgárok, valamint más érdekelt felek nagy nyomására, hogy felkerüljenek az internetre. A funkciók ebben a szakaszban többnyire a kormányzati információk online bemutatására korlátozódnak. Kezdetben olyan indexoldalak vagy helyi portálok jönnek létre, amelyeken a szétszórt elektronikus dokumentumok rendszerezve vannak, a polgárok tematikus kormányzati információkhoz juthatnak, valamint letölthetik a szükséges űrlapokat. Ennek megfelelően egyre több polgár fog a kormányzati információkat az interneten keresni ahelyett, hogy a tájékoztató füzeteket lapozgatná és csalódott, ha nem találja meg a számára szükséges információt. A kormányzati oldalról pedig, a webes jelenlét azért is előnyös, mert a személyzet sok idejét emésztí fel a kormányzati szolgáltatásokkal és eljárásokkal kapcsolatos alapvető kérdések megválaszolása, így csökkenti a frontvonalban dolgozók munkaterhét ugyanakkor növeli az állampolgárok kényelmét és megkönnyíti az információkhoz való hozzáférést. A polgárok továbbra is használhatják a meglévő szolgáltatási folyamatokat, de kisebb már mértékben (pl. a telefonhívás, vagy a személyes sorban állás), viszont az egyetemes hozzáférés, megköveteli, hogy az állampolgárok azon része számára, akik nem rendelkeznek online hozzáféréssel, továbbra is rendelkezésre álljanak offline lehetőségek.

- Tranzakció kialakítása: A kormányzat kezdeményezései ebben a szakaszban arra fókuszálnak, hogy olyan online felületeket biztosítsanak, amelyek összekapcsolódnak a belső rendszerekkel és adatbázisokkal, lehetővé téve a felhasználói tranzakciókat. (Például jogosítvány elektronikus megújítása, bírság befizetése stb.) Ahogy az elektronikus tranzakciók mennyisége növekszik, szükségképpen integrálni kell az állami rendszereket ezekkel a webes interfészekkel, vagy bizonyos esetekben online interfészeket építeni, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a szervezet funkcionális intranetéhez. Ebben a szakaszban már az állampolgárok is igénylik, hogy a személyes papírmunka helyett online is tudjanak ügyeket intézni, és túl azon, hogy a hatósági működés hatékonyabbá és olcsóbbá válik, az állampolgárok számára is lehetőséget teremt a politikai párbeszédre az interneten keresztül. Látható, hogy amíg a katalogizált jelenlét az ügyfelek adat- és

információszerzését segíti elő, itt már kétirányú kommunikációról beszélhetünk, ahol az ügyfél pl. egy űrlap kitöltésével „megszólítja” a hatóságot, amelyre az egy visszaigazoló nyugtával „válaszol”. Ebben a közegben, már online felületek segítik az állampolgári, nem személyes részvételt például egy fórumon, vagy meghallgatáson, amely az internet alapú kapcsolódást erősíti, így téve az állam által biztosított felületeket szolgáltatási platformokká. Olyan platformokká, ahol az ügyfélportál már az ügyfél igényeinek megfelelően leszűkített felületekhez irányítja, hogy ne kelljen böngészni az oldalak között, könnyítve ezzel a gyors és hatékony ügyintézés. Ugyanakkor ez mértékű online állampolgári részvétel természetesen kényszeríti a közigazgatást egy újabb fejlődési folyamatba: a meglévő funkcionális offline rendszerek összekapcsolása az online rendszerekkel úgy, hogy az adatbiztonsági kérdések is körültekintően legyenek kezelve a generált szervezeti változásban.

- Vertikális integráció: A helyi és állami e-kormányzati rendszerek közötti kapcsolat kialakítása, a magasabb vagy alacsonyabb szintű rendszerek összekapcsolása és az automatikus frissítés lehetőségének megteremtése. Mivel az igazgatás különböző szintjein hasonló szervezetek működnek, és ezek kommunikálnak egymással, a polgárok a kormányzat szervezetrendszerét integrált információs bázisnak fogják tekinteni. Lényege, hogy az állampolgár egyetlen kormányzati ponthoz (ablakhoz) fordulhat, és bármilyen kormányzati tranzakciót lebonyolíthat – ez az "egyablakos ügyintézés" koncepciója. Ez a szint már alkalmas arra, hogy a polgárok számára elérhető információs adatbázisokban és szolgáltatásokban lévő redundanciákat és ellentmondásokat feloldja. Ebben a szakaszban történik meg a szervezeti változások jelentős része – a kormányzat elektronikussá tétele újradefiniálja a folyamatokat, a kormányzati stratégiát és a működést is. Első lépésként, az egyes hatóságok önállóan működtetett adatbázisait integrálni szükséges a szervezeti hierarchiában magasabban és alacsonyabban lévő szervek adatbázisaihoz, ugyanis az eltérő szintű szervek eljárási folyamataiban sokkal nagyobb a hasonlóság, így e lépés kisebb kihívást jelent az államnak. Az integráció lehetővé teszi, hogy a különböző szinten működő rendszerek folyamatosan kommunikáljanak egymással, így bármely szinten indított tranzakció továbbításra kerül a többi szintre. E szakaszban a vállalkozások közötti és a hatóságok közötti kereszthivatkozások jönnek létre, amelyek az ezek közötti tranzakciót teszik lehetővé, a fizikailag is eltérő helyen rendelkezésre álló adatbázisok közötti kommunikációval. Ennek megfelelően, az állampolgári

igényekhez igazítva, a fragmentált rendszereket összekapcsolják először a különböző szinteken, azaz vertikálisan, majd a folyamat végeredményeként különböző funkciók mentén – horizontálisan.

- Horizontális integráció: A vertikális integrációval ellentétben a horizontális integráció a különböző szolgáltatások és funkciók független rendszereinek ugyanazon a szinten történő összekapcsolásával valósul meg, míg a vertikális integráció a különböző szolgáltatások és funkciók eltérő szintjein lévő rendszerei között jön létre. Például egy vállalkozás egyszerre tudja fizetni a társasági adóját az egyik hatóságnak és az iparüzési adóját egy másiknak, mivel mindkét hatóság rendszerei vagy kommunikálnak egymással, vagy ugyanabból az adatbázisból dolgoznak – adóhatóságnál tett bevallás, cégbírósághoz intézett beszámoló. E szakasz gyakorlatilag az „egyablakos” rendszer kiteljesedése, amely a különböző funkciók rendszerszintű integrációjával jön létre, így bármely hatóságnál indított tranzakció, valamennyi ügynökség adatiban bekövetkező frissítést, valamint felülvizsgálatot eredményez.

*Hiller és Belanger*¹⁶⁸ modellje a többi modelltől némileg eltérő folyamatot javasol, és némileg eltérő eredményt jósolt. Az első és a második szakasz ebben a modellben hasonló a legtöbb modellben szereplő szakaszokhoz: az információt a kétirányú kommunikáció (interaktivitás) váltja fel. A szerzők szerint a harmadik szakasz az adatok és információk integrációja lesz a kormányokon belül és a kormányok között. Az integrációt egy tranzakciós szakasz követi, így az e-kormányzat a folyamat végén lehetővé teszi vagy létrehozza az e-résztvételt. Ebben a modellben az e-kormányzás várhatóan egy olyan magasabb szintre fejlődik, ahol a polgárok már túljutottak az információkhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréseken, a kormányzati tisztviselőkkel való interakciókon és a kormányzattal való tranzakciókon. Ezen a szinten már, a polgárok elektronikus úton vesznek részt a kormányzati tevékenységekben.

A Ronaghan és Wescott által kidolgozott modellek szerint, egyöntetűen jellemző a harmadik világ béli országokra, hogy első jelenlétük a világhálón nagyon kezdetleges és nem egészen informatív. Az általuk kialakulóban lévő jelenlét inkább csak egy olyan weboldal létrehozását jelenti, amely sok informatív tartalommal nem bír. Az ENSZ közigazgatással

¹⁶⁸ HILLER Janine S. - BELANGER France: *Privacy Strategies for Electronic Government*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2001. Online: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/PrivacyStrategies.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.08.31)

foglalkozó osztálya által kidolgozott modelljében *Ronaghan*¹⁶⁹ rávilágít, hogy ez a szakasz valójában két részből áll, amely folyamat során egy továbbfejlesztett jelenlét következik be, így a kormányzati információk a nap 24 órájában elérhetővé válnak a hivatalos weboldalon. Ronaghan modelljének következő két szakasza, az interaktivitás és a tranzakciós kormányzat, meglehetősen hasonlít a négy másik modellből háromban található szakaszokhoz. Ronaghan modelljének utolsó szakasza a zökkenőmentesség. Ez a kormányzati információk és szolgáltatások horizontális és vertikális integrációját egyaránt magában foglalja, és olyan feltétel, amely lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy hozzáférjenek az ilyen szolgáltatásokhoz, függetlenül attól, hogy az információ vagy a szolgáltatás az adminisztráció mely típusában vagy szintjén található. Az ötlépcsős modellt ismertető tanulmány kifejti azt is, hogy az e-kormányzati projektek hogyan mérhetik a kormányzat fejlettségi szintjét a hivatalos online portálok elérhető eredmények és szolgáltatások vizsgálatával. Szakaszai:

- Kialakulóban: A kormány online jelenléte ebben a szakaszban az önálló, független és statikus weboldalakra korlátozódik.
- Fejlett: Itt már a dinamikusabb és gyakrabban frissített weboldalak létrehozása a cél.
- Interaktív: Ebben a szakaszban a felhasználók visszajelzést adhatnak, kapcsolatba léphetnek a tisztviselőkkel, űrlapokat tölthetnek le, szolgáltatásokat igényelhetnek, sőt, időpontot is kérhetnek.
- Tranzakciós: Ebben a szakaszban már online pénzügyi tranzakciók is elérhetők, a felhasználók számára.
- Zökkenőmentes: Ez a szakasz a szervezeti egységeken belüli összes folyamatot egy integrált e-szolgáltatást nyújtó igazgatási funkcióvá olvasztja össze.

Ronaghanhoz hasonlóan, a Fülöp-szigeteki Ázsiai Fejlesztési Bank megbízásából készített tanulmányában *Wescott*¹⁷⁰ is arra jutott, hogy egyes kormányok számára az e-kormányzás kezdeti lépése nem sokkal több, mint a pusztán jelenlét a világhálón. A sikeres e-kormányzati lépések azonban nem különböznek a többi modell által leírt folyamattól: információnyújtás, interaktivitás, tranzakciók (Wescott megfogalmazásában „értékcseré”), digitális demokrácia

¹⁶⁹ RONAGHAN Stephen A.: *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration and American Society for Public Administration, 2002., Online: <https://desapublications.un.org/file/790/download> (Letöltés dátuma: 2023.08.29)

¹⁷⁰ WESCOTT Clay: *E-Government in the Asia Pacific Region*. Asian Development Bank, 2001. Online: <http://hdl.handle.net/11540/3028> (Letöltés dátuma: 2023.08.30)

(Hiller és Belanger modelljében „részvétel”), és a kormányzat összekapcsolása (azaz Ronaghan „zökkenőmentessége”).

A Világbank Demokrácia és Technológia Központja¹⁷¹ egy fázis-modellel próbált segítséget nyújtani a fejlődő országok politikai döntéshozóinak az e-kormányzati tervek és a fejlesztési projektek kidolgozásában. A fázisok koncepcionálisak és függetlenek, valamint különbséget tesznek az e-kormányzati célok között. A modell három fázist különböztet meg, mely szerint

- Közzététel: A kormányzat fő célja, hogy az online oldalakkal információt közvetítsen hírek megjelentetésével vagy terjesztésével. Egyedülállóan jó eszköz, ha csupán ez a cél.
- Interakció: Kétirányú kommunikációt lehetővé tevő olyan e-kormányzati oldalak, amelyek lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy kapcsolatba lépjenek a tisztviselőkkel, űrlapokat nyújtsanak be, és véleményüket megfogalmazhassák a politikával kapcsolatban.
- Tranzakció: Ez az a szakasz, amikor a polgárok/vállalkozások már a saját portáljukon keresztül jutnak hozzá a tényleges kormányzati szolgáltatáshoz. A tranzakciót lehetővé tevő oldalak produktívabbá és kevésbé időigényessé teszik az e-kormányzatot azáltal, hogy bármikor közvetlen linkeket biztosítanak a meghatározott szolgáltatásokhoz.

Az elemzés szerint, az e-kormányzat magába foglalja a kormányzati információkhoz való jobb hozzáférést, az állampolgári szerepvállalás előmozdítását azáltal, hogy lehetőség nyílik a kormánytisztviselőkkel való kapcsolattartásra, a kormány transzparenssebbé tételét, amely csökkenti a korrupció lehetőségét, valamint a fejlesztési lehetőségek biztosítását, különösen a fejletlenebb területek számára. Azaz, az e-kormányzat nem csak a gazdagabb országok lehetséges eszköze. Valójában az internet leginnovatívabb kormányzati felhasználásai közül néhány pont a fejlődő világban jelent meg, hiszen az IKT eszközöket a kormányzat ésszerűsítésére, valamint a kormányzat és az állampolgárok szorosabb összekapcsolására használják.

¹⁷¹ Center for Democracy and Technology, “The E-Government Handbook for Developing Countries.”, 2002. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/pdf/320450egovhandbook01public12002111114.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.08.31)

Az IBM által piaci felfogásban készült folyamatmodell szerint,¹⁷² a célorientált és rugalmasabb e-kormányzati fejlesztések biztosítása érdekében, a kormánynak meg kell értenie és fejlesztenie kell keresleti képességeit (azaz többet kell fordítania a beruházásokra) a növekvő gazdasági igényeknek megfelelően. A valós szolgáltatói környezet elérése érdekében a rendszereknek a legújabb technológiákat kell alkalmazniuk, a meglévő folyamatokat át kell alakítaniuk és infrastruktúrájukat ehhez kell méretezniük. Ebben a modellben az e-kormányzat értékelésének négy fázisa határozza meg a változást. Minden egyes fázis a hasonló tevékenységek és eredmények leegyszerűsített jellemzői alapján leírható.

- Automatizálás: A fő hangsúlyt ebben a fázisban a polgárok tájékoztatáshoz való jogának online jelenlétén keresztül történő eljuttatására helyezik.
- Fejlesztés: A második fázis eléréséhez a kormányoknak nem szükséges átalakítaniuk a meglévő folyamatokat, elegendő bizonyos módosítások elvégzése, amelyek lehetővé teszik a felhasználói interakciót.
- Integrálás: A harmadik fázis felé való elmozdulás radikális változást igényel, az üzleti folyamatok nagyobb mértékű integrációját jelenti.
- Igény szerinti fejlesztés: Ez a társadalmi és piaci igényekhez igazodó hullám, ahol jelentős ugrást igényel a munkakultúra, az infrastruktúra és a szolgáltatási folyamatok átalakítása és újra tervezése, az előre jelzett elvárásokhoz való alkalmazkodás érdekében.

Összességében mindegyik modell azt kívánja leírni, amit az e-kormányzat "normális" fejlődésének lehet tekinteni a legalapvetőbb elemtől (a kormányzat kezdetleges jelenléte a világhálón) a teljesen fejlett e-kormányzatig. Az empirikus vizsgálat alapján úgy tűnik, hogy e modellek leírásai többnyire meglehetősen pontos képet adnak az e-kormányzat korai szakaszáról, a kezdeti webes jelenléttől az információszolgáltatáson át az interaktivitásig. Ezen túl azonban, a modellek egyszerre válnak előre jelzővé és normatívvá, és empirikus pontosságuk meredeken csökken. A modellek mindegyike azt jósolta, hogy az e-kormányzat az információszolgáltatáson és az interaktivitáson túlmenően teljesen tranzakcióssá (üzleti szolgáltatóvá) válik. Azt is előre jelezték, hogy az e-kormányzat alapjaiban fogja átalakítani a kormányok és a polgárok közötti kapcsolatot. Ezen a ponton szinte valamennyi modell

¹⁷² IBM Business Consulting Services: "How e-government are you? e-government in France: State of play and perspectives", 2003., p. 12., Online: <http://www-03.ibm.com/industries/government/doc/content/bin/g510-3552-00-esr-e-government.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.02)

meglehetősen normatívvá vált, és egy teljesen kifejlett e-kormányzatot írtak le. A modellek hallgatólagosan azt feltételezik, hogy a teljesen tranzakciós rendszerek a legjobbak, és a széleskörű állampolgári interakció gyakorlatilag a jobb szolgáltatást igazolja vissza. Az e-kormányzati fejlesztések persze összetettebbek, és többdimenziós és többszintű tervezést igényelnek, mivel ezek főképp a fenntarthatóságra irányulnak. A fentebb tárgyalt modellek egyébként, az e-kormányzati kezdeményezések és törekvések közös életciklusaikhoz kapcsolva összevethetők:¹⁷³

Hozzáférhetőség: Megállapítható, hogy a tárgyalt modellek mindegyike ugyanazt a szakaszt/fázist tartalmazza különböző elnevezésekkel (jelenlét, katalogizálás és közzététel), kivéve az ENSZ és az IBM modellt, ahol két szakaszra/fázisra bontották, amelyek ugyanazokat az eredményeket írják le. Ebben a szakaszban szükséges az információk online elérhetővé tételét célzó stratégiát felállítani, az illeszkedő megfelelő mérföldkövekkel. A létrehozott felületeken az emberek számára a mindennapi életben értékes információkat kell közzétenni, figyelve a helyi egyedi tartalmakra. Meg kell tervezni, hogy a különböző szervezetek milyen mennyiségű és minőségű információt tegyenek közzé az interneten, a honlapok pedig, könnyen karbantarthatók, fenntarthatók, finanszírozhatók legyenek, valamint biztosítsák az információk rendszeres frissítésének lehetőségét. A sikeres indulás ott valósult meg, ahol célzottan valamely kiemelt tartalmat jelenítették meg – pl. gazdasági fejlődés, korrupcióellenes küzdelem, befektetések ösztönzése stb.

Interakció: A második szint, a polgárokkal való interakcióra irányuló erőfeszítések szerint csoportosítva, lehetővé téve az emberek számára, hogy e-maileket küldjenek, visszajelzést adjanak, és kifejezzék nézeteiket és véleményüket. Ez az összes tárgyalt modell közös szintje. A Layne & Lee azonban ezt a katalogizálási szakaszba sorolta. Ebben a szakaszban biztosítani kell a polgárokat, hogy a részvételük számít, és folyamatosan tájékoztatni kell őket online észrevételeik eredményéről. Nagyon fontos, hogy a bonyolult politikai kérdéseket könnyen érthetően kell kommunikálni folyamatosan, illetve a szervezetrendszer legyen proaktív a polgárok részvételre való felhívás terén – használni kell a hagyományos médiát is az online konzultációk népszerűsítésére. Szerencsés, ha az állampolgárokat már a tervezési fázisba is bevonják.

¹⁷³ NOMAN Ahmed Mohammed – HEBBAR C. K.: E-government development models: concepts overview, International Journal of Latest Trends in Engineering and Technology, Special Issue SACAIM 2016, pp. 115-120. p. 119, Online: <https://www.ijltet.org/journal/147895420920.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.05)

Tranzakció: A harmadik szint, amely különböző online tranzakciók (pénzügyi vagy szolgáltatásnyújtás) biztosításával alakul ki. Ez a szint közös minden modell esetében, igaz, az IBM modell esetében ez az igény szerinti fejlesztésekben valósul meg. Ebben a szakaszban meg kell határozni az ügyfelek (állampolgárok/vállalkozások) azon körét, akik azonnal igénybe vehetik az online szolgáltatásokat, nekik pedig folyamatos támogatást (support) kell biztosítani. Külön figyelmet kell fordítani a szervezeten belül azon dolgozóknak, akik kezelik az oldalt, valamint azon kormányzati dolgozók problémáit (aggályait) folyamatosan kezelni kell, akiknek a szerepe az innováció következtében megváltozik. Az elektronikus folyamatokat ésszerűsíteni és konszolidálni kell mielőtt azokat online elérhetővé tennék, és hinni kell abban, hogy a tranzakciós rendszerekbe történő kezdeti beruházások idővel megtérülhetnek. A siker érdekében külön portált célszerű létrehozni a tranzakciós szolgáltatásokhoz.

Integráció: A negyedik szint, amelyet egy kormányzati szervezet által kínált különböző szolgáltatások integrálásával írnak le a különböző kormányzati szervezeteken belül és más kormányzati szervezetekkel különböző szinteken. Ez nem tekinthető egységes szintnek, mivel a Világbank és az IBM modelljei nem tartalmazzák. A Gartner modellje azonban "Átalakulás"-nak, az ENSZ modellje "Zökkenőmentes"-nek nevezi, míg a Layne & Lee modellje csak két külön szakasz, a "Vertikális integráció" és a "Horizontális integráció" alatt tárgyalja.

Egy 2008-ban végzett vizsgálat¹⁷⁴ a fenti folyamatok gyakorlati megvalósulását elemezte az egyesült Államokban. Az adatok egy 2000-ben, 2002-en és 2004-ben végzett, helyi e-kormányzásról szóló három országos felmérésből származtak. Első lépésben azt vizsgálták, hogy az amerikai helyi önkormányzatok milyen mértékben hoztak létre olyan hivatalos honlapokat, amelyekeken keresztül információkat osztottak meg, vagy szolgáltatást nyújtottak, majd azt, hogy az érintettek milyen mértékben fogadták el az online szolgáltatásokat. Megvizsgálták, hogy milyen változásokat generált az e-kormányzással kapcsolatos fejlesztés, valamint milyen akadályok álltak fenn a változások elfogadásában, illetve azok összefüggésben vannak-e a bejelentett változásokkal. Végül azt is vizsgálták, hogy a bejelentett változások mindenesetre összhangban vannak-e az e-kormányzat modelljeivel. Megállapításaik szerint, az önkormányzatok túlnyomó többsége 2004-ben (96%)¹⁷⁵

¹⁷⁴Bővebben: COURSEY David - NORRIS Donald F.: *Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment*, Public Administration Review, May - Jun., 2008, Vol. 68, No. 3 (May - Jun., 2008), pp. 523-536, Online: <https://www.jstor.org/stable/25145630> (Letöltés dátuma: 2023.09.02)

¹⁷⁵ COURSEY – NORRIS [2008:527]

rendelkezett már weboldallal, azaz kijelenthető, hogy szinte az összes, bármilyen méretű önkormányzat részt vett az e-kormányzás valamilyen szintjén. Mivel nagy különbség van az egyszerű webes jelenlét és a valós idejű tranzakciós alkalmazások tényleges biztosítása között, mindhárom felmérés arra kérte a weboldallal rendelkező helyi önkormányzatokat, hogy számoljanak be a weboldalukon keresztül nyújtott információkról és szolgáltatásokról. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a meglévő szolgáltatások három csoportra voltak oszthatók 'nem tranzakciós', 'nem pénzügyi' és 'pénzügyi tranzakciós' kategóriára. Mivel a tranzakciós alkalmazások megkövetelnek valamilyen kétirányú adatcserét és tárolást legalább a fogadó oldalon, ezért azok fejlettebbek és kifinomultabbak melyeket technikailag összetettebb fejleszteni. 2004-ben még nyilvánvaló volt, hogy bár a weboldalak mindennaposok voltak, de az alapvető információszolgáltatáson kívül más funkciót nem tölthettek be. A felmérés szerint, az önkormányzatok legalábbis többségében nem tranzakciós jellegű szolgáltatásokat nyújtottak, pénzügyi tranzakciót átlagosan csak 11-14%-uk, hatósági engedélyezést 8%-uk, míg választói regisztrációt 3%-uk biztosított online.¹⁷⁶ A nem pénzügyi tranzakciók esetében a legtöbb szolgáltatás 2000 és 2002 között növekedett a legnagyobb mértékben, azonban 2002 és 2004 között nem történt jelentős változás. A legnagyobb relatív változást a pénzügyi tranzakciók adták 2002 és 2004 között, a két év alatt megközelítőleg megduplázódtak. Abszolút százalékos arányuk azonban alacsony maradt, ami az általános elfogadás alacsony arányára utal. Összességében az eredmények azt mutatták, hogy a legtöbb webes szolgáltatást nem sok amerikai önkormányzat vette át. Még árnyaltabb képet mutatott az, hogy az amúgy sem gyakori pénzügyi tranzakciók kivételével, alacsony mértékű volt a webes szolgáltatások elfogadása is. Ez azt igazolta, hogy az e-kormányzati erőfeszítéseket elfogadó önkormányzatok körében a web valódi üzleti célokra történő használata még messze nem valósult meg a 2000-es évek elején. Bár az alapvetőbb e-kormányzati novumokat (információ és nem tranzakciós szolgáltatások) meglehetősen széles körben elfogadták, az e-kormányzat fejlődése nem úgy haladt, ahogyan azt a terület fő normatív modelljei előre jelezték. Az e-kormányzat tehát, az ezredfordulót követő első dekádban is főként információs jellegű volt, a modellek előrejelzéseitől eltérően, csak alacsony mértékben volt interaktív vagy tranzakciós, és nem is akkora ütemben haladt az interaktív és tranzakciós állapot felé.¹⁷⁷

¹⁷⁶ COURSEY – NORRIS [2008:527]

¹⁷⁷ COURSEY – NORRIS [2008:528]

A statisztikai adatokat elemezve, a kezdeti eredmények ugyan a modelleket támasztották alá, mivel a legtöbb önkormányzat - legalábbis a modellek által megjósolt alapszinten - elmozdult az e-kormányzás irányába viszonylag rövid időn belül. Az eredmények ugyanakkor ellentmondtak a modellek azon előrejelzésének, hogy a kormányok fokozatosan haladnak a kifinomultabb e-kormányzati fejlesztések elfogadása felé, az információtól a tranzakciókon át az integrációig és végül az átalakulásig. Kevés kormányzat számolt be olyan változásokról, amelyek az e-kormányzatnak tulajdoníthatók, különösen a költséghatékonyságot érintő változásokról. És nem minden változás volt pozitív, annak ellenére, ahogy a modellek provizórikusan megfogalmazták. A 2000-2002 közötti időszakban nagyobb arányú változás volt, mint a következő két évben, ami arra utal, hogy az e-kormányzat szakaszain való átmenet nem olyan gyors és nem olyan egyszerű, mint ahogy azt a modellek feltételezték. A felmérés azt mutatta, hogy a technikai korlátok tűntek a legfontosabbnak, de valójában a szervezeti keretek megváltozása, és az ebből fakadó politikai és jogi problémák relevánsabbnak bizonyultak, mivel ezek a bonyolultabb, átjárható alkalmazások (pl. az interaktivitást és tranzakciókat magában foglaló alkalmazások) esetében, ha nem is kézzelfoghatóan, de markánsabban jelentkeztek. Az olyan jogi kérdések, mint a magánélet védelme, a biztonság és a kényelmi díjak¹⁷⁸ gyakrabban fordultak elő az összetett e-kormányzati fejlesztéseknél, ugyanakkor a legtöbb szolgáltatást nyújtó és tranzakciós alkalmazásokat működtető önkormányzat jobbra nehézségként találkozott ezekkel a kérdésekkel.¹⁷⁹ Azaz a jogi és politikai kérdések nagyobb mértékben határozták meg az új fejlesztések elfogadásának mértékét (hiszen a technikai akadályok minden szintet korlátoznak). Mindazonáltal, minél több tapasztalatra tettek szert az önkormányzatok a folyamat során, annál kevesebb nehézségbe ütköztek, de nyilvánvalóvá vált, hogy átfogóbb kormányzati programra, újabb megközelítésekre van szükség.

2.4 Kísérletek az e-kormányzat tartalmi meghatározására

Fentiek alapján, tekintsük át röviden néhány kutatás alapján, hogyan ragadható meg az e-kormányzat tartalma. *Pardo* megfogalmazásában a digitális kormányzati kezdeményezések olyan összetett fejlesztési erőfeszítések, amelyek célja, hogy az új technológiák felhasználásával támogassuk a kormányzat működésének és hatékonyságának javítását. Ezen erőfeszítések egyik kihívása, hogy a kormányzat elsődlegesen a kormányzati

¹⁷⁸ Kvázi plusz kezelési költség. Hazánkban ilyen például az sms parkolásnál fizetett plusz díj, a gyorsétterem által felszámított „elviteli” díj, koncertjegy online vásárlásánál a jegyértékesítőnek fizetett szolgáltatási díj stb.

¹⁷⁹ COURSEY – NORRIS [2008:533]

tevékenységre, és ne feltétlenül csak a technológiákra összpontosítson. Ennek alapja viszont, hogy az állami vezetőket meg kell győzni arról, hogy a digitális kormányzás komoly és folyamatos figyelmet igényel, ugyanis nem csupán arról van szó, hogy néhány számítógépet összekapcsolunk, vagy egy weboldalt hozunk létre az információhoz való könnyebb hozzáférés érdekében. Ez nem más, mint a kormányzat és a nyilvánosság közötti alapvető kapcsolat átalakítása.¹⁸⁰ West kutatási eredményeként, az e-kormányzat az információk és szolgáltatások interneten vagy más digitális eszközökön keresztül történő online nyújtását jelenti. Számos kormányzati egység adaptálta a digitális újításokat, a kiadványoktól és adatbázisoktól kezdve a tényleges kormányzati szolgáltatásokig sokféle anyagot tettek online elérhetővé a polgárok számára. Ez pedig nem más, mint az internet demokratikus potenciáljának kihasználása, ugyanakkor az e-kormányzat „tervezőinek” bővíteniük kell a szolgáltatások számát és sokféleségét, javítaniuk kell a technológiailag rászorulóknak hozzáférést, és foglalkozniuk kell az olyan alapvető kérdésekkel, mint a biztonság és a magánélet védelme.¹⁸¹ A digitális vívmányok önkormányzati szintű adaptációját vizsgáló Kaylor et al. megállapításában az e-kormányzat alatt azt a képességet értjük, hogy a város honlapját meglátogató személy az interneten keresztül kommunikálhasson és kapcsolatba léphessen a várossal az egyszerű, a honlapon megadott általános városi (vagy webmesteri) e-mail címre küldött levélnél összetettebb módon.¹⁸² Lenk és Traunmüller okfejtésében, hogy az e-kormányzat az átalakulás erőteljes vezérfonala, amelyhez a kormányoknak alkalmazkodniuk kell. Az e-kormányzat kifejezés az információs és kommunikációs technológia (IKT) közigazgatásban történő használatát tükrözi a kormányzati szervezetek struktúráinak és folyamatainak megváltoztatására, annak érdekében, hogy a polgárok, a vállalkozások és a kormányzati szervek számára könnyebb hozzáférést biztosítson a kormányzati információkhoz és szolgáltatásokhoz, valamint az ezek közötti interakciót javítsa. A cél továbbá a szolgáltatások minőségének javítása és a demokratikus

¹⁸⁰ PARDO Theresa A.: *Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site*, site. Albany, NY: Center for Technology in Government, 2000/10, Online: https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/realizing_the_promise.pdf (Letöltés dátuma: 2023.09.03)

¹⁸¹ WEST Darrell M.: *Assessing e-government: The Internet, democracy and service delivery by state and federal governments*. Brown University 2000/9, Online: <http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html> (Letöltés dátuma: 2023.09.03)

¹⁸² KAYLOR Charles - DESHAZO Randy - VAN ECK David: *Gauging e-government: A report on implementing services among American cities*, Government Information Quarterly 18 (2001) pp. 293–307, p. 297., Online: https://www.academia.edu/3182705/Gauging_e_government_A_report_on_implementing_services_among_American_cities (Letöltés dátuma: 2023.09.04)

intézményekben és folyamatokban való részvétel nagyobb lehetőségeinek biztosítása.¹⁸³ Hasonló megközelítésben fogalmazta meg *Jaeger* az e-kormányzat részvételre gyakorolt hatását is – az érett, hatékony e-kormányzat képes új módszereket és módokat teremteni a kormányzásban való részvételre, végtelen drótként működve, elektronikusan összekötve a polgárokat, a vállalkozásokat és a kormányzat minden szintjét egy nemzetben belül. Hangsúlyozta, hogy az e-kormányzat fontos célja a gyorsabb és olcsóbb szolgáltatások és információk nyújtása a polgárok, üzleti partnerek, alkalmazottak, más ügynökségek és kormányzati szervek számára.¹⁸⁴ *Holden et al.* megközelítésében az e-kormányzat nem más, mint a kormányzati információk és szolgáltatások elektronikus úton történő, napi 24 órás, heti hét napon át történő nyújtása. Az e-kormányzás elsősorban, de nem kizárólag az interneten keresztül történik. Az e-kormányzat azért is különbözik a kormányzati informatikai alkalmazások korábbi generációitól, mert elsősorban kifelé irányul – azaz a kormányzat és a polgárok (G2C), a kormányzat és a vállalkozások (G2B), valamint a kormányzat és a kormányzat (G2G)¹⁸⁵ között -, nem pedig befelé (azaz a kormányzati rutinfunkciók, például a pénzügyek, a könyvelés és a nyilvántartás automatizálása).¹⁸⁶ *Löfstedt* kutatómegalapozó írásában úgy összegzi, hogy az e-kormányzat a kormányok és a polgárok, a kormányzati szervek, a vállalkozások, az alkalmazottak és más érdekelt felek közötti kapcsolattartás módjának újragondolásáról szól. A törekvés lényege, hogy a demokratikus folyamatot erősítsük, és hogy új ötletekkel könnyítsük meg a polgárok életét.¹⁸⁷ *Martin* a bíróságok működésének vizsgálata során jutott arra a következtetésre, hogy a nyilvánosság sokáig nem nagyon férhetett hozzá az elektronikus formában tárolt szövetségi bírósági iratokhoz, de az e-kormányzat egyre szélesebb körű elterjedésével, a bírósági elektronikus iratokhoz való nyilvános hozzáférés (PACER) rendszere például lehetővé tette a polgárok számára, hogy gyorsabban, jobban és olcsóbban hozzáférjenek

¹⁸³ LENK Klaus - TRAUNMÜLLER Roland: Electronic Government: Where Are We Heading? In: Gerhard G. – Juris H. (eds): *Lecture Notes in Computer Science*, Electronic Government, First International Conference, EGOV 2002, Aix-en-Provence, France, September 2-5, 2002(2456) Conference paper pp. 1-9 p. 2. DOI: 10.1007/3-540-46138-8_1 (Hozzáférés dátuma: 2023.09.05)

¹⁸⁴ JAEGER Paul T.: The Endless Wire: E-Government as Global Phenomenon. *Government Information Quarterly*, (2003) 20, 323-331. Online: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.003> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

¹⁸⁵ G2C: Government to Citizens kapcsolat, G2B: Government to Business kapcsolat, G2G: Government to Government kapcsolat

¹⁸⁶ HOLDEN Stephen H.– NORRIS Donald F.– FLETCHER Patricia D.: Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues, *Public Performance & Management Review*, Jun., 2003, Vol. 26, No. 4 (Jun., 2003), pp. 325-344, Online: <https://www.jstor.org/stable/3381110> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

¹⁸⁷ LÖFSTEDT Ulrica: *E-government – assessment of current research and some proposals for future directions*, International Journal of Public Information Systems, vol 2005:1, Online: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:2049/FULLTEXT01.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

például a bírósági iratokhoz.¹⁸⁸ Ezáltal az állampolgárok könnyen nyomon követhetik a bírósági ügyeket és az igazságszolgáltatási rendszer egyéb ügyeit.¹⁸⁹ *Fenwick et al.* az adatáramlás tekintetében vizsgálta a technológiai fejlődés eredményeit, és rávilágítottak, hogy az e-kormányzat gyakorlatilag a kormányzati szerveken belüli és a kormányzati szervek közötti zökkenőmentes kommunikációt biztosítja. A korábbi évszázadokhoz képest, amikor a szövegszerkesztők illetve a számítógépek elérhetővé váltak, a jelentést ugyanúgy kinyomtatták és kézzel, postán vagy elektronikusan, faxon keresztül kézbesítették. Az e-kormányzással gyakorlatilag az adatok kézi továbbítása válik szükségtelenné. Meglátásuk szerint, az internetalapú információs technológiák nélkülözhetetlenné váltak a polgári reformtörekvésekben, például a helyi önkormányzatok az ülések jegyzőkönyveiből származó információkat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tették, beleértve a költségvetési javaslatokat is.¹⁹⁰ *Bertot et al.* az önkormányzati transzparencia vizsgálatával jutott arra a következtetésre, hogy az önkormányzati vezetők a polgárok bevonása által biztosított elszámoltathatóság miatt megerősödtek, hiszen megkérdőjelezhetik a helyi önkormányzatuk által hozott egyes intézkedéseket, továbbá olyan lehetőséget biztosít, ahol a polgárok például kifejthetik véleményüket a fejlesztési projektekkel (beruházásokkal) kapcsolatban is.¹⁹¹ *Jimenez et al.* az állampolgári részvétel vizsgálata során arra világított rá, hogy a testreszabott, email-en keresztül állampolgárhoz juttatott információk mellett, érvel a *közösségi médián* belüli fórumok létrehozásának előnyei mellett is. Ezek az oldalak kényelmesek és könnyű hozzáférést biztosítanak, mivel a legtöbb embernek már van saját fiókja, így hozzáférhet az írott információkhoz és a vizuális tartalmakhoz egyaránt. Ezzel, a kormányzat által javarészt egyirányú kommunikációt biztosító oldalak helyett a kétirányú kommunikációt teszik lehetővé az állampolgári elkötelezettség és a részvételi szándék javítása érdekében.¹⁹² *Norris és Reddick* megjegyzi, hogy az e-kormányzat javítja a

¹⁸⁸ Vö: 2.5 fejezet Összefoglalás

¹⁸⁹ MARTIN Peter W.: *Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns*, (March 14, 2008). Cornell Legal Studies Research Paper No. 08-003, pp. 1 -27, p. 1., p. 12. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1107412> (Letöltés dátuma: 2023.10.26)

¹⁹⁰ FENWICK William - JOHN Erin - STIMAC Jason: *The Necessity of eGovernment*, 25 Santa Clara High Tech. L.J. 427 (2012). pp. 427-465, p. 452., p. 455-456, Online: <http://digitalcommons.law.scu.edu/chtlj/vol25/iss3/1> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁹¹ BERTOT John C.– JAEGER Paul T.– GRIMES Justin M.: *Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*, *Government Information Quarterly* Volume 27, Issue 3, July 2010, pp. 264-271, p. 266., Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000201> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁹² JIMENEZ Benedict S. – MOSSBERGER Karen– WU Yonghong: *Municipal government and the interactive web: Trends and issues for civic engagement. In E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 261-271). IGI Global. Online: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-083-5.ch013> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

kormányzati tájékoztatás és szolgáltatásnyújtás hatékonyságát és eredményességét. Végül integrálja az információ- és szolgáltatásnyújtást mind a kormányokon belül, mind a kormányok között, és ezzel alakítja át a kormányok működését úgy, hogy javítja a kormányok és a polgárok közötti kapcsolatokat, és végső soron "elektronikus demokráciát" hoz létre.¹⁹³ Merwin *et al.* az önkormányzati alapfeladatok ellátásának hatékonyságát vizsgálva megjegyzi, hogy az e-kormányzati eszközök alkalmazása megnyitotta a kommunikációs vonalakat a kormányzat és a választópolgárok között, és mint elsődleges szolgáltató, az önkormányzatnak is szüksége van arra, hogy közvetlen kapcsolatban legyen mind a kormányval, mind az illetékességi területén „szolgált” polgárokkal. Ezek a felületek pedig lerövidítették a távolságot a polgárok és az önkormányzati (politikai és közigazgatási) vezetés között egyaránt.¹⁹⁴ Czékman– álláspontom szerint, a legrészletesebben kidolgozott fogalom meghatározásában – az e-kormányzatot, mint egy lehetőséget lehet meghatározni a kormányok számára, hogy a leginkább innovatív infokommunikációs technológiákat használják annak érdekében, hogy valamennyi társadalmi szereplő számára közvetlenebb hozzáférést biztosítsanak a kormányinformációkhoz és szolgáltatásokhoz, javítva ezzel a szolgáltatások minőségét, valamint hatékonyabbá téve az állami szervek működését, továbbá nagyobb lehetőségeket nyitva meg a demokratikus intézményekben és folyamatokban való részvételhez. Mindezek alapján az érintett fogalmak közül az e-kormányzat a tágabb kategória, amely magába foglalja az e-demokráciát (e-részvétel és e-választás) és e-közigazgatást (e-szolgáltatások és e-igazgatás), azaz, az e-kormányzatot az e-közigazgatás és e-demokrácia kombinációjaként határozhatjuk meg.¹⁹⁵ Ybarra önkormányzati megközelítésén keresztül, az e-kormányzás a városvezetés információinak és szolgáltatásainak a polgárokhoz való eljuttatását jelenti a város honlapján keresztül. A polgári szerepvállalás a polgárok aktív részvételét jelenti, és a városvezetés és a polgárok közötti interakcióként definiálható.¹⁹⁶ Kuzior *et al.* okosvárosokkal kapcsolatos

¹⁹³ NORRIS Donald F.– REDDICK Christopher G.: *Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?*, Public Administration Review, Vol. 73, No. 1 (january/february 2013), pp. 165-175 p. 165, Online: <https://www.jstor.org/stable/23355450> (Letöltés dátuma: 2023.10.29)

¹⁹⁴ MERWIN Gerald A. – McDONALD J. Scott – MERWIN Keith A. – McDONALD Maureen – BENNETT John R.: *Local governments and social networking: Do you speak our language?* in *Public service, governance and Web* pp. 84–93 p. 87. Downey (ed.) London, U.K.: ICI Global.

¹⁹⁵ CZÉKMANN Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon* (PhD értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016, Online: <https://docplayer.hu/17894352-Phd-ertekezes-czekmann-zsolt-miskolc.html> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

¹⁹⁶ YBARRA Marcos A.: *E-government and civic engagement in san diego county*, Electronic Theses, Projects, and Dissertations. 579., California State University, San Bernardino, CSUSB ScholarWorks, 2017. Online: <https://scholarworks.lib.csusb.edu/etd/579> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

tanulmányában az alábbi általános megállapításra jutott - az elektronikus kormányzás az elektronikus és digitális technológiák használatára utal a közszolgáltatások nyújtása, a kormányzat és a polgárok közötti kommunikáció és a belső kormányzati műveletek során. Az e-kormányzás ennél fogva egy tágabb fogalom, amely az átfogó kormányzási folyamatok és struktúrák átalakítása érdekében alkalmazott IKT és a digitális eszközök felhasználását jelenti.¹⁹⁷ Látható tehát, hogy az e-kormányzat egy olyan fogalom, amelyet különböző szervezetek és szakértők igyekeztek definiálni. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) általánosan megfogalmazott megközelítése szerint a digitális kormányzat az információs és kommunikációs technológiák, különösen az internet használatát jelenti a közszolgáltatások nyújtásának javítására a polgárok, a vállalkozások és más érdekelt felek számára, úgy, hogy a meglévő folyamatokat új technológiákkal szervezik át és fejlesztik.¹⁹⁸ Hasonlóképpen, az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) a digitális kormányzást úgy határozza meg, mint az IKT használatát a kormányzati szolgáltatások hatékonyabb és eredményesebb nyújtására a polgárok és a vállalkozások számára. Azaz, a technológiai fejlesztések alkalmazása a kormányzati műveletekben, a közcélok digitális eszközökkel történő megvalósítása érdekében, financiálisan is biztosítva azt az alapelvet, amely a pénzügyi költségek és a tranzakciós idők csökkentése révén a közszféra belső működésének javítását, a munkafolyamatok jobb integrálását, valamint az erőforrások hatékony felhasználását biztosítja a különböző közigazgatási szervek és szintek között, a fenntartható megoldások elérése érdekében. Az innováció és az e-kormányzat révén a kormányok világszerte hatékonyabbak lehetnek, jobb szolgáltatásokat nyújthatnak, megfelehetnek a polgárok átláthatósággal és elszámoltathatósággal kapcsolatos elvárásainak, és inkluzívabbá válva helyreállíthatják a polgárok kormányokba vetett bizalmát. Az ENSZ szerint három előfeltétel befolyásolja az e-kormányzatban rejlő lehetőségeket: a technológiai infrastruktúra minimális küszöbszintje, a humán tőke és a mindenki számára elérhető e-kapcsolat.¹⁹⁹

Fentieket összegezve, az e-kormányzatot általában úgy határozhatjuk meg, mint a technológiai vívmányok felhasználását a következők érdekében: (1) a kormányzati információkhoz és szolgáltatásokhoz való könnyű hozzáférés biztosítása a polgárok és a

¹⁹⁷ KUZIOR Aleksandra - PAKHNENKO Olena - TIUTIUNYK Inna - LYEONOV Serhiy: *E-Governance in Smart Cities: Global Trends and Key Enablers*, 2023, Smart Cities 2023, 6(4), 1663-1689; Online: <https://doi.org/10.3390/smartcities6040078> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁹⁸ OECD 2005: *Implementing e-government in OECD countries*, Online: <https://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

¹⁹⁹ United Nations (ENSZ), *E-government knowledgebase*, Online: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Overview> (Letöltés dátuma: 2023.10.28)

vállalkozások számára; (2) a szolgáltatások minőségének javítása a gyorsaság, a teljesség és a folyamatok hatékonyságának növelése révén; és (3) a polgárok számára a különböző demokratikus folyamatokban való részvétel lehetőségének biztosítása; (4) az állam- és közigazgatás belső folyamatainak és szervezeti működésének megújítása. Látható tehát, hogy az e-kormányzatban rejlő lehetőségeket csak akkor lehet teljes mértékben kiaknázni, ha azt a kormányzat meglévő társadalmi és politikai kontextusához igazítják. A közinformációkhoz és szolgáltatásokhoz való könnyű és méltányos hozzáférés mindig is a nyitott és demokratikus kormányok célja volt. Czékmann megvilágításában egyértelmű folyamat jelenik meg: az e-kormányzat létrejöttében sokkal lényegesebb az átalakulás, mint az e-szolgáltatásnyújtás. Az e-kormányzat egy nagyobb területet, a közszférát, valamint az intézményeket, embereket és folyamatokat, egyöntetűen felöleli, amely nemcsak a szolgáltatásokról vagy a technológiáról szól, hanem arról is, hogy újra feltaláljuk azt a módot, ahogyan a kormányok és a polgárok, a kormányzati szervek, a vállalkozások, az alkalmazottak és más érdekelt felek közötti interakciót teljesen új alapokra helyezzük. Azaz a demokratikus folyamatok javítása mellett, a polgárok életét megkönnyítő új ötletek felhasználását, a kormányzati folyamatok átalakítását, s végeredményben a kormányzat szerepének megújítását jelenti, az állampolgárral együttműködő jó közigazgatás, s végeredményben a jó kormányzás megteremtése érdekében.

2.5 Összegzés

Az informatikai és telekommunikációs eszközök segítségével, mint láthattuk, először bizonyos résztvevőket, munkafolyamatokat igyekeztek gyorsabbá és hatékonyabbá tenni. E törekvés természetesen szivárgott be az állami és később (hely-) hatósági működésbe egyaránt, ahol a folyamatszemlélet már egy átfogóbb fejlesztési törekvéseket fogalmazott meg. Igaz, minden fejlesztés egyik legnagyobb gátja a beruházásra szánt, vagy rendelkezésre álló forrás, így, még ha a célok meg is haladták a kapacitásokat, a szándék mindenképp a hatékonyabb működésre irányult.²⁰⁰ Az egyes folyamatmodellek alapján arra a következtetésre jutunk, hogy a kezdeti e-kormányzati modellek legnagyobb hiányossága az volt, hogy az elektronikus kormányzat fokozatos, akadályok nélküli elfogadását feltételezték. Hasonlóan az 1980-as években kidolgozott szakértői rendszerekhez, sajnos empirikus adatok nélkül dolgozták ki ezeket a modelleket is, illetve nagyrészt mérnöki tudományokból származtak, kevésbé az üzleti, vagy közigazgatási szektorból.²⁰¹ A modellek

²⁰⁰ SCHWESTER Richard W.: *Examining the Barriers to e-Government Adoption*, Electronic Journal of e-Government 2009/7 No.1. pp. 113 - 122, Online: www.ejeg.com (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

²⁰¹ COURSEY – SHANGRAW [1989:238]

nem számoltak a jogi korlátozások, az emberi kapcsolatok hiánya, a tudás fiatalabb és kevésbé tapasztalt alkalmazottaknak való átadása, valamint a szakértői ellenállás – egyéb politikai és szervezeti kérdések mellett – jelentette valós akadályokkal. Ha így vesszük, a modellek mindegyike kiber-optimizmuson alapuló spekulatív folyamatleírásnak tekinthető, hiszen nem törvényszerű, hogy a kormányok „vegytisztán” végig mennek az egyes szakaszokon, hogy állapítható meg, hogy hol van egyes szakaszok határa, valóban csak pozitív hatása lehet-e a folyamatnak, mennyire nő az állampolgári bizalom stb.²⁰² Az elmúlt évtizedek igazolták, hogy az e-kormányzatnak nincsenek elkülöníthető lépései vagy szakaszai. A tapasztalat az, hogy az e-kormányzati eszközök kezdeti megjelenését követően a kormányok lassan és fokozatosan fordulnak át az e-kormányzásba, ráadásul nem kellett legalapvetőbb szinten kezdeni a folyamatot, hiszen más államok és a magánszektor tapasztalatait adaptálhatták, így kifinomultabb, jobban illeszkedő módszerekkel kezdhették meg a munkát. Ugyanakkor az is igaz, hogy nem egy lineáris technológiai fejlődés jellemzi az átállást, és legtöbbször jelentős szervezeti és pénzügyi kihívást is jelentett, és volt, hogy valódi reformot nem eredményezett. Közelebb áll talán az igazsághoz, hogy a kormányzati és államigazgatási szervekben az adminisztratív érdekeket szolgálták jobban, és zömében a szervezeti és politikai tényezők is jelentősen befolyásolták az e-kormányzati alkalmazások kezdeti fejlesztését, teljesítményét és elfogadását – idomulva az NPM szolgáltató állam koncepciójához.²⁰³ A World Bank iránymutatása szerint, az elektronikus kormányzat persze nem csodaszer, de vitathatatlanul megkönnyítheti a változást és új, hatékonyabb közigazgatási folyamatokat hozhat létre. Az sem törvényszerű, hogy az e-kormányzat teljesen megoldja a korrupció és a hatékonyság hiányának minden problémáját (átlátható működés), és nem szünteti meg az állampolgári szerepvállalás (demokratikus működés) minden akadályát, ugyanakkor ezek felszámolásának egyik leghatékonyabb eszköze. Ráadásul az e-kormányzat nem csak azért jön létre, mert a kormányzat több számítógépet vásárol és honlapot hoz létre, hanem ez egy önmagát generáló, fokozatos, de állandó folyamat. Egy olyan folyamat, amely tervezést, tartós erőforrás-befektetést és politikai akaratot igényel. Mára azonban világszerte világossá vált, hogy az IKT felhasználása forradalmasíthatja az emberek kormányzati és egymás közötti kapcsolattartását. Az

²⁰² NORRIS Pippa: *Digital Divide Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press 2001. pp. 112 – 131 <https://doi.org/10.1017/CBO9781139164887.009>

²⁰³ PRADA Lourdes Torres - PINA Vicente - ROYO Sonia: *E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?* Online Information Review <http://dx.doi.org/10.1108/14684520510628918> (Letöltés dátuma: 2023.09.10)

elhagyatott kis vidéki tanyáktól, a kis falvakon keresztül a metropoliszokig az e-kormányzat képes biztosítani a lakosságának a mindennapi életükhöz hasznos információkhoz való hozzáférést, kormányzati szolgáltatásokat nyújt, és bizonyos szinten új lehetőségeket kínál a politikai folyamatban való részvételre is.²⁰⁴

Ez a technológiai fejlődés természetesen feszítette szét a konvencionális jogi fogalmakat és eljárási folyamatainkat. Az "e-közigazgatás" legáltalánosabb megközelítésben az internet és egyéb informatikai technológiák bármely kormányzati szereplő általi használata annak érdekében, hogy a polgároknak közszolgáltatásokat vagy általános tájékoztatást nyújtson. Ugyanakkor viszont, ha az infokommunikációs technológiák és az informatikai eszközök használatára csupán a szervezetek oldaláról kerülne sor, akkor igen nehezen lenne megoldható teljes mértékben kétirányú kommunikáció az állampolgárok és a közigazgatási szervek között.²⁰⁵ Ez olyan széles palettát ölelhet fel, mint például az adóbevallás online elkészítése és beküldése, a horgászjegy online regisztrálása vagy egyszerűen a kormányhivatalok nyitvatartási rendje. A végrehajtó hatalom bármely szintjére vonatkozhat tehát, a kormánytól a helyi önkormányzatokig bezárólag. Sőt! A technológiai fejlődés nem csak szigorúan a közigazgatásban érezte hatását, hanem a más hatalmi ágakban is megjelenő igazgatásra is jelentős hatást gyakorolt – gondoljunk csak a bírósági, vagy peres eljárásokra, a rendészeti szervek bűnmegelőzési tevékenységére, de akár a természeti jelenségek, események előrejelzésére. Csáki okfejtésében a hangsúly az igazgatási folyamat minden szintjén, ezen belül is az igazgatáson van. Az elektronikus közigazgatás fogalmát kiterjesztő módon értelmezve, az új típusú elvárások tükrében be kell látnunk, hogy a jövőben nem határolhatók már el olyan tisztán egymástól az igazgatási és a közigazgatási folyamatok, mint korábban, ezért szerencsésebb, ha nem kizárólag államtudományi, hanem szociológiai mikroszkóp alatt vizsgáljuk a definíciót.²⁰⁶ Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy önmagában az elektronikus közigazgatás az igazgatási tevékenység során adaptált infokommunikációs technológiák és eszközök viszonyrendszerére utal. Amennyiben viszont elektronikus kormányzást említünk, úgy itt már nemcsak a „klasszikus” közigazgatás részeként tekintünk a kormányzásra, mint egy adott szervhez kapcsolódó közigazgatási tevékenységre, hanem az államhatalmi ágak összemosódását tapasztaljuk, természetesen

²⁰⁴ World Bank: The e-government handbook for developing countries 2002. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/pdf/320450egovhandbook01public1200211114.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.09.08)

²⁰⁵ CSÁKI Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010, p. 115

²⁰⁶ CSÁKI 2010 [i.m.:115]

csak szemantikai értelemben. Az elektronikus kormányzat fogalma ugyanis az elektronikus közigazgatást magában foglalja, azonban egyúttal lefedi azokat a területeket is, amelyek jellegüknél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.²⁰⁷ E megállapítással egyet értve, az e-kormányzás, mint tágabban értelmezhető jelenség, az elektronikus kereskedelemhez hasonlóan, a technológiai vívmányok alkalmazásával jobban képes biztosítani a közigazgatás hatékony, transzparens és polgári részvételt is biztosító működését. Az e-kormányzat tehát, az információs és kommunikációs technológia (IKT) felhasználása a hatékonyabb és költséghatékonyabb kormányzás elősegítésére, a kormányzati szolgáltatások kényelmesebbé tételére, az információkhoz való szélesebb körű nyilvános hozzáférés lehetővé tételére, valamint a kormányzat elszámoltathatóságának fokozására a polgárok irányába.²⁰⁸ Ennek megfelelően, a jó kormányzás, s végezetül a jó állam megteremtésének egyik elengedhetetlen eszköze.

3. Az NPM jó közigazgatás igényétől a neo-weberi állam jó közigazgatás igényéig

Mint láthattuk, a jó kormányzás és a jó közigazgatás megvalósításának problematikája folyamatosan jelen van a 20. század végi és a 21. századi közgondolkodásban a közigazgatás tartalmi megítélésétől függően. E törekvések normatív formában is megjelentek, ezen a ponton térjünk vissza röviden, az első fejezetben tárgyalt dokumentumokra. Az Alapjogi Charta (AC)²⁰⁹ 41. Cikkelye rögzíti a megfelelő ügyintézéshez való jog és a részjogosítványait, mely szerint, mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni; valamint mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. Ezen rendelkezések kiemelkedően érvényesítendőek a hatósági eljárások során is, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy ezen részjogosítványok nem fedik le a teljes hatósági ügyintézés és elsősorban az Unió intézményi működésére vonatkozik, azaz a közvetlenül a tagállamok

²⁰⁷ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – CZÉKMANN Zsolt: *Az elektronikus közigazgatás fogalma*, In: Czékmann, Zsolt (szerk.) *Infokommunikációs Jog*, Budapest, Magyarország, Ludovika Egyetemi Kiadó (2019) 351 p. pp. 15-23. p. 9 Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14474/Web_PDF_Info-kommunikacios_jog_2019.pdf?sequence=1 (Letöltés dátuma: 2023.11.01)

²⁰⁸ World Bank: "E-Government" Online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/index.htm> (Letöltés dátuma: 2023.10.27)

²⁰⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02C OJ: C 326/391, Online: 2012326HU.01039101.xml (europa.eu) (Letöltés dátuma: 2023.11.)

hatósági ügyintézésében legfeljebb szubszidiárius módon, jogelvek szintjén jelenhetett meg. Annak ellenére, hogy a rendelkezés bizonyos elemei, a tagállami szabályozásban sokkal részletesebben, szélesebb körű jogosítványokkal jelen van, mégis fontos mérföldköve a jó közigazgatás kialakítására tett erőfeszítéseknek. A következő fontos dokumentum az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által, a jó közigazgatás megfogalmazására tett javaslat,²¹⁰ amely gyakorlatilag az AC szabályainak újbóli rögzítése volt, normatív jelleget nem öltött és gyakorlatilag a tagországokban sem váltott ki nagy visszhangot. Az Európai Unió kidolgoztatta a közös európai közigazgatási teret alkotó keretre épülő ajánlásokat Közös Közigazgatási Tér (Common Administrative Space, CAS) néven, amelyet kiegészítve hozott létre közigazgatás-fejlesztési segélyprogramot a csatlakozni kívánó tag- jelölt országok közigazgatásának vizsgálatára és a megfelelőnek tartott irányba történő fejlesztésére. A CAS az alábbi célkitűzéseket fogalmazta meg a csatlakozó országoknak:²¹¹

- átlátható közigazgatási szervezet és döntési mechanizmus megléte;
 - olyan jogrend, amely biztosítja a demokratikus hatalomgyakorlást a hatalmi ágak különválasztását, az emberi jogokat és a jogérvényesítést;
 - olyan kormányzati szervezet működése, amely biztosítja a hatékony tárcaközi koordinációt és a szoros kapcsolatot a pénzügyi tervezés és költségvetés rendszerével,
- mely megfelelő hatalommal ruházza fel a kormányt ahhoz, hogy képes legyen az országirányítására;
- megfelelően előkészített és egyeztetett (köz) politikai döntéseket és azok tényleges megvalósítását biztosító eljárásokat a törvényalkotás és jogi szabályozás terén, az eljárások jogi és technikai érvényesíthetőségének biztosítását, a döntések pénzügyi, gazdasági és társadalmi hatása értékelésének lehetőségét;
 - olyan közszektor, amely működésének különböző területein egy átlátható jogi struktúrában biztosított önállóság mellett alkalmas a rábízott feladatok ellátására;
 - megfelelő kormányzati intézkedési és ellenőrzési eszközök meglétét, olyan közigazgatási eljárási kódexként elfogadott jogszabályt, amely meghatározza az állampolgárok és az általuk megválasztott kormányzat viszonyát, biztosítja a kormányzati munka

²¹⁰ Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration
Online: <https://rm.coe.int/16807096b9> (Letöltés dátuma: 2023.11.02)

²¹¹ BALÁZS István: Az európai közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog In: *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020 pp. 70-90. Online: <https://real.mtak.hu/118787/> (Letöltés dátuma: 2023.12.26)

áttekinthetőségét, valamint a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, előírja a közigazgatási határozatok indoklását és az ügyintézési határidők tiszteletben tartását, biztosítja a különböző eljárások során az ügyfelek és más érdekelték meghallgatási lehetőségét, a jogorvoslati lehetőségeket,

- a kormány és a társadalom közötti, valamint a nem kormányzati szervezetekkel és az érdekképviselői szervekkel történő folyamatos kapcsolattartásról rendelkező jogszabályok és intézményrendszer megléte;

- jogilag szabályozott, élethivatás szerűen működő közszolgálat, mely a garantált humánpolitikai elvekre (illetményrendszer, képességek, anyagi ösztönzés, stabil munkaerő) épül, erre alapozott toborzási és ösztönzési gyakorlattal működik, mely a mindenkori legális kormányzati politika megvalósítását végzi, de a kormánypolitika iránt elfogulatlan, azt nem szolgai módon valósítja meg;

– a közintézmények elszámoltathatóságát és a közigazgatási cselekmények és intézkedések megbízhatóságát szavatoló jogszabályok és etikai normák meglétét;

- költségvetési és adóigazgatási intézmények megfelelő működése, amelyek képesek biztosítani az adók hatékony beszedését és a közpénzek megfelelő kezelését, hatékony elköltését;

- a közigazgatási döntéshozatali mechanizmus végrehajtásáért és nyomon követéséért felelős, a köztisztviselők által követett, korrupciómentes belső és külső ellenőrző intézmények létrehozását;

- független bírósági rendszer meglétét olyan eljárásokkal, amelyek biztosítják a jogviták gyors és végleges rendezését, és lehetővé teszik a gazdasági, közigazgatási és egyéb területeken keletkező peres ügyek tisztességes eljárás keretében történő elbírálását;

- törvényekben egyértelműen meghatározott jogosítványokkal rendelkező, politikai ellenőrzés mellett tevékenykedő, de a politikától független rendvédelmi erők működését.

Az Európai Közigazgatási Tér (EAS) fogalma az Unió keleti bővítése révén tágabb fogalomná vált, ma már azt jelenti, hogy az EU és a tagországok egyre intenzívebbé váló közigazgatási együttműködése miatt kialakult egy, a működésben kifejezésre kerülő közös közigazgatási kultúra, amely a tagországi alkotmányos kereteken belül is érvényesül.²¹²

²¹² BALÁZS István: *A jó közigazgatás követelményei*. In: Magyar Jogászszevetség konferencia 2014., előadás anyaga. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/11110> (Letöltés dátuma: 2023.11.02) p. 8

Összességében azért elmondható, hogy a közigazgatásra ezen belül a jó közigazgatásra vonatkozó közös európai uniós jogi szabályozás nem alakult ki, viszont a tagországok mindegyikében megjelennek a jó közigazgatás megteremtését biztosító alapelvek: felelősség, átláthatóság, a polgárok szükségleteinek való megfelelés képessége, hatékonyság, eredményesség, nyitottság, részvétel, kiszámíthatóság, jogállamiság, koherencia, méltányosság, etikus eljárás és magatartás, korrupció elleni fellépés, ésszerű határidőben való eljárás és döntés, emberi jogok tiszteletben tartása és védelme, eljárások egyszerűsítése.²¹³

Az 1970-es évek vége óta, a közigazgatási reformtendenciák, a korrekciós intézkedések és az ideológiai változások következtében eltolódtak. Az állam és a közigazgatás átalakítására szükség volt azért, mert a „jóléti állam” érvényesülését finanszírozó adóterhek mértéke a piac működését is veszélyeztette. A közigazgatási feladatok ellátását azok átláthatóvá tételével, hatékonysága és minősége mérésével, továbbá elszámoltathatóságával is alapvetően meg kellett változtatni a köz érdekében, a külső eredményesség érdekében új célszerűségi megoldásokat kellett találni.²¹⁴ Az NPM kezdetben csak az angolszász országokban fejlődhetett ki, ahol a "common law" jogrendszer fejlődött, ami könnyebben vezet a közös irányítás alkalmazásához. Az NPM kialakulásának fő oka minden fejlett országban a túlméretesre nőtt közigazgatás volt, amely egyre nagyobb költségvetési támogatást emésztett fel, ami a közterhek folyamatos emelkedését eredményezte, amit a versenyszféra nem akart, de nem is tudott tovább finanszírozni.²¹⁵ Alapvető célként fogalmazódott meg a közigazgatás karcsúsítása, intézményi kiszervezéssel, vagy privatizációval. Másrészt viszont, a közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében az volt az elvárás, hogy az, legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. Az üzleti módszerek közszférában történő alkalmazása a kontinentális rendszerekben is megjelent, ami az állam és a kormányzás neoliberális irányba történő paradigmaváltásának eredményeként a jó

²¹³ BALÁZS [2014:5-6]

²¹⁴ HORVÁTH M. Tamás: A közmenedzsment változásai, In: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Gondolat, Budapest, pp. 86-99. p. 88 Online: https://real.mtak.hu/36399/1/A%20k%C3%B6zmenedzsment%20v%C3%A1ltoz%C3%A1sai_HMT.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

²¹⁵ BALÁZS István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, *Magyar közigazgatás* 2000. 50/VII. pp. 385-390 p. 387 vagy BALÁZS István: A „jó közigazgatás” illúziójáról. In: *Közjog és jogállam - Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*, PTE Állam- és Jogtudomány Kar, Pécs, 2016, Online: https://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgatas_illuziojarol.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.24)

kormányzás fogalmának kialakulását is eredményezte.²¹⁶ Látható tehát, hogy az NPM szellemisége megteremtette a jó közigazgatás és a jó kormányzás fogalmát, ugyanakkor a kor szellemének megfelelően, a jó kormányzásnak és közigazgatásnak az volt tekinthető, ami a neoliberais államfelfogás keretében az államot és a közigazgatást a bemutatott módon alakította át. Ahogy Fábrián és Stankovics rávilágít, a 21. század elején a hatékonyság egyik legfontosabb indikátora a fejlett infokommunikációs technológia alkalmazásának állapota, kiterjedtsége lett, és ennek első hatásai a közigazgatás történetében minden bizonnyal az NPM-hez köthetők. Ennél fogva az elektronikus kormányzás az NPM-hez kapcsolódik, de bizonyos értelemben túl is lép rajta: az interneten keresztül hatékonyabban lehet bevonni az állampolgárokat a politikai és társadalmi véleményalkotás folyamatába.²¹⁷ Az NPM érvényesülésének természetes következménye tehát, hogy az állam domináns szerepe csökken, a közügyek és a magánszféra határai intézményesül formában összemosódnak. A reformokkal kapcsolatban mégis, a legnagyobb kritika az volt, hogy a New Public Management módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem voltak kimutathatók, viszont a változtatásra fordított költségvetési források tetemesek voltak. Hiszen, ahogy korábban Fábrián²¹⁸ kifejti, a magánigazgatás és a közigazgatás eltérő célokkal rendelkezik – míg az első a lehető legalacsonyabb költségek mellett törekszik a profitot maximalizálni, addig utóbbi a közfeladatok maradéktalan, mindenki számára azonos színvonalon történő ellátására törekszik, ez pedig nem minden esetben illeszthető be a piaci feltételek közé.

Pollitt és Bouckaert²¹⁹ vizsgálatai alapján, a 20-25 éves reformidőszak eredményeként négy reformideáltípust határozott meg, amelyeket 4M-ként fejeztek ki: maintain, modernise, marketise and minimise (azaz fenntartani, modernizálni, piacosítani és minimalizálni). Elméletükben a neo-weberi állam két dimenzióban jelenik meg - egyrészt "a professzionális, teljesítményorientált irányítás szükségességét hangsúlyozza, abból kiindulva, hogy a közalkalmazottak gyakran tele vannak kezdeményezőkésséggel, és abban a pillanatban

²¹⁶ G. FODOR Gábor - STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érdek* II. évf. 3. szám, 2008. In: BALÁZS [2014: 10]

²¹⁷ FÁBIÁN – STANKOVICS [2022:73]

²¹⁸ FÁBIÁN Adrián: A hatékony közigazgatás – A New Public Management és a magyar reformfolyamatok, In: Ádám Antal (szerk.): PhD Tanulmányok 1. Pécs, PTE AJK Doktori Iskola, 2004 pp. 143-200 Online: <https://digitalia.lib.pte.hu/hu/adam-phd-tanulmanyok-01-pecs-2004-4804#page/4/mode/1up> (Letöltés dátuma: 2024.01.18)

²¹⁹ POLLIT Christopher – BOUCKAERT Geert: Public Management Reform - A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity, 4th ed., Oxford University Press 2017. p. 136 Online: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.03.15)

javul a munkájuk hatékonysága, amint megszabadulnak a hagyományos hierarchiák magasabb szintjéről érkező nehézkes bürokratikus szabályozástól, csökkentve a "felülről lefelé" történő szabályozást. A második ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a modernizációhoz vezető legjobb út az állampolgárok és a szolgáltatások igénybe vevőinek bevonása a különböző részvételi folyamatokba, bízva a civil társadalom "alulról felfelé" történő nagyobb befolyásában. Modelljünkben a hagyományos weberi alapelvek egészülnek ki az új elemekkel. A hagyományos elvárások az állam szerepét emelik ki, mint a globalizáció, a technológiai és demográfiai változások, valamint a környezeti fenyegetettség új problémáira adandó megoldások fő szereplője. Nagyon fontos a képviseleti demokrácia (központi, regionális és helyi) mint az államapparátuson belüli legitimációs elem szerepének, valamint a közigazgatási jog szerepének megerősítése.²²⁰ A közigazgatási jog megfelelően korszerűsítve biztosítsa a polgár és az állam kapcsolatára vonatkozó alapelvek megőrzését, mint a törvény előtti egyenlőség, a magánélet védelme, a jogbiztonság és az állami intézkedések szakosodott jogi ellenőrzésének lehetősége azzal, hogy a sajátos státuszú, kultúrájú és eszmeiségű közszolgálatot megőrzi. Ugyanakkor, az új megközelítésben a bürokratikus szabálykövetésre való belső készítés a polgárok igényeinek és kívánságainak kielégítésére való külső készítésévé kell válnia, azaz a minőség és a szolgáltatás szakmai kultúrájának megteremtése a cél nem feltétlenül a piaci mechanizmusok alkalmazásával (bár ezek időnként jól jöhetnek). Előtérbe került a képviseleti demokrácia szerepének kiegészítése (és nem helyettesítése) a polgárokkal való *konzultáció* és a *polgárok véleményének közvetlen képviselése*. Ezek mellett, újra kell gondolni a kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodást, és a vonatkozó jogszabályok korszerűsítését is. A cél immáron, hogy az eljárások helyes követése helyett inkább az eredmények elérését ösztönözzék, ami egyfajta teljesítménymenedzsment formájában, az előzetes ellenőrzésről az utólagos ellenőrzésre részben való áttérésben nyilvánul meg, de nem jelenti természetesen az előbbi teljes elhagyását.²²¹ Ez viszont megköveteli a közszolgálat professzionalizálását is – a bürokrata ne csak a tevékenységi köréhez tartozó jogszabályok tételes ismerője legyen, hanem egyúttal a polgárok, felhasználók igényeinek kielégítésére orientált szakértő is. Ismert, hogy a „kormány”, a „kormányzat”, a „kormányzás” nagyon régóta a politikai gondolkodás és kutatás meghatározó témái. A kormányzati tevékenységben meghatározó a közigazgatás, s ezen belül a végrehajtó hatalom szerepe, mind a kormányzati döntések előkészítésében, azok megszervezésében és azok

²²⁰ POLLIT – BOUCKAERT [2017:142]

²²¹ POLLIT – BOUCKAERT [2011: 118-119]

megvalósításában. Ebből kifolyólag olyan államhatalmi szervezetrendszer, amely tényleges, aktív cselekvésre képes, direkt módon beavatkozik a társadalmi folyamatokba. Ha tehát a közigazgatást nem elvont alkotmányos, alkotmányjogi aspektusból nézzük, a politikát pedig nem szűkítjük le a pártpolitika, politikai harc, a „politics” értelmére, hanem abba a közpolitikát, a „policy-t” is belefoglaljuk, akkor ebben a közigazgatás az egyik legfontosabb szereplő.²²² A földrajzi korreláció, amely a rendszerszintű útfüggőségre utal, magyarázatot adhat erre a valóságra, ugyanúgy, ahogyan az NWS is könnyebben fejlődik azokban az országokban, amelyek "kontinentális jogi" hagyományokkal rendelkeznek, és kialakítják a sajátos irányítási eszközök, illetve a digitális reformok feltételeit.²²³ Röviden tekintsük át, hogyan alakult ez néhány európai országban. Németországban a '90-es évek végén a helyi önkormányzatok új irányítási modelljét vezették be (New Steering Model, NSM) amely a weberi bürokrácia átalakítása érdekében, az NPM által inspirált reformok alkalmazására tett kísérlet volt. Mintegy tíz évnyi végrehajtás után, Kuhlman et. al. arra a következtetésre jutott, hogy nem történt átfogó paradigmaváltás a weberi bürokráciáról a menedzserjellegű NSM-igazgatásra, ugyanakkor az új igazgatási módszerek több esetben is hatékonyabb működést eredményeztek a hagyományos irányítási módszerek együttes alkalmazásával.²²⁴ A Dél-európai országok esetében, Portugáliában volt az NWS legsikeresebb adaptációja²²⁵, de Franciaország, Görögország, és Spanyolország reformpályáját figyelembe véve, ezen országok is a globális paradigmák és a neo-weberiánus állam között helyezkednek el.²²⁶ Ami az észak-európai országokat illeti, a COCOPS felmérés²²⁷ alapján, Dánia általános fejlődése

²²² GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. 2000., LGI Discussion Papers, No. 16, 2000.

²²³ BOUCKAERT Geert: *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, 2022. (IIPP WP 2022-10). Online: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

²²⁴ KUHLMANN Sabine - BOGUMIL Jörg - GROHS Stephan: Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the 'New Steering Model'? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp.31-54 p. 48. Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

²²⁵ MENDES Joana: La réforme du système administratif Portugais : new public management ou Etat néo-weberien? *Revue française d'administration publique* 2006/3 (no 119), pp. 533-553., Online: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-533.htm> (Letöltés dátuma: 2023.11.06)

²²⁶ ONGARO Edoardo: *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar 2009., Cheltenham, UK. p. 2, 13-14, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849802284> (Ideiglenes hozzáférés: 2023.11.06)

²²⁷ Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS) projekt a közigazgatás-reformok (NPM) hatását kívánta összehasonlítani és mennyiségileg felmérni 10 európai országban. Elemezték a közigazgatás és a közszolgáltatások reformjainak hatását, illetve az NPM lehetséges széttagoló tendenciái mértékének és következményeinek, valamint az ebből eredő koordinációs igénynek meghatározása érdekében.

úgy volt leírható, mint a „digitális korszakban egy neo-weberi állam felé tartó fejlődés”.²²⁸ A skandináv országokra egyébként, általánosan megállapítható volt, hogy az NWS szellemisége egyaránt meghatározó a közigazgatási rendszereikben. Ennek megfelelően, az északi országok eltávolodtak az NPM-hez kapcsolódó, elsősorban az irányításra és a piaci szolgáltatásra történő összpontosítástól, még akkor is, ha több esetben kimutatható volt néhány ellentmondás, amelyek a kialakulóban lévő NWS koncepciókban rejlett.²²⁹ Észtország is kezdetben a kedvezőbb lehetőségeket, az NWS weberi elemeiben látta, azaz az észti reformok esetében is általánosan elfogadott volt, hogy az „NWS jobban megfelelt a hagyományos weberi bürokráciának”.²³⁰ 2008 és 2013 között Európa-szerte több közigazgatási reformra került sor, és ezek nagyrészt a neo-weberi/NPG formát képviselték, különösen az átláthatóság, az együttműködés és az e-kormányzat javítására összpontosító reformok tekintetében. Az is elmondható, hogy az északi államok polgári államot irányoztak elő, amelyek széles körű részvételt kívántak biztosítani, tehát a polgárok részvételével a jogokat és kötelességeket garantáló, modernizált közjogi rendszer kialakításával. A közép-európai államok képviselői pedig, inkább egy professzionális állam jövőképét idealizálták, amely modern, hatékony és rugalmas, de mégis egyedülálló módon a közérdek magasabb rendű céljaival azonosul.²³¹ Vitathatatlan viszont, hogy a közigazgatás működésének megjavítására, hatékonyságának és minőségének fokozására irányuló igény, a jó kormányzás és a jó közigazgatás megvalósításának célja, a New Public Management irányvonal kifejlesztésének és érvényesülésének folyamatához köthető.

A rendszerváltást követően, egyébként általános tendencia volt, hogy Magyarországon is hagyományosan hiányzott a közpolitika lezáró szakasza, azaz bizonyos közpolitikai

²²⁸ VAN DER WAL Zeger – PEVKUR Aive – VRANGBAEK Karsten: *Public Integrity*. Fall 2008, Vol. 10 Issue 4, p317-333. Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=fcac279f-04be-40b2-a941-c2c838c9ee34%40redis> DOI: 10.2753/PIN1099-9922100402 (Letöltés ideje: 2023.11.28) Ugyanerre a következtetésre jutott: GREVE Carsten – LÆGREID Per – RYKKJA Lise H.: eds. *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. 2016. London, Palgrave/Macmillan. p. 127.

²²⁹ BYRKJEFLOT Haldor – DU GAY Paul – GREVE Carsten: What is the ‘Neo-Weberian State’ as a Regime of Public Administration? In: Ongaro, Eduardo, and Van Thiel, Sandra, eds. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. 2018. London, Palgrave MacMillan, pp. 991-1009. p. 1000., 1007. vagy

POLLITT Christopher: An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1) In: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp. 9-16. p. 9-10 Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

²³⁰ RANDMA-LIIV Tiina: New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. In: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp. 69-81. p. 79., Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.05)

²³¹ BOUCKAERT [2022:21]

folyamatok elindultak, de általában nem volt értékelő és lezáró szakaszuk, így valós visszacsatolás bármely reformtörekvéssel szemben nem volt. Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása a 2000-es évek elejétől, Magyarországon is meghatározta a közigazgatás-fejlesztési programokat. Az Európai Unió csatlakozásunkat követően, a baloldali kormányok útkeresése, a 2006-ban életre hívott, egy évig működő Államreform Bizottság döntései világossá tették, hogy az állam, és ezen belül a közigazgatás újjászervezését új alapokra kell helyezni. A kiszervezések és a privatizáció megnövelte megteremtette a korrupció lehetőségét, ugyanakkor a kormányzás minőségének elsődleges értékmérője a kormányzatba vetett bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi megítélés.²³² Gyengült az állampolgári részvétel, a demokrácia érvényre jutása, az összetartozás érzése, valamint az állam és a közigazgatás intézményrendszere. Az NPM elméleti megközelítésével 2004-ben megalkotott Ket. majd annak többszöri átfogó módosítása is jelezte, hogy a liberális piaci szellemben működő állam sokszor pont azt a szerepet nem tudja betölteni, amire hivatott lenne, és ezzel együtt megjelentek azok a tudományos gondolatok is, amelyek az akkori gazdaság- és társadalomszervezési elképzelésekkel, javaslatokkal vitában álló megközelítéseket vállalták fel. Stumpf István gondolatai a 2007-ben elindított Nemzeti Érdek folyóirat kapcsán a következő volt: „... hiányzik a hosszú távú stratégiai gondolkodás a magyar közéletből, valamint a magyar tudományos világból is ki lehet szabadítani a gondolkodást, a közgondolkodást a rövid távú érdekek béklyójából, A megváltozó európai közpolitikai erőterében Magyarország akkor lehet versenyképes, ha tisztában van a saját mozgásterével, és képes hosszú távon gondolkodni és lokálisan cselekedni”.²³³ Vitathatatlan, hogy a Ket. 2008-as módosítását és a tisztességes eljárás védelméről szóló törvény elfogadását jobbitó szándék vezérelte, ugyanakkor a hosszú távú, stratégiai gondolkodás több esetben is mérsékelten jelent meg, így a weberi szervezési modell az addigi hasznos eredmények megtartásának igényével újra előtérbe került. Jenei²³⁴ a korszak reformigényére vonatkozóan a következőket fogalmazta meg: A működő weberi demokratikus rendszer, az állam szabályozó és ellenőrző hatalma nélkül, a közigazgatási reformok kezdeti lépései bizonytalanságokat és eltéréseket

²³² Kis Norbert: *Biztonság, bizalom és a jó kormányzás*, Államtudományi Műhelytanulmányok NKE 2016/23 Online: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016_-evi-23_-szam-biztonsag_-bizalom-es-a-jo-kormanyzas.original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.15)

²³³ Megjelent a Nemzeti Érdek, 24.hu 2007. 04. 02., Online: https://24.hu/fn/uzleti-tippek/2007/04/02/megjelent_nemzeti_rdek/ (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

²³⁴ JENEI György: A Post-Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2) Winter 2008/2009, pp. 55-67. p. 65., Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

eredményeznek a jogállamban, sőt erősítik a korrupciót. Az EU-hoz való csatlakozáshoz szükséges közösségi vívmányok megvalósításának részeként először a jogállamiság megteremtése, majd a költségvetési reformok bevezetése következett. A magyar esetben a neo-weberi állam „követelménnyé vált”... amelyben a kormányzati cselekvés a jogállamiságon alapul, amelyben a magánvállalkozások részt vesznek a minőségi szolgáltatásnyújtásban, a civil társadalmi szervezetek pedig, a döntéshozattól a szolgáltatásnyújtásig részt vesznek a közpolitika alakításában. A neo-weberi paradigmán belül előtérbe került az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása, a végrehajtó hatalmi ág és azok funkcióinak megerősítése a képviselői demokrácia sérelme nélkül, a jogállamiság, jogszerűség és egyáltalán a közigazgatási jog, valamint a szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatás-szerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek érvényre juttatása. E törekvés a 2010-ben, a jelentős társadalmi támogatással megalakult kormány közigazgatással kapcsolatos elképzeléseiben is markánsan megjelent, alapvető cél volt, hogy a közigazgatás és a politika közötti határvonalat erősítsék úgy, hogy a kormányzati intézményrendszerben hoznak létre a korábbinál lényegesen erősebb politikai kontrollmechanizmusokat. Ezzel együtt újra gondolták a köztisztviselői életpályamodellt, a köztisztviselő, a 2011-es Ket. módosítását követően közben pedig, az ügyféllel együttműködve végzi munkáját. A Miniszterelnökségnél közigazgatási-jogi koordinációt ellátó, átfogó politikai stratégiai központ kialakítását kezdte meg a kormány, a szakpolitikai koordinációval pedig, superminisztériumokat bíztak meg.²³⁵ Mindemellett viszont, az NPM versenyszférára jellemző, de közigazgatásban is hatékonyan működő elemeket meghagyták. A korábbi fejezetekben már említettem, hogy a versenygazdaságban bevált szervezési és vezetési megoldások alkalmazása a közszféra feladatainak hatékony és gazdaságos elvégzésében nem minden esetben bizonyult megfelelő próbálkozásnak. Ha mereven ragaszkodunk a liberális államszervezési módszerekhez, a végeredmény az lett volna, hogy a politika közvetlenül intézi üzleti alapon a szerződött magán és közösségi intézményekkel a közfeladatokat, és végül az állam lassan kiürül (üres állam).²³⁶ Az üres állam metafora azt jelenti, hogy harmadik felek az állam nevében fellépve – gyakran nonprofit szervezetek –

²³⁵ VASS László: A politika és a közigazgatás viszonya. Politikatudományi Szemle 2010/3 pp. 65-80. p. 77
Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=210009> (Letöltés dátuma: 2024.04.15)

²³⁶ Vő: KAISER Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája, In: Kaiser T. (szerk): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*, NKE Budapest, 2014., pp. 57-94 p. 61,73 Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszoalgalat-jo-kozig_original.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

egyre nagyobb mértékben látják el, biztosítják az állami szolgáltatásokat. Ennek elkerülése érdekében, megtörtént az NPM korrekciója, és a menedzseri módszerek a helyükre kerültek, elvetették a szélsőséges megoldásokat. A versenypiaci reformok által az állampolgárból ügyfél lett, a modern kommunikációs technológiákkal biztosított részvétellel pedig már közvetlenül érintett félként jelent meg a politikai-közigazgatási viszonyrendszerben harmadik szereplőként. Ezek a folyamatok – túljutva az NPM tévútjain – élesztették fel a neo-weberiánus közigazgatás keretfeltételeinek megteremtését. Az újrafogalmazott jogállami értékek, a verseny, a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményei ugyanakkor beépültek a közigazgatás működésébe, és felértékelődött egyúttal az átláthatóság és az elszámoltathatóság szerepe is. Azaz minden fél viselkedését a jogállami normák betartásának kötelezettsége határozza meg.²³⁷

A neo-weberi koncepció és az NPM-mel kapcsolatos hazai felfogásával kapcsolatban kritikák is megfogalmazódtak. A kritikát megfogalmazók nem a weberi gondolatok újraélesztésével, inkább az NPM rossz értelmezésével kapcsolatban érveltek. Hajnal és Pál²³⁸ például úgy gondolta, hogy a 2010-es évek elején, a kormányzás – jó kormányzás – NPM összefüggést úgy mutatták be, mint egy jól körvonalazott eszme-, cselekvés- és folyamathalmazt, ami a piacokat, a gazdasági szereplőket és/vagy bizonyos magánérdekeket támogatja; azaz a piacosság, privatizáció, dereguláció és (költség-) hatékonyság mellett áll ki. Ezzel pedig, egy olyan folyamatot írnak le a hazai NPM-et bíráló álláspontok, amely horizontális struktúrákat kíván létrehozni azáltal, hogy elősegíti (vagy akár kikényszeríti) a szereplők közötti együttműködést és párbeszédet; ami lerombolja a hierarchiát, a tekintélyt és a hagyományos politikai-szervezési elveket, tehát az állami hatalom szétszóródásához vezet és csökkenti az állami autonómiát. Az NPM tehát, elmosza a (politikai és demokratikus) elszámoltathatóság határait, és ezáltal aláássa a demokratikus legitimitást és a hatalommegosztás klasszikus elveit. E cél a korrupcióval, az állam foglyul ejtésével és kiüresítésével, valamint a transznacionális vállalatok dominanciájával hozható kapcsolatba, amelyet a nemzetközi pénzügyi intézmények képviselnek. Álláspontjuk szerint, a neo-weberiánus jó kormányzat-modell hívei tévesen értelmezték az NPM modellt azzal, hogy állításuk szerint, a folyamat eredményeként végül a piac egyes privilegizált szereplői kerülnek be a kormányzásba, háttérbe szorítva a közjót, szabad utat engedve a vállalatok és

²³⁷ VASS [2010:79-80]

²³⁸ HAJNAL György – PÁL Gábor: Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance, *Iustum Aequum Salutare* IX. 2013/2. pp. 95–106. p. 99 Online: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_095-106.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.07)

a nagyhatalmú gazdasági szereplők érdekeinek, és így a kormányzásról alkotott felfogás megingatja a demokrácia képviselői funkcióját.²³⁹ A diskurzus retorikáját tekintve azt állítják, leegyszerűsödött az egyes áramlatok megítélése, az NPM ellen érvelők leegyszerűsítik a politikai tér ábrázolását, és csökkentették a lehetséges elméleti és politikai álláspontokat: egy állam-, hatóság- és demokráciapárti elszámoltathatósági megközelítés áll szemben egy piac-, üzlet, államhűségpárti eszmével. E gondolatmenet szerint minden vezetőnek, minden politikusnak, tulajdonképpen minden tudósak választania kell, nincs harmadik lehetőség, nincs középállás, nincsenek árnyalatok. Ez persze nem jelenti azt, hogy ilyen vélemények nem lennének a nemzetközi tudományos diskurzusban és azt sem, hogy ezek bármilyen értelemben helytelenek vagy megalapozatlanok lennének, ugyanakkor a hazai, sokszor idézett nemzetközi mainstreamben megjelenő vélemények és jelentések nagy része, vagy talán a legtöbbször nem támasztotta alá a fenti két állítást.²⁴⁰ A kilencvenes évek második felétől az NPM kevésbé értékközpontú, inkább technikai jellegű koncepciói váltak uralkodóvá – a bemenetek és folyamatok helyett a kimenetek és eredmények; több mérés; specializáltabb, karcsúbb és önállóbb szervezetek a nagy és többcélú bürokráciával szemben; szerződéses kapcsolatok a hierarchiával szemben; piaci típusú mechanizmusok a közszolgáltatások nyújtásában; a magánszektor és partnerségek nagyobb szerepe; a hatékonyság és individualizmus mint vezérelvek az univerzalizmussal, egyenlőséggel és biztonsággal szemben. Vagyis az állam visszaszorítása, vagy akár a privatizáció nem szerepelt a listán, az NPM-et hirdető szervezet egyike sem utalt ilyen elemekre.²⁴¹ Ugyanakkor, álláspontom szerint, ha taxatív ezek nem is jelentek, vagy jelennek meg a szakmai anyagokban és az államszervezési törekvésekben, az NPM-folyamatok velejáró végeredményei akaratlanul is kialakulnak, a megfogalmazott félelmek természetesen megteremtődnek.

3.1. A jó kormányzás értékelési kísérletei

A közjót megtestesítő kormányzást meghatározni nagyon nehéz, nemzetközi összehasonlító szinten talán lehetetlen is. Mégis, egy állam kormányzását, annak is a közjót szolgáló tevékenységét, a stratégiai célkitűzések és a folyamatos jobbító szándék miatt, elengedhetetlen mérni, minősíteni. A nemzetközi szervezetek a kormányzás minőségének megállapításához a társadalmi, gazdasági, környezeti stb. hatásokat mérő indikátorrendszereket használnak, ezek elsősorban olyan idősoros adatok bemutatást teszik

²³⁹ HAJNAL – PÁL [2013:100]

²⁴⁰ HAJNAL – PÁL [2013:102]

²⁴¹ HAJNAL – PÁL [2013:105]

lehetővé, amelyek közvetlen értékelést nem adnak, inkább a globális összehasonlíthatóságot szolgálják és a kormányzat minőségének fejlesztését szolgáló koncepciók kidolgozását teszik lehetővé.

Az Eurostat indikátorrendszerén belül jelent meg az Európa 2020 fenntartható fejlődés indikátorrendszere, amely a 2010-2020 időszakra 5 fő célkitűzést fogalmazott meg, melyeket mérni kívánt: foglalkoztatottsági ráta férfiak és nők körében; a K+F-re fordított kiadások a GDP arányában; klímaváltozás és energia; oktatás (korai iskolaelhagyók aránya, felsőfokú végzettséget szerzők aránya); szegénység és társadalmi kirekesztettség aránya.²⁴² A számszerűsített intézményi-strukturális és policy hatások között szerepelt a jó kormányzás, ugyanakkor csak cél-indikátorokat fogalmaztak meg, a közpolitikai koherencia és eredményesség, nyitottság és részvétel (választási részvétel, e-kormányzás hozzáférhetősége és használata), vagy a környezeti adók a munka-alapú adókkal összehasonlított arányára vonatkozóan. A 2020-2030 közötti időszakra már 17 fő célkitűzést fogalmaztak meg:

1. A szegénység felszámolása
2. Az éhezés megszüntetése
3. Egészség és jóllét
4. Minőségi oktatás
5. Nemek közötti egyenlőség
6. Tiszta víz és szanitáció
7. Megfizethető és tiszta energia
8. Tisztességes munka és gazdasági növekedés
9. Ipar, innováció és infrastruktúra
10. Az egyenlőtlenségek csökkentése
11. Fenntartható városok és közösségek
12. Fenntartható fogyasztás és termelés
13. Éghajlat-politikai fellépés
14. Víz alatti élet
15. Szárazföldi élet

²⁴² Európai Bizottság: EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020, Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

16. Béke, jogérvényesülés és erős intézmények

17. Partnerség a célok megvalósítása érdekében

A kormányzásra vonatkozóan annyit tartalmaz a stratégia, hogy valamennyi tagországnak ezen célok megvalósításán kell dolgoznia a jó kormányzás szellemiségében.

Az ENSZ, a UN Development Program²⁴³ keretében támogatja a jó kormányzást különböző fórumokkal és kommunikációs kampányokkal, a Demokrácia Alap a demokratikus értékek és a demokratikus kormányzás közvetítésével foglalkozik, a Közigazgatási Hálózat (UNPAN)²⁴⁴ pedig, a jó közigazgatással kapcsolatos tapasztalatcsere és értékközvetítés fóruma, célja, hogy segítse az ENSZ tagállamait egy olyan internet alapú hálózat fenntartásában, amely összeköti a közigazgatással foglalkozó globális, regionális és nemzeti intézményeket, elősegítve az információ- és tudáscserét, a tapasztalatomegosztást, valamint képzést biztosít a közigazgatás és fejlesztésirányítás területén. Az ENSZ által megfogalmazott jó kormányzás feltételei a részvételen alapuló kormányzás; konszenzusra való törekvés; transzparencia; elszámoltathatóság; rugalmasság; hatékonyság; eredményorientáltság; igazságosság és integrativitás; jogállamisági értékek tiszteletben tartása.

Az OECD is több mutatórendszerrel alkalmaz, ezen belül foglalkoznak a közkiadásokkal, az e-kormányzással, a korrupcióval és a közpénzügyek felhasználásával is. A kétévente megjelenő Government at a Glance (GoG) megbízható, nemzetközileg összehasonlítható mutatókat nyújt az OECD-országok kormányzati tevékenységeiről és azok eredményeiről. A kiadvány az egyes országokra vonatkozó input-, folyamat-, output- és eredménymutatókat, valamint kontextuális információkat tartalmaz. A GoG 2023. június végén kiadott legutóbbi körképe²⁴⁵ átfogó áttekintést nyújt az OECD-tagországok államirányítási és közigazgatási gyakorlatáról. Részletezi a közintézményekbe vetett bizalom és a közszolgáltatásokkal való elégedettség mutatóit, valamint a kormányzati gyakorlatokra vonatkozó eredményeket egy-egy kormányzati ciklus, a költségvetés-tervezés, a közbeszerzés, az infrastruktúra-tervezés és -ellátás, a kormányzati jogalkotás és szabályozás, a digitális kormányzás és a közérdekű adatok hozzáférhetőségével kapcsolatban. Elemzi a közintézmények erőforrás felhasználást, beleértve az

²⁴³ Bővebben: UN Development Program Online: <https://www.undp.org/eurasia/our-focus/governance-and-peacebuilding/responsible-and-accountable-institutions>

²⁴⁴ Bővebben: ENSZ Közigazgatási Hálózat Online: <https://unpan.un.org/>

²⁴⁵ Bővebben: OECD: Government at a Glance, Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d5c5d31-en.pdf?expires=1704200624&id=id&accname=guest&checksum=26E65FD943857308BF873095EC3F0102> (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

államháztartást, a közfoglalkoztatást és a humán erőforrás-gazdálkodást. Nemzetközi szinten összehasonlíthatja az országokat, azonosítja a közszféra trendjeit, legjobb gyakorlatait és a fejlesztésre szoruló területeket. A felmérés főleg a 2022-ben szolgáltatott adatokból állt össze, és nem mindenhol van minden országra vonatkozó összehasonlítható adat – Magyarország esetében sem.

A WGI²⁴⁶-t 1999-ben a World Bank két kutatója, Daniel Kaufmann és Aart Kraay fejlesztette ki. World Bank a kormányzati tevékenység minőségét és hatékonyságát méri a Worldwide Governance Indicators (WGI) mutatókkal. Céljuk, hogy segítse a kutatókat és az elemzőket abban, hogy felmérjék a kormányzás felfogásának általános mintáit az egyes országokban és időben. A WGI több mint harminc szakmai szervezet, nemzetközi szervezet, nem kormányzati szervezet és magáncég összesített adatait tartalmazza szerte a világon, amelyeket három kulcsfontosságú kritérium alapján választottak ki. Egyrészt a számukra hitelesnek tekintett szervezetek állítják elő, másrészt, az országok közötti összehasonlítható adatokat szolgáltatnak, és végül, rendszeresen frissítik az adataikat. A WGI adatokat minden év szeptemberében frissítik. Ez több mint 200 országra terjed ki és hat fő kompozit indikátort tartalmaz 1996. és 2022. közötti időszakra vonatkozóan. A politikai részvétel és elszámoltathatóság azt méri fel, hogy egy ország polgárai milyen mértékben tudnak részt venni kormányuk megválasztásában, valamint a véleménynyilvánítás szabadságát, az egyesülési és a médiaszabadságot vizsgálja. A politikai stabilitás és erőszakmentesség a politikai instabilitás és a politikai indíttatású erőszak, beleértve a terrorizmust is, valószínűségének megítélését méri. A kormányzati hatékonyság vizsgálja a közszolgáltatások minőségének állampolgári megítélését, a közszolgálat minőségét és a politikai nyomástól való függetlenségének mértékét, a politikaformálás és a végrehajtás minőségét, valamint a kormánynak az ilyen politikák iránti elkötelezettségét. A szabályozás minősége alatt azt vizsgálják, hogy a kormány képes-e olyan megfelelő politikákat és szabályozásokat kialakítani és végrehajtani, amelyek lehetővé teszik és elősegítik a magánszektor fejlődését. A jogállamiság és jogbiztonság azt tükrözi, hogy a szereplők mennyire bíznak a társadalom szabályaiban, mennyire tartják be azokat, különös tekintettel a szerződések érvényesítésére, a tulajdonjogok védelmére, a rendőrség és a bíróságok működésének minőségére tekintetében, valamint mekkora a bűnözés és az erőszak valószínűsége. A korrupció megfékezésének és ellenőrzésének azt a megítélést tükrözi, hogy a közhatalmat milyen mértékben gyakorolják a magánjogi érdekében, ezen belül mennyire

²⁴⁶ Lásd: World Bank Worldwide Governance Indicators Online: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

jelennek meg a korrupció kicsinyes és nagyszabású formái, valamint az állam elit és magánérdekek összefonódása milyen mértékű.²⁴⁷

3.2 A jó állam neo-weberiánus paradigmája hazánkban

A 2010-es évtől kezdődően, mind a politikai, mind a tudományos gondolkozásban fokozatosan előtérbe került egy új fogalom – a weberi jó állam gondolata, és az új értelemben vett jó kormányzásra való törekvés igénye – hiszen a jó kormányzás csak egy erős, megbízható jó állami működés keretein belül valósulhat meg. A közigazgatást leegyszerűsítve, tekinthetjük a hatósági jogalkalmazó és a közszolgáltatásokat szervező tevékenységnek (ez is tekinthető jogalkalmazásnak). Ugyanakkor a tisztán jogi vagy tisztán menedzsment szemlélet dominanciája a magyar közigazgatásban mindkét területen súlyos anomáliákat generálhat. A közszolgáltatások természetesen felfoghatók jogalkalmazásként is. Gajdusчек megfogalmazásában, egyrészt a közszolgáltatások területén a jogi szemlélet, az abban foglalt emotív és evaluatív elemek (vagyis a jogi szemlélet által generált attitűdök miatt) az ügyfél-orientáció, a szolgáltató szemlélet gátja, másrészt a pusztán jogi megközelítés a hatósági jogalkalmazás területén is gátat szabhat. Ennek megfelelően, az akkori jogalkalmazás eredménytelenségét, vagy alacsony hatékonyságát nagy mértékben okozhatta az, hogy nem volt mérése, elemzése a megalkotott jogszabályok alkalmazási tapasztalatainak, majd azok későbbi jogalkotásba történő becsatornázása is elmaradt. Hiszen a hozott törvények, jogszabályok automatikusan érvényesülnek, ugyanakkor, ha nem történik meg a jogszabályok megvalósulásának ellenőrzése és különösen nem a társadalmi hatások számbavétele, akkor a politikai és a közigazgatási csúcsvezetők, ha a jogszabályok, ha nem érik el az ígért hatást, annak okát nem feltétlenül a körültekintő jogszabályalkotás hiátusában, inkább a legalsó szintű végrehajtók mulasztási felelősségében keresik, akik nem tartották be az előírásokat. Egy ilyen környezetben a valós problémák beazonosítása és azokra hatékony megoldás kijelölése nem lehetséges, így a társadalmi jó- és jólétet szolgálni hivatott közigazgatás, amely megfogalmazni, vagy tematizálni sem tudja a valós társadalmi folyamatokat, sőt saját működését sem – nyilvánvalóan teljességgel alkalmatlan e feladat ellátására.²⁴⁸ Ez feltételezte, hogy az állam a társadalomhoz való viszonyát és az

²⁴⁷ Bővebben: World Bank: Worldwide Governance Indicators, A global compilation of data capturing household, business, and citizen perceptions of the quality of governance in more than 200 countries and territories. Online: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

²⁴⁸ GAJDUSCHEK György: A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle* 2012/4:29-49. [2012b] Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=224231> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

önmagáról alkotott elképzelését is új elvek mentén határozza meg, felértékelődött a megbízhatóság, a megelőzhetőség és az erre épülő finomhangolt működés, vagyis a stabilitás iránti igény.

A 2010-ben megalakult polgári kormány jó államról és közigazgatásról alkotott elképzeléseinek meghatározó kerete a 2011-ben kidolgozott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program,²⁴⁹ amely hangsúlyozta, hogy a közigazgatás nemzeti jellegének legalább olyan fontosnak kell lennie, mint a hatékonyságnak. A Programban a konkrét elképzelések között fellelhetők az NPM egyes elemeinek tovább élése – a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelménye – viszont ezzel párhuzamosan az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének szándéka is megjelenik az államigazgatási hatósági koncentráció erősítésével. Ebben a dokumentumban fogalmazta meg a Kormány a Jó Állam megteremtésének igényét is. A bevezetőben megfogalmazottak szerint, az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, tovább örökítése érdekében. Megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőséget. A jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, valamint azt, hogy állam a jogszerűen eljáró polgároknak nem akadályt vagy ellenfelet, hanem segítő támaszt jelenthet, amihez érdemes nyitottan hozzáállni. Ebben az új megközelítésben, az állampolgár nem elsősorban, mint a jogok és mentességek címzettje, azaz mint fogyasztó jelenik meg, hanem – a jogszabályokban a felelősségek alaposabb és pontosabb meghatározásával – mint az állammal együttműködni akaró, felelős állampolgár. A Program deklarált átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása, a főbb céljaival – az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya – meghatározza a beavatkozási területeket is. Az egész közigazgatás fejlesztését célozta, de azon belül is elsősorban az államigazgatás

²⁴⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program - A haza üdvére és a köz szolgálatában, Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pkm/magyary_program.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.10)

és központi közigazgatás az államigazgatás reformját fogalmazta meg. Rixer²⁵⁰ megállapításában, az állam egyrészt új szerepeket vállalt fel pl. a köznevelés területén, ugyanakkor túllépve a New Public Management szemléleten - a gazdasági válság miatt lecsökkent források ellenére is képes lett fenntartani, sőt olykor növelni a feladatellátás szintjét, ha a nagyobb ellátórendszerek egyes területein az öngondoskodás és az új típusú felelősségvállalás paradigmáival szabályozza a viszonyokat.

3.3 A jogállamiság, mint a jó állam alapkövetelménye

A vázolt folyamatok, illetve a neo-weberianus reformtörekvései karakteresen megfogalmazták a jogállamisági keretek helyreállítását is. Gárdos-Orosz és Sente világít rá, hogy²⁵¹ a jó állam megteremtése bármely dimenzióban feltételezi a jogállami garanciák érvényesülését is, mint a jogbiztonság, az állami szervek jogszerű működése, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága. Ha tehát a kormányzás minőségét vizsgálni szeretnénk, ahhoz azt is fel kell mérni, hogy a jogállamiság követelményei hogyan, milyen mértékben érvényesülnek. A jogállami feltételeket az állami működés minden dimenziójában egységesen szükséges értelmezni, s mivel a kormány működése része az állami működésnek, így a jó kormányzásnak ilyen speciális feltételeket nem ésszerű meghatározni – a kormánynak is be kell tartania a jogállami szabályokat.²⁵² A téma vizsgálatát nehezíti, hogy nincs közmegegyezés a jogállamiság fogalmáról – bár az alapelvek ismertek – annak absztrakt jellege miatt, annak konkrét összetevőinek és alkotóelemeinek nincs egy egységesen elfogadott általános meghatározása. Szerencsésebb talán, ha jogállamiság vizsgálata során, azon alapelvek és értékek érvényre jutását vizsgáljuk, amelyeknek a megvalósítására számos alkotmányos és jogi megoldás létezik. Éppen ezért, könnyebb ennek vizsgálatát egy állandónak tekinthető keretrendszerben – például egy ország tekintetében – vizsgálni, ahol a jogállamiság tartalmi elemeit, elvárásait nagyobb biztonsággal rögzíteni

²⁵⁰ RIXER Ádám: Attempts of the good state in Hungary – New contents of norms created and maintained by the state. *Iustum Aequum Salutare IX*. 2013/2. pp. 129–139 p. 132. Online: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_129-139.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

²⁵¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: A Jó Állam jogállami követelményei, In: Kaiser T. – Kis N. (szerk): *A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely: ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel”: tanulmányok*. NKE Közszolgálati tudásportál 2014., pp. 267-290 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14313> (Letöltés dátuma: 2023.11.08)

²⁵² KIS Norbert: A kormányzás minőségének érték dilemmái, In: Kaiser T. (szerk): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*, NKE Budapest, 2014. pp. 13-56 Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100396/524.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2023.11.16)

lehet, s akár idősoros formában vizsgálni azok érvényesülését.²⁵³ Ez viszont egy újabb kérdést vet fel, hiszen egy ország nemzeti szintű objektív Alaptörvényben (Alkotmányban)²⁵⁴ rögzített alkotmányos alapjai, vagy a kiemelkedő (sarkalatos) törvényei alapján meghatározott elvek és alapértékek mennyire illeszthetők vagy hasonlíthatók össze nemzetközi viszonylatban. Az EAS alapelvekhez hasonlóan, a nemzetközileg elfogadott közös értékek mentén meghatározott garanciális elemek és módszerek érvényre jutása, egy állam viszonylatában szignifikánsabban mérhető, ugyanakkor pont ezen módszerek hatékony alkalmazásával az alapértékek implementációja is összehasonlíthatóvá válhat nemzetközi szinten. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a hagyományos jogállamisági értelmezés – állampolgári jogok, joghoz kötöttség, jog előtti egyenlőség stb. – helyett, a nemzetközi jogállami mutatók a jól jellemezhető adatokkal rendelkező intézményi jellemzőkre és teljesítményekre helyezik a hangsúlyt. Az EU alapvető jogállami kritériumait a már tárgyalt AC és az EUSZ Preambuluma²⁵⁵ is tartalmazza. Fentiek alapján, valamennyi tagország elkötelezett a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett, a Lisszaboni Szerződéssel az AC kötelező jogszabály lett. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának²⁵⁶ jelentésében rögzítették a jogállam fogalmi elemeit: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve, kiegészülve a rendszeres időközönként lebonyolított szabad választások, illetve az emberi jogok védelmének elvárásaival. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkének második mondata a jogállamiságot kötelezővé teszi az uniós tagállamok számára, melyet az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése és a 49. cikke is megerősít, azaz az uniós tagállamok megfoszthatóak bizonyos jogosultságoktól, ha nem tesznek eleget a jogállamiság követelményének, és ez alól a nemzeti identitás sem képezhet kivételi alapot. A jogállamiság kapcsán egyébként, az uniós országok azonos módon vélekednek, így azt lehet mondani, hogy az európai értelemben vett jogállamiság az Alaptörvényen kívül álló, tárgyilagos érték-

²⁵³ GÁRDOS-OROSZ – SZENTE [2014:268]

²⁵⁴ KIS [2014:52]

²⁵⁵ Az Európai Unióról Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Az Európai Unió Hivatalos Lapja OJ C 326/13 2012.10.26. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF (Letöltés dátuma: 2023.12.20)

²⁵⁶ Venice Commission: Draft Report on the Rule of Law, §§ 40–63., CDL(2010)141. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)141-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)141-e) (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

és eszmerendszer.²⁵⁷ Magyarországon, az Alkotmánybíróság a jogállamiságot alapértékké nyilvánította, továbbá 1992 és 1999 között több AB határozatban²⁵⁸ deklarálta annak követelményeit. A jog egésze világos, átlátható, egyértelmű legyen, a normák a címzettek számára kiszámíthatók és előre láthatók legyenek, a jogalkotás a vonatkozó jogszabályok alapján történjen meg, ne legyen gyakori módosítás, visszaható hatály tilalma, megfelelő idő álljon rendelkezésre a felkészülésre és hatálybaléptetésre, emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása, hatalommegosztás elvének érvényesülése. Ez utóbbi korábban nem szerepelt az Alkotmányban, de ma már szerepel az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében. Hazánkban is alapkövetelmény a jogszabályok alkotmányos megfelelőségi vizsgálata, az igazságszolgáltatási rendszer politikától való függetlensége, továbbá az ombudsman, az igazságszolgáltatás, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács, a Magyar Nemzeti Bank stb. ellensúlyozó szerepét meg kell őrizni, és védeni kell. Jó Államról csak akkor beszélhetünk, ha az, a fentiekben ismertetett alapelveket tiszteletben tartja, és azok érvényre jutását szolgálja. Éppen ezért, egy országban, vagy egy szűkebb területen, de nemzetközi összehasonlítás szintjén is, a kormánytól, kormányoktól független szervezetek végzik a jogállamiság helyzetének értékelését a kormányzati működés vonatkozásában. Igaz, a kormányoknak igénye van arra, hogy ellenőrizzék és nyomon kövessék saját működésük eredményeit, tehát nem feltétlenül összeférhetetlen egy ilyen kutatás állami támogatása, de törekedni kell arra, hogy a kormányzati szerveknek sem közvetlen, sem bizonyítható közvetett befolyása ne legyen a folyamat során.

Európában az ENSZ Rule of Law Indicators²⁵⁹ (RLI) segítségével méri fel a jogállamiság állapotát a vizsgált államokban, kizárólag az állami büntetőpolitika intézményeire koncentráltan. Ennek során a jogállamiság garanciáit három intézményi körben mérik fel, a rendőrség és más rendvédelmi szervek; az igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtási intézetek. Ezeken belül vizsgálják a teljesítményt, az integritást, az átláthatóságot és a szamon kérhetőséget, a hátrányos helyzetű csoportok tagjaival való bánásmódot, valamint az intézményi kapacitást. Az RLI 2023-as jelentése szerint²⁶⁰, Magyarországon a Kúriára

²⁵⁷ KÜPPER Herbert: *A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye*, Jura. 2011/2, pp. 93-107 p. 93. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9054819> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

²⁵⁸ Pl: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 10/1992. (II. 25.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, 29/1997. (II. 29.) AB határozat, 52/1997. (I. 14.) AB határozat, ABH 1997. 331., 345.

²⁵⁹ Részletesen: UN Rule of Law Indicators Online:

https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_rule_of_law_indicators.pdf

²⁶⁰ ENSZ Rule of Law Report 2023. Country chapter abstracts and recommendations, p. 37 Online:

https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/6.2_1_52666_count_chap_abstracts_and_recomm_en.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

vonatkozó új szabályok hozzájárulnak működésének átláthatóságához, és csökkentik a politikai beavatkozás lehetőségét. A Kúria az uniós jog követelményeivel összhangban, a büntetőeljárásokban már nem vizsgálja felül az előzetes döntéshozatalra való utalások szükségességét sem. Ami azonban az alsóbb szintű bíróságokat illeti, az ügyelosztás átláthatóságának hiánya megítélésük szerint, aggodalomra ad okot. Az igazságszolgáltatási rendszer viszont nagyon jól teljesít az eljárások hosszát tekintve, és összességében megállapítható, hogy magas a digitalizáltsági szintje. Teljes mértékben végrehajtotta az Országos Igazságszolgáltatási Tanács szerepének megerősítésére, valamint a Kúriával kapcsolatos szabályok kiigazítására vonatkozó ajánlást. Az uniós feltételekre válaszul számos releváns korrupcióellenes reformot vezetett be az ország, többek között új, 2023-2025-re szóló nemzeti korrupcióellenes stratégiát és az új Integritási Hatóság létrehozását az uniós források elköltésének fokozott felügyelete érdekében, ugyanakkor megítélésük szerint, a magas rangú tisztviselőkkel és közvetlen környezetükkel kapcsolatos korrupciós vádak kivizsgálása során nem történt komoly előrelépés. A dokumentum bírálja a médiapluralizmus hiányát, a közmédia függőségi viszonyát, és az állami hirdetések és a médiumok közötti kapcsolat tisztázását. Aggályosnak tartják, hogy az Alkotmánybíróság tagjait a bírói kar bevonása nélkül, az Országgyűlés választja, és megítélésük szerint, az állami hatóságok nem hajtják végre hatékonyan az európai bíróságok ítéleteit. E mellett, az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa a Universal Periodic Review²⁶¹ (UPR) keretén belül időszakosan értékeli a tagállamok emberi jogok előmozdítására és védelmére vonatkozó törekvéseit, ezen belül az Alkotmányra, a törvényhozás folyamatára, az emberi jogokkal kapcsolatos politikai döntésekre és intézkedésekre, az ítélkezési gyakorlatra, az emberi jogokat védő és képviselő intézményekre, valamint az emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségvállalásokra. Az UPR legutóbbi²⁶² – 2021 decemberében kelt – értékelése alapján, az államok üdvözölték az ország család, gyermek, nők, fogyatékkal élők, és romák helyzetével kapcsolatos erőfeszítéseket, az UPR hálózathoz, valamint több nemzetközi emberi jogi megállapodáshoz való csatlakozásunkat. Ajánlásokat fogalmaztak meg a szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló megkülönböztetés elleni, valamint az LMBTQI személyek megbélyegzése és zaklatása elleni cselekvési terv, a migráció korlátozását enyhítő, a migráns külföldiek munkalehetőségeinek fokozását segítő

²⁶¹ ENSZ Emberi Jogi Tanácsa a Universal Periodic Review, Online: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-home> (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

²⁶² ENSZ Universal Periodic Review 2021. Az Egyetem időszakos Munkacsoport Jelentése – Magyarország, 2021. december 21. A/HRC/49/8, Online: <https://www.upr-info.org/sites/default/files/country-document/2022-04/G2138310-es.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.09)

rendelkezések, a médiapluralitás és igazságszolgáltatási szervek függetlenségét, valamint az Ombudsmani Hivatal megerősítését szolgáló intézkedések kidolgozására.

Nemzetközi szinten az amerikai World Justice Project (WJP) civil szervezet méri fel a jogállamiság állapotát – természetesen az egész világon. A szervezet társalapító vezérigazgatója egyébként az a William H. Neukom, aki a *United States of America v. Microsoft Corporation*²⁶³ trösztellenes ügyben védte a Microsoft-ot, amely szerint a társaság monopol helyzetet tartott fent a személyi számítógépek piacán az Internet Explorer böngészőprogram használatával kapcsolatban – azaz az indítvány szerint indokolatlan technikai és jogi akadályokat teremtettek más böngészőprogram telepítésével szemben. Az ügyben első fokon eljáró Columbia Állam Bírósága az Igazságügyi Minisztérium kérelmére, a társaság trösztellenes felosztatását kérte, amelyet végül a Fellebbviteli Bíróság kihagyásával az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága vizsgált. A Legfelsőbb Bíróság végül visszautalta az ügyet²⁶⁴ az Egyesült Államok Fellebbviteli Bíróságára, amely részben hatályon kívül helyezte az ítéletet. A Minisztérium és a társaság végül megállapodott, a felosztatás helyett végül, a cégnek lehetővé kellett tennie a PC-gyártók számára, hogy ne csak Microsoft szoftvereket tudjanak alkalmazni.²⁶⁵ A WJP a kormányzati hatalom ellensúlyozásának elemzése során azt veszi figyelembe, hogy az adott országban hogyan működik törvényhozás, a bírói hatalom, a számvevőszéki rendszer, az ombudsman intézménye, illetve milyen a kormányzati tisztviselők szamon kérhetősége. A korrupciót kérdőíves felméréssel vizsgálják, lényege, hogy a válaszadók megítélése szerint, a közhivatalban lévő vezetők hatalmukat a köz érdekében, vagy a vagyonuk gyarapodására használják fel. A kormányzás nyíltságát a jogszabályok megismerhetősége, a közérdekű adatok megismerhetősége és az állampolgári petíciós jog érvényesülése alapján mérik. Az alapjogok érvényesülését a személyes szabadság, egyenlő bánásmód, tisztességes eljárás, vallásszabadság, magánélet védelme, az egyesülési és gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás körülményei alapján minősítik. További vizsgálati szempont a jogszabályok hatékony, pártatlan és ésszerű határidőben történő végrehajtása, a polgári büntető bírászkodás függetlensége, valamint a belső rendvédelem. A szervezet 2023-as felmérése Magyarországot a 142 vizsgált országból a 73. helyre, az európai országok

²⁶³ U.S. vs. Microsoft Corp., 253 F.3d 34 (D.C. Cir. 2001), Online: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/253/34/576095/> (Letöltés dátuma: 2023.11.11)

²⁶⁴ US v. Microsoft Corp., 253 F. 3d 34 - Court of Appeals, Dist. of Columbia Circuit 2001, Online: https://scholar.google.com/scholar_case?case=179876183890921096#p48 (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

²⁶⁵ United States v. Microsoft Corp., 98-CV-1232 (D.D.C. Nov. 12, 2002). Final Judgement, Online: <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/503541/download> (Letöltés dátuma: 2023.11.10)

tekintetében pedig, a 31. legutolsó helyre sorolja 0,51 ponttal. A 2023. évi átlag 0,55, az európai átlag 0,74 pont. A legalacsonyabb értéket a kormányzás nyíltságára 0,37, a legmagasabb értéket 0,9 a belső rend és biztonságra adták.²⁶⁶ Az adatokat 2015-től visszamenőleg mutatják be, az elmúlt 8 év alatt a 0,58 pontról 0,51-re esett vissza értékelési rendszerük szerint Magyarország átlagértéke.

A Bertelsmann Alapítvány által kiadott jogállamiság-jelentés a fenntartható kormányzás indikátorok (Sustainable Governance Indicators, SGI)²⁶⁷ egyik részindexe. Az egész rendszer a fenntartható kormányzást értékeli, ezen belül a fenntartható politikákat, a demokrácia minőségét és a kormányzati működést. A demokrácia értékelési rendszerében a választási eljárásokat, a közérdekű adatokhoz való hozzáférést, az állampolgári és politikai szabadságjogokat és a jogbiztonságot vizsgálják. A kormányzati működést két aspektusban mérik, egyrészt a végrehajtó hatalom kapacitásait (pl. minisztériumok közötti koordináció, társadalmi konzultáció, szakpolitikai kommunikáció, végrehajtás, szervezeti reform stb.), másrészt a kormány elszámoltathatósága (állampolgári részvétel, jogalkotási mechanizmus, média állapotok, pártok és érdekvédelmi szervezet, felügyeleti szervek függetlensége) szerint. Az alapítvány legutolsó²⁶⁸ – 2022-ben megjelent – jelentése Magyarországot az európai országok tekintetében a legutolsó helyre sorolta. Túlzott érzelmi töltöttséggel fogalmaztak meg kritikát a választási rendszer rendszeres módosítása, a köz- és magánmédia kontrollja, a gender- és bevándorláspolitiká, valamint a korrupciós ügyek miatt. Aggályosnak tartották a szakpolitikák kormánypolitikához való igazítási stratégiáját, az önkormányzatok finanszírozási körülményeit, a commonsourcing propaganda célú alkalmazását, a kormányzat munkáját ellenőrző szervek alacsony aktivitását, az ellenzék ellehetetlenítését és a kormányközeli üzleti szövetségek megerősödését.

Magyarországon elsőként egyébként az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet jogállami indexe jelent meg.²⁶⁹ Alapjaiban eltért a nemzetközi mérésektől, sokszor a napi politikai és társadalmi, valamint intézményi működési jellemzőkkel kapcsolatos kérdésekre vonatkoztak állítások, melyeket egy egytől hétig terjedő skálán kellett a kérdezetteknek pontozni. A jogállamiság technikai paramétereire (pl. a jogbiztonság, a jogalkotás módja) a felmérések

²⁶⁶ Bővebben: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Hungary> (Letöltés dátuma: 2023.11.11)

²⁶⁷ Sustainable Governance Indicators, Online: <https://www.sgi-network.org/2022/About> (Letöltés dátuma: 2023.11.12)

²⁶⁸ Részletesen: SGI Network, Sustainable Governance Indicators 2022., Online: https://www.sgi-network.org/2022/Hungary/Key_Findings (Letöltés dátuma: 2023.11.12)

²⁶⁹ EKINT: Jogállamiság-index, Online: <https://www.ekint.org/alkotmanyossag/2010-06-03/jogallamisag-index-a-havi-kutatas-modszertana> (Letöltés dátuma: 2023.12.28)

nem terjedtek ki. A havi rendszerességgel végzett önkéntes felmérés 2010 májusától 2011. augusztusáig működött.

3.4 A Jó Állam „együtműködő állampolgárra” vonatkozó eredményei Magyarországon

A közjót érvényesítő kormányzást az értéknek tekintett célokban és hatásokban célszerű vizsgálni. Ugyanis, ha vannak jó gyakorlatok és tapasztalatok a kormányzati működés, és intézkedések során, az együttes társadalmi és gazdasági körülmények figyelembevételével helye van a pozitív értékeléseknek. A kormányzás értékelésénél is nagyon fontos, hogy a kormánytól és pártpolitikától független, objektív tényeken alapuló, átlátható módszerekkel végzett vizsgálat legyen. Mint láthattuk, a különböző méréseket nemzetközi szinten is kutató és elmező intézetek, egyetemek vagy civil szervezetek végzik. Hazánkban a Nemzeti Közszerológati Egyetem 2013-ban kezdte meg a kormányzat értékelésére szolgáló indikátor- és keretrendszer (Jó Állam mutató, JÁM) kidolgozását,²⁷⁰ melynek célja olyan teljesítmény-mérés kialakítása, amellyel a kormány a Jó Állam értékeit célzó kormányzati kapacitások, képességek változása és fejlődése vizsgálható. Egy olyan bázisalapú – előző évhez viszonyított – rendszer, ami az adott állapotot tükrözi. A mutatórendszer az eszköz, eredmény, és hatásindikátorok együttes értékéből adja meg a bázishoz viszonyított pozitív, vagy negatív változást. A közjó érvényesülését a hatásindikátorok, a kormányzati képességet az eredményindikátorok, a kormányzati akciókat és tevékenységet az eszközindikátorok jellemzik. A JÁM célja tehát, hogy folyamatos visszacsatolást adjon az egyes hatásterületeken a kormányzati hatékonyság és a kormányzat minőségének változásairól. A mennyiségi változók a kormányzati kapacitás változását mutatják, amely alapvetően befolyásolja a kormányzati képesség változását. Erre három mutatót használnak, egyrészt a szervezeti, vagy személyi felmérések alapján összegezhető *véleményt*, másrészt a hazai és nemzetközi standardokban is kimutatható *számszerű tény adatokat*, valamint a kormányzati képesség intenzitását mutató *akciókat* (szabályozások, intézkedések stb.).²⁷¹ Azon egymástól élesen nem elkülöníthető hatásterületek, amelyeken az indikátorokat vizsgálják:

- A kormányzatba vetett bizalom és biztonság
- Közösségi jól-lét
- Gazdasági versenyképesség és költségvetési egyensúly
- Demokrácia
- Jogállamiság

²⁷⁰ KIS [2014:27]

²⁷¹ KIS [2014:28]

- Fenntarthatóság
- Hatékony közigazgatás

A hatásterületek eredményei közül, az állampolgári együttműködést, annak hajlandóságát és változásait a 2015 és 2019 között elkészült Jó Állam Jelentések alapján mutatom be a következőkben. Az együttműködésre való állampolgári nyitottságot két aspektusban vizsgáltam, egyrészt a részvételi szándék, mint a demokrácia hatásterületén tett részmegállapítások, másrészt a közigazgatás hatékonyságával kapcsolatos hatásterületen mért egyes eredmények tekintetében.

A Demokrácia hatásterületen belül az alábbiakat kívánom bemutatni a 2015 és 2019 évek között született jelentések vonatkozó adatainak feldolgozásával²⁷²:

- A demokratikus részvétel dimenziójában vizsgált országgyűlési, önkormányzati, Európai Parlamenti választásokon való részvétel és a népszavazások száma, az azon való részvétel arányát, (társadalmi részvétel)
- A demokratikus joggyakorlás dimenzióján belül a politikai bizalom mértékét és a demokrácia megítélését
- A sajtó- és szólásszabadság dimenzióján belül pedig az online felületet használók arányát, valamint nemzetközi egyéb elemzéseket

A Hatékony közigazgatás hatásterületén belül pedig az alábbiakat:

- A hozzáférhetőség dimenzió esetében az elérhető elektronikus szolgáltatásokat használók arányát, a kormányablakban intézhető ügykörök változását, valamint az ügyfélkapun feltöltött dokumentumok számát.
- Az ügyfél terhek dimenziójában az ügyintézését támogató szolgáltatások, a lakosság adminisztratív terheinek, valamint az ügyintézési idő változását

Egy országban a demokratikus értékek érvényre juttatása a teljes politikai elit és a politikai pártok felelőssége. Ez természetesen jelenti a hatékony joguralom követelményét, az ahhoz szükséges hatékony intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását, valamint annak számon kérhetőségét is. A Demokrácia hatásterületén belül elsősorban a jog igazságát, a demokratikus alapértékek jogvédelmét és ezekbe vetett bizalmat, a kormányzati képességek tekintetében vizsgálta a kutatócsoport. A közigazgatás hatékonysága természetesen a kormányzat hatékonyságának összetevője, így annak eredményei és tevékenységének hatásai a kormányzati képességeken és hatásokon keresztül kapnak értéket. Éppen ezért, a jó állam egyik alapfeltétele a Magyar Programban rögzítettek szerint, a

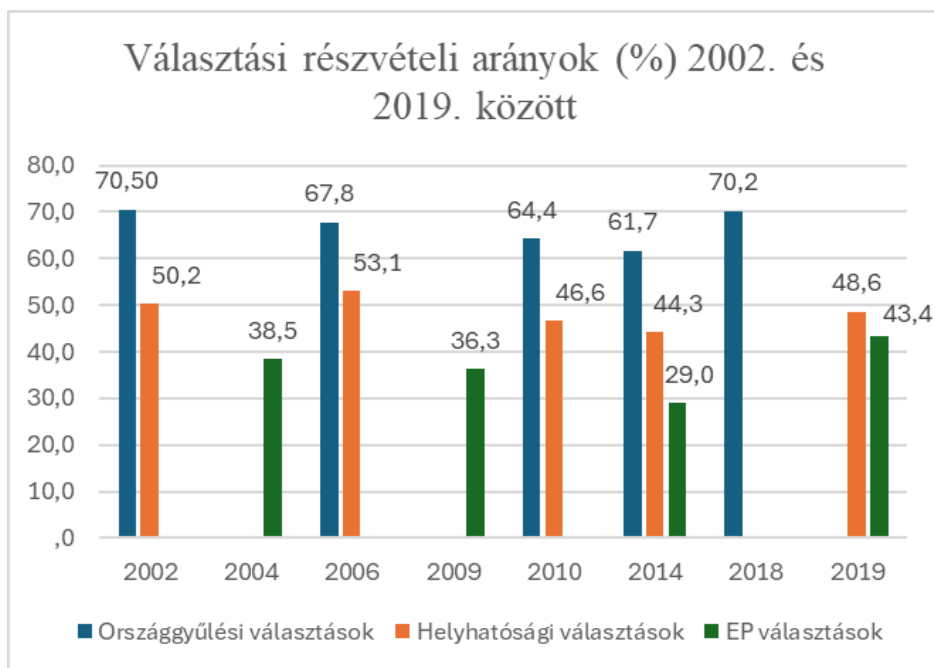
²⁷² Jó Állam Jelentés 2015, Jó Állam Jelentés 2016, Jó Állam Jelentés 2017, Jó Állam Jelentés 2018, Jó Állam Jelentés 2019, Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/> (Letöltés dátuma: 2023.12.25)

hatékony nemzeti közigazgatás. Az egyszerűsítésre kezdetben tett törekvések között volt a dokumentációs terhek csökkentése, az integrált egyablakos és az elektronikus ügyintézés lehetőségeinek szélesítése. Ezek vizsgálatához olyan faktorokat kezdtek el mutatóval ellátni, mint például az időigény, költség, elégedettség vagy az elektronizáltsági szint.²⁷³

3.4.1 A demokratikus részvétel változása

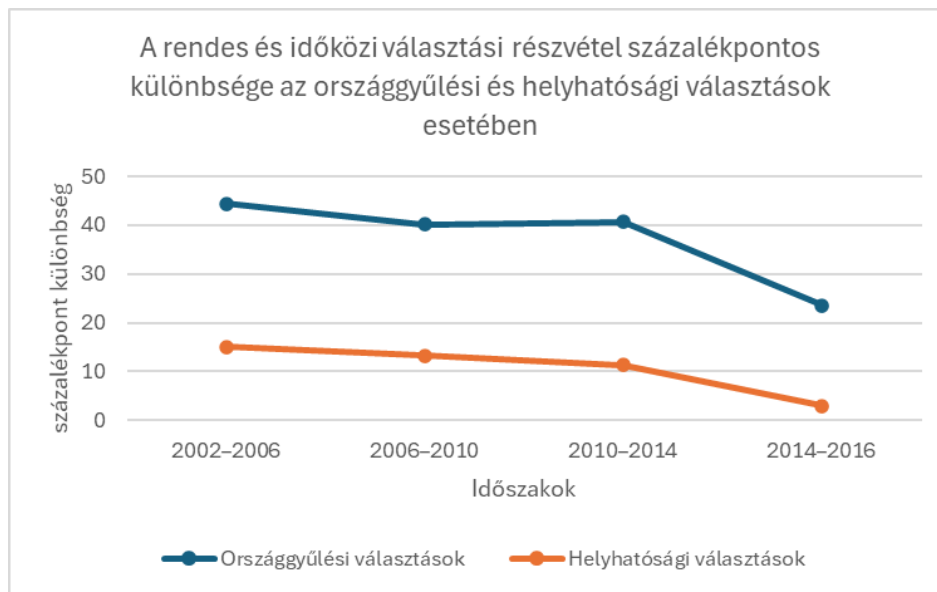
A vizsgált időszakra vonatkozóan a demokratikus részvétel változását a választásokon, a demonstrációkon és a népszavazásokon való részvétel alapján vizsgáltam. Az országgyűlési választásokon való részvétel Magyarországon a rendszerváltást követően 56% és a 71% közé eső sávban mozgott. A 2014-es adatokat tekintve, az országgyűlési választásokon való részvétel folyamatosan mérséklődött 2002 és 2014 között, 70,5%-ról 61,7%-ra. Az adatok alapján, a magasabb végzettségű és magasabb életkorú, valamint a biztos pártpreferenciával rendelkező csoportokban, valamint a fővárosban és nyugati megyékben volt magasabb részvételi hajlandóság tapasztalható. 2014-ig összesen 5 népszavazás volt, ugyanakkor a legutolsó – 2008-as népszavazás az 50,5%-os részvételi aránnyal a legmagasabb, vélhetően azért, mert a közvetlen állampolgári részvétel ezen formája a közvetlen néprészvételt serkentő politikai-kulturális és intézményi közeg akkori mérsékelt jelenléte miatt nem töltött be fontos szerepet. Az önkormányzati választások az országgyűlési választásokhoz hasonlóan alakult, az 2002-ig folyamatosan emelkedett 53,1%-ra, amely 2010-ben 46,6%, 2014-ben pedig 44,3%-ra mérséklődött. Ez egyébként a volt szocialista országokhoz képest is alacsony értéknek számított. Az Európai Parlamenti választások 2004., 2009. és 2014. években zajlottak, míg 2004-ben 38,5%, addig 2014-ben már csak 28,9%-os részvételi arány volt, az állampolgárok nagyobb része még nem igazán vélte úgy, hogy az európai szintű politika valós, tényleges hatást gyakorolna az életére.

²⁷³ Kis [2014:51]



1. sz. diagram, Forrás: NVI és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés.

2018 országgyűlési választási év volt, a részvételi arányok vizsgálata kizárólag az első forduló adataira terjedt ki. Ennek oka, hogy a második forduló nem vonatkozott az egész ország területére, másrészt a második fordulók során nem szavaztak a választók a pártlistákra. További szempont, hogy a választási törvény módosulásával a magyarországi lakhellyel nem rendelkező, választói jogosultsággal rendelkezők az országos listákra szavazhattak, levélszavazatok formájában. A részvételi arány a 2014-es 61,7%-os szintről 70,2%-ra emelkedett, a levélszavazatokkal korrigált részvételi arány 69,7%. Ez az érték a 2002-es rekordrészvétellel lezajlott választásokhoz mérhető (70,5%). Az utolsó elkészült Jelentés részvételi felmérése a 2019-es önkormányzati és Európai Parlamenti választások vizsgálati eredményeit foglalta össze. A 2019. évi önkormányzati választás volt az első olyan, amely a parlamenti választástól eltérő évben volt, így a korábbi részvételi arányokhoz képest – a 2002-es és 2006-os választásokhoz hasonlóan – magasabb, 48,6%-os részvételi arány volt. Az EP választásoknál még markánsabb részvételi aktivitás emelkedés volt, a 2004-es mértéket is meghaladó 43,4%-os részvétellel. Összességében a választási részvétel csökkenő tendenciáját a 2018–19. évi választások megállították.



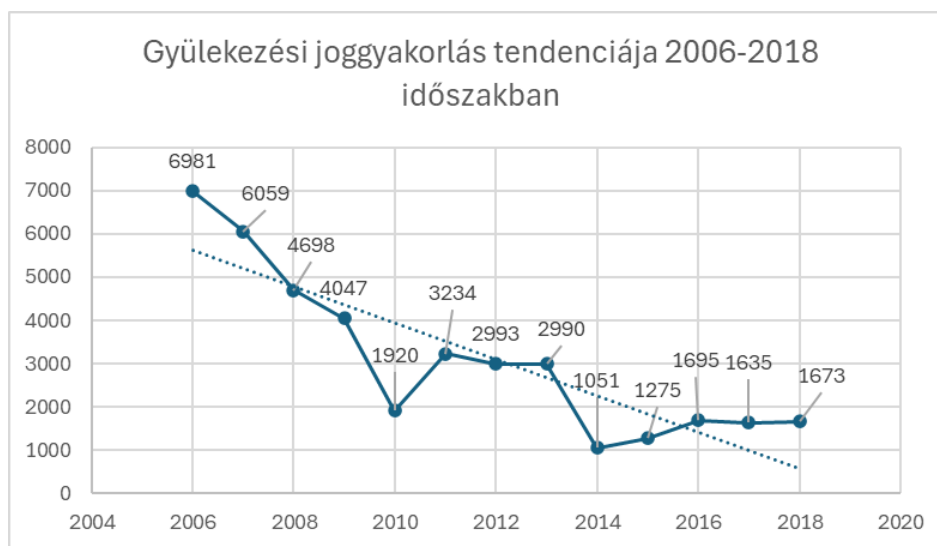
2. sz. diagram, Forrás: NVI és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés.

A 2016. év vizsgálata az előző évihez képest más mutatók alapján történt. Érthető, hiszen nincs minden évben országgyűlési választás, ezért a részvételi aktivitás vizsgálata az időközi választásokra, a népszavazásokra és a demonstrációkon való részvételre fókuszált. Az időközi részvételt a Nemzeti Választási Iroda (NVI) által mért indexe alapján lehetett vizsgálni. Az index az átlagos választói részvétel különbségét jeleníti meg a rendes és az időközi választásokon a 10 ezer főnél nagyobb településeken, a parlamenti és az önkormányzati választásokon. Ennek megfelelően, az értékük pozitív és negatív értéket is felvehet, azaz, ha a rendes választások nagyobb részvételt eredményeznek ezek pozitív értéket mutatnak. A vizsgált időszakot megelőzően, az országgyűlési választások rendre magasabb részvételt mutattak, ám a 2014-et követő időszakban csökkent a különbség a rendes és az időközi részvételi arány között, vélhetően azért, mert a politikai verseny ebből a szempontból intenzívebbé vált. 2017-re az önkormányzati szegmensben is záródott az olló - míg a megelőző három ciklusban nagyságrendileg rendre 10–15% volt a különbség a rendes választások javára, addig a 2016-ig eltelt ciklusban kevesebb mint 3%, azaz az időközi önkormányzati választások is nagyobb aktivitást fejtettek ki.

A demonstrációkon való részvétel arányát a European Election Studies 2014-es²⁷⁴ reprezentatív kérdőíves vizsgálata alapján határozták meg, amely szerint, Magyarországon a megkérdezettek 2,2%-a nyilatkozta (súlyozott számtani átlag), hogy a megelőző 12 hónapban részt vett valamilyen demonstráción. A legmagasabb arányt ezen belül a 18-24

²⁷⁴ European Parliament Election Study 2014, Voter Study, Supplementary Study Online: https://search.gesis.org/research_data/ZA5161 (Letöltés dátuma: 2023.12.28)

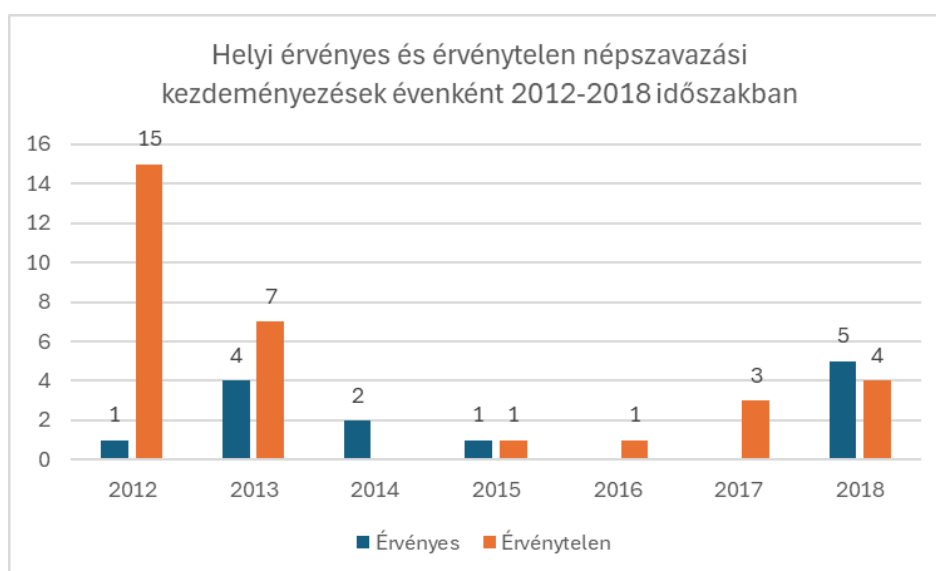
éves korosztály képviselte – 3,5%. A demonstrációs részvétel kérdőíves vizsgálata helyett, a továbbiakban az ORFK adatai alapján, a gyülekezési jog gyakorlása lett vizsgálva. A kormányzati képességet a szabad véleménynyilvánításhoz való alapjog gyakorlása is minősíti, és a mindenkori hatalomnak biztosítania kell a megfelelő feltételeket arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlásán keresztül az állampolgárok biztonságos körülmények között tudjanak élni ezzel az alapjogukkal.



3. sz. diagram, Forrás: ORFK és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés

Érdemes kiemelni, hogy a választások közötti időszakban a vélemény kinyilvánításának egyik kedvelt formája – 2011-től 2013-ig évi 3000+/- alkalommal éltek ezzel az állampolgárok), 2015-ben 1275, 2016-ban 1695 alkalommal. A választás éveiben ezek alacsonyabbak (kivéve 2006), 2010-ben 1920, 2014-ben 1051 alkalommal éltek ezzel a választók, így látható, hogy 2014-es mélypontot követően újra emelkedett a demonstrációk száma. Fontos megjegyezni viszont, hogy az adatok nem utalnak a politikai jellegű eseményekre és nem tesz különbséget a rendezvények típusa és a résztvevők száma alapján, tehát ugyanúgy tartalmazza a kormány elleni, mint a kormány melletti szimpátia megmozdulásokat is. A bejelentett békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések száma 2017-ben 1635 alkalomra csökkent, ugyanakkor a 2014-es adatokhoz képest még ezzel a mérséklődéssel is emelkedő volt a tendencia. 2018-ban közel azonos mennyiségben, 1673 alkalommal történt békés demonstráció. A viszonyítási alaptól függően, ez gyakorlatilag igazolja a választási ciklusok közötti emelkedő tendenciát (Jelentés 2018.), ugyanakkor a 2014 – 2018 ciklusban a többi ciklushoz képest ténylegesen is mérséklődött ez a típusú joggyakorlási szándék (Jelentés 2019.).

A helyi népszavazások száma 2012-től folyamatosan csökkent, 2014-ben 2 db érvényes, 2015-ben egy érvényes és egy érvénytelen volt. 2016-ban egy helyi népszavazási kezdeményezés volt, 2017-ben három alkalommal tűztek ki helyi népszavazást, mindhárom érvénytelen lett, ugyanúgy, ahogy a 2016-os. 2018-ban a helyi népszavazási kezdeményezések száma is tovább emelkedett, a vizsgált évben 5 érvényes és eredményes, és 4 érvénytelen helyi népszavazás volt.

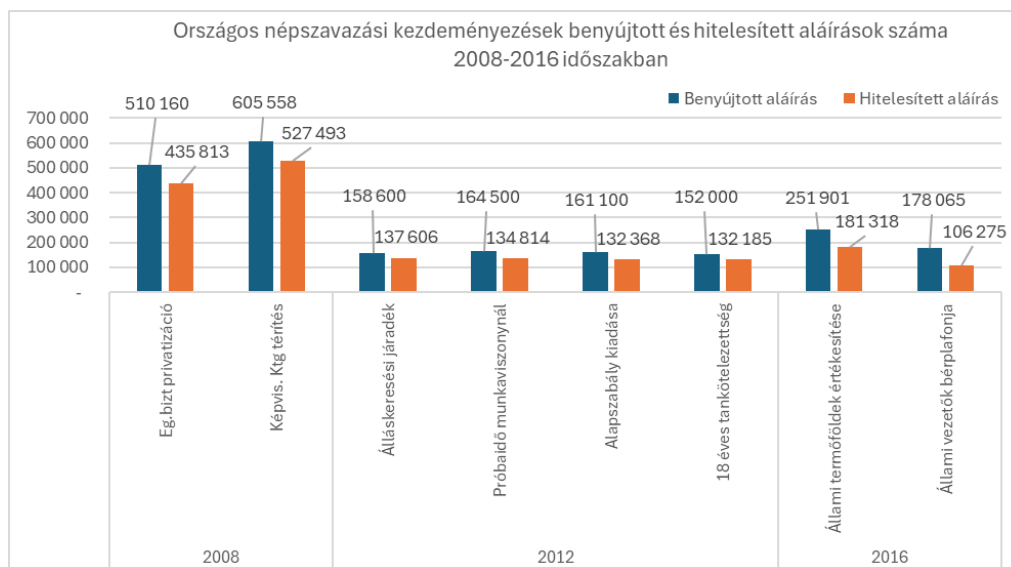


4. sz. diagram, Forrás: ORFK és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés.

A hitelesített országos népszavazási kezdeményezések számában is erőteljes csökkenés mutatható ki, 2012. évet megelőzően összesen 94 alkalommal kezdeményeztek jobbra magánszemélyek. A 2015-ben nem volt országos kezdeményezés, a 2016. évben pedig, már nem a darabszám, hanem a kezdeményezés állampolgári támogatottsága lett bemutatva a megelőző időszakokhoz képest. Az adatok az NVI-hez benyújtott és a hitelesített aláírások száma alapján értékelve, és csak a sikeres kezdeményezések képezték az alapját. Ennek megfelelően, a rendelkezésre álló adatok alapján, a 2016-os két kezdeményezést a 2012-es öt és a 2008-as két kezdeményezéssel vettem össze.²⁷⁵ A 2008-as két kezdeményezés az egészségbiztosítás privatizációjával és a képviselői költségtérítés szigorításával kapcsolatos volt, mindkettő 500 ezer fölötti benyújtott aláírással, melyeknek több, mint 85%-át hitelesítette az NVI. 2012-ben a sikeres kezdeményezések során, átlagosan 150 és 165 ezer közötti benyújtott aláírás volt, ezeknek átlagosan 85%-át hitelesítette az iroda. 2016-ban két sikeres kezdeményezés volt. Az állami termőföldek értékesítésével kapcsolatban 251.901

²⁷⁵ Az adatsor egyébként 2004-ig visszamenőleg tartalmaz adatokat: 2004., 2007., 2008., 2012., 2016. évekre vonatkozóan

alírásból az NVI 181.318 aláírást (72%), az állami vezetők bérfelafonjára vonatkozóan a benyújtott 178.065 aláírásból 106.275 aláírást hitelesített (60%). 2017-ben nem volt sikeres országos kezdeményezés, igaz a Momentum Mozgalomnak volt kezdeményezése, amely az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény legfőbb ügyészi jogkörök alkalmazásával kapcsolatosak voltak. E tárgykörben 2017. szeptember 20-án három kezdeményezést nyújtott be, a NVI mindhárom esetben megtagadta a hitelesítést tekintettel arra, hogy a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének e) pontja alapján tiltott tárgykört érintenek. Tekintettel arra, hogy a legfőbb ügyészt az Országgyűlés választja meg, valamint az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat ugyancsak az Országgyűlés sarkalatos törvényben határozza meg, ezért ez a tárgykör az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdés. Országos népszavazás 2018-ban sem volt.



5. sz. diagram, Forrás: NVI és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés

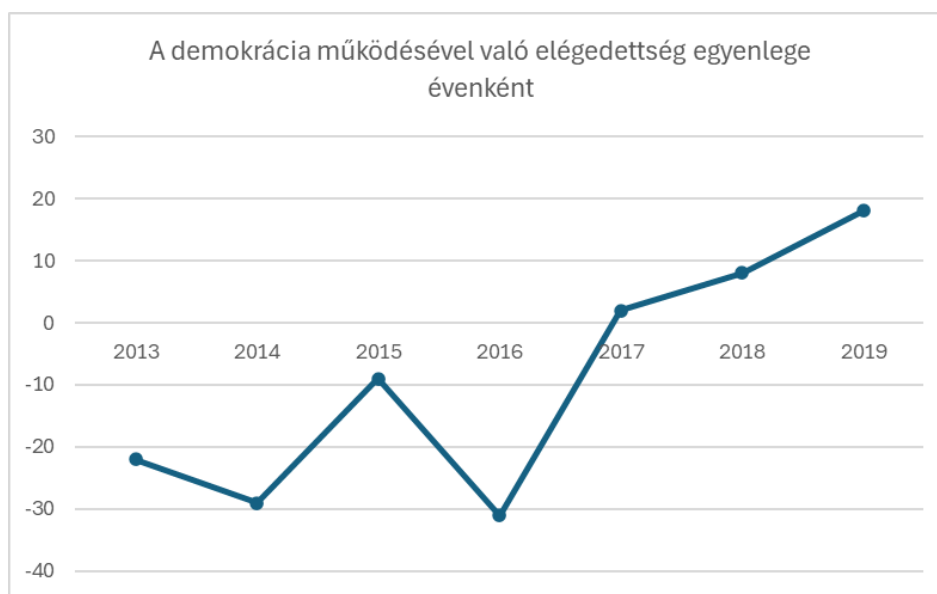
A választásokon való részvétel gyakorlatilag a népszuverenitás érvényre jutásának egyik kiemelkedő lehetősége. A 2002. évet megelőzően egyébként folyamatosan nőtt a részvételi arány, az azt követő időszakban viszont folyamatosan csökkent. Ennek oka talán lehet az is, hogy a társadalom jó része elfordult az országos politikától, amely magyarázná a helyhatósági választásokon való részvételi arány emelkedését is, inkább a helyi választásokon való részvételt preferálták. A 2006-os választásokon való részvételi arány már inkább jelezte – álláspontom szerint – a bizonytalan szavazók arányát, akik inkább elmaradtak az országos választásokról, jobbra a biztos preferenciával rendelkezők mentek el szavazni. Ennek háttérében lehetséges, hogy az is meghúzódott, hogy a társadalom jó

része érzekelte a kormánykommunikáció és a valós helyzet közötti disszonanciát, melyet a választásokat követő, kiszivárgott öszödi beszéd is megerősített. A demonstrációk száma ezt egyébként visszaigazolta, a 2006-os választási évben igen magas számban történtek. A választási részvétel csökkenése a további országgyűlési választásokon is megmutatkozott, ugyanakkor véleményem szerint, míg a 2010-es választások inkább a kormányváltó akarat nagyobb arányú megjelenésének és a csalódott akkori kormánypárti szavazók távolmaradásának tulajdonítható, a későbbiekben inkább a biztos pártpreferencia mutatkozott meg a választásokon azzal, hogy sokan már nem kívántak élni e jogukkal. Erre enged következtetni az is, hogy a rendes és időközi választásokon való részvétel közötti olló is záródott – azaz aki biztos véleménnyel rendelkezett, az minden lehetséges alkalommal kifejezte azt. A gyülekezési jog gyakorlása a 2006-os évtől kezdve folyamatosan csökkent, azzal, hogy a választási években rendre alacsonyabb a bejelentett békés összejövetelek száma, de a tendencia egyértelmű. Feltehetően kevesebb olyan nagyobb elégedetlenséget kiváltó ok merült fel, amely ezt megalapozta, ugyanakkor azt is látni kell, hogy a közölt értékekben a kormány melletti szimpátiatüntetések is szerepelnek, azaz nem feltétlenül kritikai megmozdulások. A helyi népszavazási kezdeményezések csökkenő száma mellett is azt gondolom, azok inkább két választás közötti véleménynyilvánítás joggyakorlásának lehetőségét mutatják, az országos népszavazási kezdeményezések aláírásainak száma pedig, a társadalom kisebb rétegének ellentétes álláspontját mutatják a 2012. évet megelőző időszakhoz képest.

3.4.2 A demokráciaműködés megítélésnek változása

A demokrácia működése a demokratikus joggyakorlás egyik elengedhetetlen eszköze. Ugyanakkor megítélését a 2015. évben más szempontok alapján határozták meg, ekkor még a politikai rendszerbe vetett bizalmat mérték, 2016-tól kezdődően az Eurobarométer mérései szolgáltattak alapot. Ekkor, a politikai rendszerbe vetett bizalom a lakosság szubjektív véleményét tükröző felmérés volt, és 2013-ból álltak rendelkezésre a legfrissebb adatok. A felmérés érdekessége, hogy a korábbi bizalmi indexek külön bontásban vizsgálták pl. a rendvédelmi, igazságszolgáltatási szervek, a kormány vagy a törvényhozó testülettel kapcsolatos állampolgári bizalmat, ugyanakkor a 2013-ban tett felmérés kizárólag a politikai rendszerbe vetett bizalmat mérte fel, amely csak mérsékelten volt alkalmas kormánnyal szembeni bizalom meghatározására. A felmérés eredménye azt tükrözte, hogy a politikai rendszer iránt érzett bizalom a 16-24 évesek, valamint a 64 éves feletti korosztályban volt a legmagasabb. 2016-tól az Eurobarometer reprezentatív felméréseit lehetett alapul venni. Az

érték pozitív és negatív értéket is felvehet, amennyiben pozitív, összességében elégedettek, ha negatív összességében nem elégedettek a felmérésben résztvevők az országukban a demokrácia működésével. Magyarország esetében, a 2014-es -29-ről 2015-re -9-re mérséklődött, majd 2016-ra -31-re esett vissza az elégedetlenség mértéke. A demokrácia működésének megítélése tekintetében, a 2016-os -31%-os érték 2017-re kiugró javulást mutatott, ugyanis +2%-ra emelkedett, amit 2018-ban további 3%-os növekedéssel 8%-ra nőtt. Ebben a két évben Magyarország a pozitív tartományba lépett. A demokrácia megítélése a 2018-as 8%-ról további 10%-kal emelkedett, ami 3-4 év alatt 49%-os javulást jelentett.



6. sz. diagram, Forrás: Eurobarométer és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés

Az elégedettség egyenleg tendenciáját tekintve, egyértelmű emelkedés figyelhető meg, azaz 2017-től összességében többen voltak elégedettek a hazai demokrácia működésével. Ugyanakkor a 2016-os érték kiugró süllyedést mutat, amely talán köthető a kötelező betelepítési kvóta ügyében indított népszavazással, a nem nyereséges szupermarketek szankcionálásával, a Liget projekt elindulásával, a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodók számára nem biztosított levélben történő szavazással, ellenzéki országgyűlési képviselők bírságolásával, bírói kontroll nélkül, miniszteri engedéllyel végezhető titkos megfigyelésekkel, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter ellen vesztegetés gyanúja miatt tett feljelentések elutasításával, kapcsolatos ellenvéleményekhez is.

3.4.3 A sajtó- és szólásszabadság változása

A részvételi demokráciához elengedhetetlenül szükséges a megfelelően tájékozott állampolgár, és már az első évben is az elektronikus sajtó dominanciája volt mérhető. A KSH adatai alapján, míg 2005-ben a felnőtt lakosság mindössze 18,3%-a követte átlagosan a híreket az interneten, addig 2014-re 65,1%-ra, vagyis közel a lakosság kétharmadára lett elmondható. A 16-34 éves korosztályban közel 80%-os lett ez az arány, és a 65 éves felettiiek esetében is, 2005. (3%) és 2014. (25%) között nyolcszorosára emelkedett ez arány. 2016-ban ismét rendelkezésre álltak adatok az online híreket, napilapokat, folyóiratokat olvasók arányára vonatkozóan. A KSH kutatásai alapján 2015-ben összességében a népesség 62,4%-a, 2016-ban már a 69,8%-a tájékozódott az online sajtóból. A 16-54 éves korosztálynak 2015-ben több mint 70%-a, 2016-ban már több mint 80%-a értesült az online felületekről, azaz a társadalom online aktivitása tovább emelkedett. 2017-ben ez az arány csak 65,4% volt, de az enyhe csökkenés ellenére is, elmondható, hogy az emberek jelentős hányada továbbra is olvasott online sajtót. A 2018-ra vonatkozó értékelés az online sajtót olvasók arányára vonatkozó adatot már nem közölte.

Az új technológiák, a modern hírolvasást lehetővé tevő eszközök, illetve a szélessávú internet-szolgáltatás minden korosztályban növelte az online hírek, napilapok, folyóiratok olvasását. A kérdés vizsgálatát a 2016. évtől kezdve az összevont sajtószabadság mutató száz-as skálára vetítve is lehetővé tette, a Freedom House Freedom of the Press, a Reporters Without Borders Word Press Freedom indexét, valamint a The Economist Intelligence Unit Democracy Indexének Civil Liberties alindexét egy 100 pontos skálán kumulálva.²⁷⁶ A korábbi jelentésekben is visszatérő bírálatként jelentek meg a Médiatanács függetlenségének²⁷⁷ kérdése, a médiahatóság kiegyensúlyozott tájékoztatás megsértése okán tett bírságolási gyakorlata²⁷⁸ vagy például a hatóság által kiszabott bírságok mértéke²⁷⁹ és a független médiaorgánumok miatt.²⁸⁰ A Magyarországra értékeket az alábbi táblázat tartalmazza:

²⁷⁶ Jó Állam Jelentés 2016, p. 119.

²⁷⁷ Lásd: Média Pluralizmus Monitor Magyarországról szóló jelentése 2016-ról, 2017-ről, 2018-2019-ről, Online:

https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46799/Cover_Hungary_O.pdf?sequence=2&isAllowed=y p. 5-6., https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61143/2018_Hungary_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y p. 7, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67805/hungary_results_mpm_2020_cmpf.pdf p. 11 (Letöltés dátuma: 2024.05.05)

²⁷⁸ Ríporterek Határok Nélkül: Europe – Central Asia Jelentés 2014, Online: <https://rsf.org/en/classement/2014/europe-central-asia> (Letöltés dátuma: 2024.05.05)

²⁷⁹ Freedom House: Freedom in the World 2017. Online <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2017#PR> (Letöltés dátuma: 2024.05.05)

²⁸⁰ Média Pluralizmus Monitor Magyarországról szóló jelentése 2016-ról i.m. p. 11.

Év	Pontszám
2014	70,7
2015	67,5
2016	66,3
2017	64,5

2018-ra vonatkozóan már nem szerepelt az összevont sajtószabadság mutató, azt a média pluralizmus mérése váltotta fel. Ez gyakorlatilag a tartalomszolgáltató vállalkozások számát és egymáshoz viszonyított arányát mutatja be az NMHH adatai alapján, a tulajdonosi szerkezet vizsgálata nélkül. A Jelentés indoklása szerint, a vállalkozások száma kihat a belső pluralizmusra, azaz minél több vállalkozás van jelen minél több termékkel, abból következhet a minél szélesebb körben elérhető tartalom, és annál nehezebb a demokratikus sokszínűséget korlátozó tájékoztatási monopólium létrehozása. Az NMHH egyébként, a fenti jelentésekkel kapcsolatban hivatalos értékelést²⁸¹ adott ki, melyben a következő észrevételeket tette. A Médiatanács függetlenségét a a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) garantálja, melynek értelmében a Hatóság önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve, az NMHH elnöke független, nem lehet utasítani feladatkörének ellátásával kapcsolatban. A kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség megsértése miatt bírság nem szabható ki, a szolgáltató közlemény közzétételére kötelezhető. A jelentések szerint, a független médiaorgánumok ugyan léteznek, de ezek többnyire kis online orgánumok, melyeket civil szervezetek vagy közösségi forrásból finanszíroznak. Ezzel kapcsolatban a Hatóság felhívja a figyelmet, hogy az öt legolvasottabb online híroldal között szerepel az index.hu (Telex elődjeként), a hvg.hu és a 444.hu is. A bírságok mértékére vonatkozóan rögzítik, hogy az értékelés időpontjáig kiszabott legmagasabb bírság 23 millió forint (~64 ezer dollár) volt, amelyet a szerv három, egymással összefüggő jogsértés egyetlen határozatban való elbírálása után szabtak ki, tehát a 950 ezres bírságösszeg nem valós, kiemelve azt, hogy az Mttv. szerinti legmagasabb bírság összege 200 millió forint (~556 ezer dollár) lehet.

Egy másik nemzetközi felmérést, a Freedom of the Press index freedom of the net (Fon) éves jelentéseit is megvizsgáltam, melynek a vizsgált időszakra vonatkozó felmérései is tartalmaztak digitális aktivitásra vonatkozó megállapításokat. Ezek elsősorban a közösségi médiahasználattal kapcsolatban merültek fel, amely szerint, a közszereplők 2015-2016.

²⁸¹ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: Médiaszabadság-jelentések értékelése, NMHH 2023, Online: https://nmhh.hu/dokumentum/241040/mediaszabadsag_jelentesek_ertekelese_NMHH.pdf (Letöltés dátuma: 2024.05.06)

időszakban egyre gyakrabban indítottak rágalmozási eljárásokat a kritikus tartalmakat közzé tevő vagy akár megosztó felhasználók ellen. Bár ezeket az eljárásokat gyakran vagy megszüntették, vagy kisebb bírságokat szabtak ki, ez arra utalt, hogy a kormányzat mérsékelten tolerálja a kritikát, és ez a véleménynyilvánítás visszaszorításához vezethet. A 2016-2017. időszakban mért csökkenés indokaként elsősorban a független vagy ellenzéki médiumok és hírfelületek nehezedő gazdasági körülményeit emelték ki. A 2017-2018. időszakot egy erőteljes választási kampány jellemezte, ugyanakkor megállapításuk szerint, a kormány továbbra sem vett részt az online tartalmak politikai indíttatású blokkolásában vagy szűrésében, nem korlátozta a sáv szélességet, a közösségi oldalakhoz való hozzáférést, a routereket vagy a switcheket, ugyanakkor az internet-hozzáférés költsége európai átlagban is magas volt, valamint az országos és megyei lapok tulajdonosi koncentrációjával kapcsolatban fogalmaztak meg kritikát. A 2018-2019. időszakra vonatkozóan aggályokat fogalmazott meg a jelentés a Közép-Európai Sajtó- és Médiaalapítvány (KESMA) nevű, újonnan létrehozott magyar nonprofit szervezettel kapcsolatban, ami 2019-re 476 médiával rendelkezett, és a teljes magyar médiapiac 16%-át irányította. Az NMHH ezen kritikákra jelezte, hogy a KESMA létrehozása közérdekű nemzetstratégiai jelentősége miatt akkor mentesült a hatósági ellenőrzés alól, a tulajdonosi összetétel vizsgálatakor pedig, a teljes piacnak csak kis szegmensét vizsgálták, így a megállapítás félrevezető. Urbán et.al.²⁸² ellentétes álláspontja viszont, hogy a dezinformáció valós jelenség magyar közmédiában. Állításuk szerint, a magyar közmédia egyáltalán nem működik együtt független tényellenőrző szervezetekkel, és a dezinformációra való hivatkozásaik inkább a politikai narratíva építését szolgálják, mintsem a tényleges tényellenőrzést. Példaként említik, hogy a magyar közmédiában a Covid-19-járvány olyan kommunikációs változást hozott, amelynek következtében az "álhír" terjesztés fogalmát a kormánykritikus szereplők megbélyegzésére használják.

A Fon ugyancsak korlátozó tényezőnek vélte, hogy bármely demonstrációt a nyilvános meghirdetést megelőzően 48 órával korábban kellett a hatóságokat értesíteni, ennek elmaradása szabálysértést vont maga után. Ez álláspontjuk szerint, nehezítette a közösségi médiában, vagy bármely online felületen történő „toborzást”. Ugyanakkor a közösségi média platformok – mint például a Facebook, amelynek 2015 márciusában csaknem 4,6 millió felhasználója volt Magyarországon – egyre népszerűbbé és az érdekérvényesítés

²⁸² Részletesen: URBÁN Ágnes – POLYÁK Gábor – HORVÁTH Kata: *How Public Service Media Disinformation Shapes Hungarian Public Discourse*. Media and Communication 2023, Vol. 11(4) pp. 62–72., Online: <https://doi.org/10.17645/mac.v11i4.7148> (Letöltés ideje: 2024.05.20)

eszközeivé is váltak, a közösségi médiában megjelent felhívások több ezer embert vonzottak az „internetadó” bevezetése, a migránskérdés, a CEU elleni tiltakozásra is, amelyeket nem korlátozott a kormány, a rasszista és gyűlöletkeltő platformokat viszont igen.²⁸³ A YouTube, Facebook, a Twitter, a nemzetközi blog-hosting szolgáltatások, az azonnali üzenetküldő és egyéb alkalmazások ingyenesen elérhetők és kiemelték, hogy a magyar kormány nem korlátozza a közösségi médiához vagy a kommunikációs alkalmazásokhoz való hozzáférést. A 2019-es értékelés kiemelte, hogy az internet-penetráció folyamatosan nőtt, a Digital Economy and Society Index (DESI) vizsgálata szerint, 2018-ban a háztartások 95 százalékának volt hozzáférése vezetékes szélessávú lefedettséghez, a háztartások igénybevételi aránya pedig 78 százalék volt.²⁸⁴ Széles körben elérhetők voltak a WiFi hot spotok, az internet hozzáférés költségei bár magasak, de széles a lefedettség. A Fon egyes időszaki értékelését az alábbi táblázatban foglaltam össze.

Év	Pontszám
2015-2016	73
2016-2017	71
2017-2018	71
2018-2019	72

3.4.4 Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés változása

Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés vizsgálatával megállapíthatjuk, hogy az állam miként törekszik arra, hogy a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyéni élethelyzetekből fakadó korlátait lebontsa, illetve azokból fakadó előnyeit kihasználja. A technológiai kapacitásokkal milyen, a hagyományostól eltérő ügyintézési csatornák és szolgáltatások jöttek létre, és milyen fokú volt ezen szolgáltatások ügyfelek általi kihasználtsága. Az ügykörök számának vizsgálatakor fontos tisztázni, hogy a dőlt betűvel szedett adatokat a legutolsó – 2019-es – rendelkezésre álló adatok alapján rögzítettem, tekintettel arra, hogy az egyes években meglévő adatok több helyen is korrigálva lettek visszamenőleg és az egyes években, az előző évekre vonatkozó adatok között sem volt koherencia. A történeti hűség kedvéért, az egyes évek közölt adatait egy táblázatban foglaltam össze.

²⁸³ Emlékezzünk vissza, hogy 2016 elején Toroczka László szélsőjobboldali politikust, Ásotthalom polgármesterét vonta felelősségre a bíróság, mert Facebook-oldalán más személy rágalmazó megjegyzéseit terjesztette.

²⁸⁴ A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2018, Magyarországról szóló országjelentés, Online: [file://rh-dc2.kre.hu/home\\$/varga.ferenc/Downloads/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf](file://rh-dc2.kre.hu/home$/varga.ferenc/Downloads/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf) p. 3

A hozzáférhetőség fő indikátora a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül, amely alapvetően a keresleti oldalt méri, ugyanakkor következtethetünk a kínálati oldalra is, azaz milyen típusú e-közigazgatási szolgáltatásokat kínál az állam. A mérés a 16-74 év közötti, ügyfélképes internet használók körére vonatkozott. 2008. és 2014. között emelkedő tendencia figyelhető meg, 2014-ben az önbevalláson alapuló felmérés szerint, vizsgált korosztály 31%-a adott be a megelőző 12 hónapban legalább egy elektronikus dokumentumot, azaz vette igénybe legalább egyszer az elektronikus szolgáltatásokat. A fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül 2015-re 32%-ra emelkedett, ami az infokommunikációs technológiák használatának expanziójának, részben az e-közigazgatási rendszerek bővülésének eredménye volt. 2016-ra a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók arányának vizsgálata kiterjedt az elektronikus benyújtásra kötelezettek, valamint a teljes lakosságra viszonyított adatokra is. A magyar lakosság önbevallása alapján az előző évek növekvő tendenciája megtorpant, 2016-ban már csak az internetezők 30%-a küldött be a megelőző 12 hónapban legalább egyszer elektronikus űrlapot online. Ez feltehetően abból fakadt, hogy nőtt azok aránya, akiknek ugyan be kellett volna nyújtaniuk hivatalos beadványt, de azt mégsem interneten keresztül tették meg. A 2016-os megtorpanást követően, 2017-ben 37%-ra nőtt azon internetezők aránya, akik a 2017 májusát megelőző 12 hónapban legalább egyszer online töltötték ki űrlapot, valószínűleg az állampolgárok legszélesebb körét érintő személyijövedelemadó bevallás korszerűsítésének köszönhető (webes felületen történő, a NAV által elkészített SZJA tervezet jóváhagyása és beküldése). Ez a teljes lakosságra vetített arányt is „húzta magával” a 2016-os 24%-os mérték 29%-ra emelkedett. 2018-ban további 9 százalékponttal 46%-ra (a teljes lakosság arányában 37%-ra) nőtt azon internetezők aránya, akik a 2018 májusát megelőző 12 hónapban legalább egyszer online töltötték ki és nyújtottak be űrlapot valamely közigazgatási szervnek. E növekedés feltehetően, az eSZJA mellett elindult e-Papír szolgáltatás elindulásának köszönhető, amely egy általános elektronikus levélküldő alkalmazás, amelyen keresztül az ügyfelek bármely hivatal részére azonosított és hitelesített módon címezhetik kérelmeiket.

A kormányablakban intézhető ügykörök száma, a kormányablakok 2011-ben történő kialakítását követően, *négyszeresére* emelkedett (29-ről *125-re*), igaz, ennek a 75%-a volt tényleges, végérvényes ügyintézés (azaz nem tájékoztatásra, vagy továbbításra irányuló). Az ügykörök emelkedése nem csak mennyiségi, de minőségi javulást is eredményezett a 2014-es okmányirodai integrációval. A kormányablakokban intézhető ügykörök száma 2014-hez

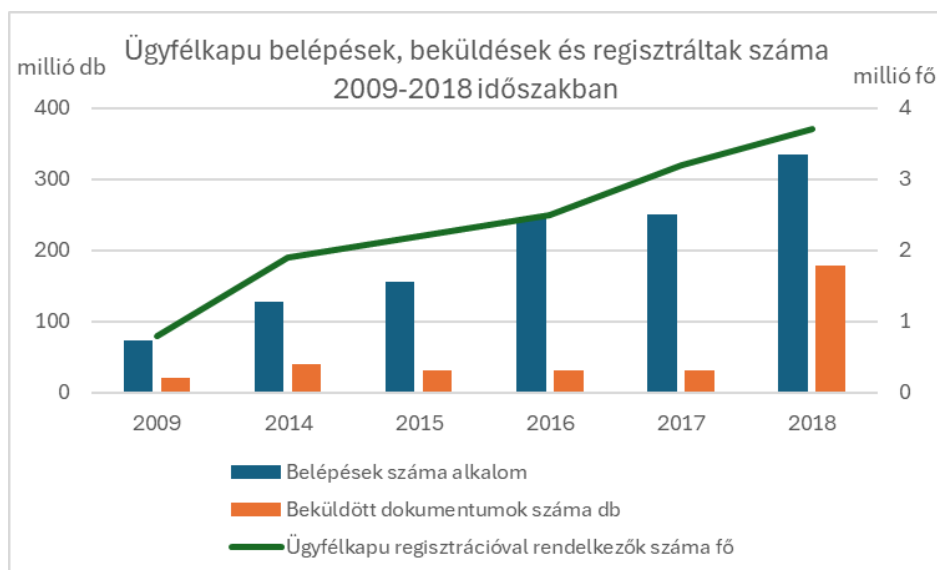
képest 2015-ben 210-re emelkedett, amelynek 44%-a volt definitív ügyintézési kezdeményezés. A kormányablakban intézhető ügykörök számára vonatkozóan a 2017. évi jelentés nem csak 2016-os, hanem 2017-es adatokat is tartalmazott a Miniszterelnökség adatai alapján, ugyanakkor azokat visszamenőleg 2019-ben korrigálta. 2016-ban már 763 ügykör volt intézhető a kormányablakban, és ennek 13%-a volt a definitív ügyintézés. Az ügykörök legnagyobb része továbbra is a tájékoztatás nyújtás és a hivatalból történő továbbítás volt (85%). 2016-ban a tájékoztatás és továbbítás aránya 92,4%, ugyanakkor a hivatalból történő továbbítás értéke kétszeresére emelkedett (2015-höz képest 298-ról 712-re), ami arra utal, hogy a lakosság nagyobb mértékben vette igénybe a kormányablakokat a hivatalos ügyeik elindítására. 2017-ben az ügykörök száma 823-ra emelkedett, ugyanakkor továbbra is 13% volt definitív ügyintézhető. 2018-ban a kormányablakban intézhető ügykörök mennyisége mérsékelten, 828 db-ra nőtt tartva az azonnal, illetve saját hatáskörben intézhető ügykör 13%-os arányát. A kérelmek előterjesztése, befogadása és továbbítása az utolsó Jelentésben külön mért adat nem lett, mert 2018. január 1-jétől valamennyi közigazgatási hatósági kérelem előterjeszthető lett a kormányablakoknál, immár nem az lett a fő szabály, hogy melyeket lehet, hanem hogy melyeket nem lehet a kormányablaknál előterjeszteni (amelyeket törvény vagy kormányrendelet taxatívén kizárt). Az intézhető ügyek számában tehát, egy stagnálás következett be, ugyanakkor a más szervek feladatkörébe tartozó kérelmek előterjesztésének lehetősége jelentősen bővült.

Az egyes években közölt intézhető ügykörök számára vonatkozó adatokat és forrásaikat az alábbi táblázat tartalmazza.

Év	Adat	Forrás
2014	266	nem ismert
2015	508	515/2013. (XII.30.) Korm. r.
2016	1260	Magyar Közlöny
2017	1573	Miniszterelnökség
2018	828	Miniszterelnökség

Nyilván a fenti folyamatok generálták az ügyfélkapun keresztül beküldhető dokumentumok számát is. Az ügyfélkapu biztosítja, hogy felhasználók a személy-azonosság igazolása mellett, biztonságosan kapcsolatba léphessenek az elektronikus közigazgatási ügyintézés és szolgáltatást nyújtó szervekkel. A 2014-et megelőző 5 évben mind a beküldött dokumentumok mennyisége, mind az ügyfélkapu regisztrációval rendelkező állampolgárok száma emelkedett – 2009-ben kb. 800 ezer felhasználó 20,8 millió dokumentumot küldött be, 2014-ben 1,9 millió felhasználó már 40,1 millió dokumentumot. Ez igen markáns

növekedés, igaz ennek jelentős része a vállalkozások ügyfélkapun keresztül történő, kötelező elektronikus adóigazgatási ügyintéséből is fakadt.



7. sz. diagram Forrás: NISZ és Jó Állam Jelentések, saját szerkesztés

2015-ben az Ügyfélkapu-regisztrációk és az elérhető szolgáltatások számának növekedése egyértelműen mutatta az e-közigazgatási szolgáltatások iránti kereslet és a kínálati portfólió bővülését, 2,2 millió regisztrált ügyfél összesen több mint 31 millió dokumentumot küldött be, ami a 2014-es mértéktől²⁸⁵ elmarad igaz, de az ügyfélkapu belépések száma 21%-kal emelkedett az előző évhez képest. A feltöltött dokumentumok számában csak mérsékelt emelkedés volt 2016-ra, ami elsősorban a Perkapu szolgáltatás elindulásához köthető, ugyanakkor a regisztráltak száma több, mint 2,5 millió főre, a belépések száma pedig több, mint 246 millióra növekedett. 2017. január 1-jén hatályba lépett az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüi tv.), amely az elektronikus ügyintézés biztosító szerveknek kötelezővé tette 2018. január 1-től a teljes elektronikus ügyintézés, ami egyébként generálja az elektronikusan elérhető szolgáltatások számának növekedését is. Az ügyfélkapun keresztül a hivatalok felé feltöltött dokumentumok száma 2017-ben 31,8 millió db volt, ami a 2016-ban feltöltött dokumentumokhoz képest százazres növekedést mutat. Ezzel együtt, a belépések száma is csak 5 millióval, 250,9 millióra, ugyanakkor a regisztráció jelentősen emelkedett, 2017-re már 3,2 millió Ügyfélkapu regisztrációval rendelkező állampolgár volt. 2018-ban az ügyfélkapu regisztráció tovább emelkedett 3,7 millióra, azaz 500 ezer fővel bővült. Ezzel arányosan, a belépések száma mintegy 84 millió alkalommal emelkedett 335 millióra,

²⁸⁵ A tényen ugyan nem változtat, de apró érdekesség, hogy a 2015-ös jelentésben 51 millió beküldött dokumentum volt, a 2016-ban az előző évi adat 40,1 millió

valamint az elektronikusan beküldött dokumentumok száma jelentősen, majd hatszorosára – 179 millióra emelkedett (ebből magánszemély 33,6 millió, előző évhez képest közel 2 milliós emelkedés volt). Ez az emelkedés természetesen a vállalkozások számára előírt kötelező elektronikus ügyintézési mód bevezetésének volt köszönhető, ugyanakkor egyértelműen igazolta az e-közigazgatási szolgáltatások iránti állampolgári kereslet és a kínálati portfólió folyamatos bővülését is.

3.4.5 Az ügyfélterhek változása

Az ügyfélteher dimenzió, a hozzáférhetőséghez hasonlóan, az ügyfél és közigazgatás közötti viszonyt vizsgálja. Ezen belül is azt, hogy milyen módon jelennek meg az ügyfél adminisztratív (költség és idő) terhei, milyen tehermenetsítő, vagy akár kényelmi szolgáltatások jelennek meg, amelyek a feleket proaktív cselekvésre is ösztönzik. A 2017-es adatok feldolgozásánál, az ügyfélteher dimenzióon belül ugyan bevezetésre került az ügynevezett mobilis közigazgatási ügyintézési lehetőség terjedésének mutatója, amely a közigazgatási feladatellátás változása miatt, az egyes településekről elkerülő szervezeti szintű ügyintézés kiváltó települési ügysegédi rendszer tevékenységét kíséri figyelemmel. Az ügysegédek olyan, az érdemi ügyintézés támogató munkatársak, akik a kisebb településeken személyesen segítik az állampolgárokat ügyeik intézésében, így a kormányablakok ügyintézési idejét csökkentve „átveszik” az ügyfeleket a kormányablaktól. Hasonlóan új szolgáltatásként került bevezetésre a mobilizált kormányzati ügyfélszolgálat, amely nem más, mint számítógépes hálózati és szakrendszeri kapcsolattal rendelkező kisbuszok kistélepülésen történő járatszerű állomásozása, ahol az állampolgárok a kormányablakok szolgáltatásait vehetik igénybe. Mindkét megoldás az ügyintézésre fordított idő csökkenésével jár (de nem feltétlenül az érdemi ügyintézési), utóbbi pedig egyértelműen az állam szolgáltatási színvonalának minőségjavulását is jelenti, de ezen adatokat az érdemi összehasonlíthatóság hiánya miatt nem vizsgáltam.

Az ügyfélteher fő indikátora az ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma, amely azon kényelmi szolgáltatásokat jellemzi, amelyek az alapszolgáltatáson túlmenően valamilyen pluszt adnak a szolgáltatás igénybe vevői számára, ügyintézési terheik csökkentése érdekében. Ezt a 10 leggyakrabban alkalmazott ügýtípus esetén vizsgálta az NKE kutatócsoportja. 2010-ben négy ilyen szolgáltatás állt az ügyfelek rendelkezésére: az elektronikus időpontfoglalás, az XR vagyis az automatikusan kitöltött adatokkal történő ügyindítás, az elkészült személyi okmányokról szóló sms és e-mail, a targetáció keretében pedig a lejáró okmányainkról már e-mailt kaphattunk. 2013-ban került bevezetésre két új

kényelmi szolgáltatás. A webes ügysegéd teljes körű online ügyintézését tett lehetővé az ügyintézésről a szolgáltatási díj bankkártyás megfizetéséig, továbbá plusz szolgáltatásként biztosítja az ügyfél számára, hogy ügyének előrehaladását és pillanatnyi státuszát nyomon követheti. A 2014-ben bevezetett OkmányApp mobil alkalmazás az okostelefonokon tette lehetővé az azonosítással egybekötött okmány-ügyintézését és tájékozódást. Az ügyintézés menetét támogató kényelmi szolgáltatások bővülése 2015-ben tovább folytatódott, ami a webes ügysegédi rendszer növekedéséből adódott, a 2014-ben bevezetett, OkmányApp elnevezésű mobilalkalmazás bővülésére nem került sor. A szolgáltatások igénybevétele összességében továbbra is emelkedett, ugyanakkor azon szolgáltatások esetén, ahol az idő közben kifejlesztett online ügyintézés kiváltotta a kényelmi funkció igénybevételét, ott voltak visszaesések (XR ügyindítás, időpont foglalás, és valamelyest az okmány-nyomonkövetés, valamint az sms és email értesítés). Az ügyintézés menetét támogató szolgáltatásokat 2016-ra vonatkozóan, nyolc szolgáltatásként értelmezhető technológiai vívmány három szakterületen történő igénybevétele alapján vizsgálták. Kezdetben az (1) *interneten* elérhető hasznos *információk* a személyes ügyintézéshez szükséges információk könnyebb beszerzését tette lehetővé, az (2) *időpontfoglalási szolgáltatás* a tervezhetőség dimenzióját nyitotta meg, míg a közigazgatás általi *targetációs tájékoztatások* – az (3) sms és e-mail, valamint a (4) proaktív szolgáltatások – során már a közigazgatás szólítja meg az ügyfelet az ügyintézés támogatása céljából. Ezek egészültek ki a (5) *bankkártyás fizetési lehetőséggel* és a (6) *mobilalkalmazásokkal*. A (7) *státusz-lekérdező* szolgáltatás segítségével az ügyfél lekérdezheti a folyamatban lévő eljárásainak egyes mérföldköveit, az (8) *ügyindítás, letöltés, adatszolgáltatás, egyéb lekérdezés* szolgáltatás pedig további funkciókkal támogatja az ügyintézését. A három vizsgált szakterület az okmány-, az adó és az ingatlanügyi igazgatás volt. A kényelmi szolgáltatások köre a vizsgált három szakigazgatási területen 2017-re majdnem elérte a teljes körű proaktivitási szintet, az adó és az okmányirodai szakterületen az összes, az ingatlannyilvántartási területen öt szolgáltatási szint érvényesült. A 2017-es adatok szerint, a nyolc szolgáltatás biztosítását már öt szakterületen vizsgálták, a vizsgálati körbe beemelésre került az idegenrendészet és igazgatásrendészet. A korábbi három – adó, okmány és földhivatali igazgatás – területen változás nem volt, a két új terület tekintetében, az igazgatásrendészet esetében maradt két

szolgáltatás, az idegenrendészet esetében viszont, az elérhető három szolgáltatás már négyre nőtt 2018-ra,²⁸⁶ a 2017-es adatok változatlansága mellett.

A lakossági ügyintézés adminisztratív terhe két mérőszámból tevődik össze, egyrészt az ügyintéssel kapcsolatban felmerült költségekből, másrészt annak elintézésére fordított időből. A 2016-ban közölt adatok feldolgozása során, az ügyfélteher dimenzió belüli indikátorok is változtak – a lakosság helyett, az elektronikus ügyintézésre kötelezett vállalkozások adminisztratív terheit mérték (a Világgazdasági Fórum 7 pontos skálája alapján)²⁸⁷, ezért ezt itt már nem részletezem; az ügyintézési idő esetében pedig, az effektív „hivatalban töltött” idő mérésével valósult meg, ami a várakozási és tényleges ügyintézésre fordított időből (perc) tevődött össze.

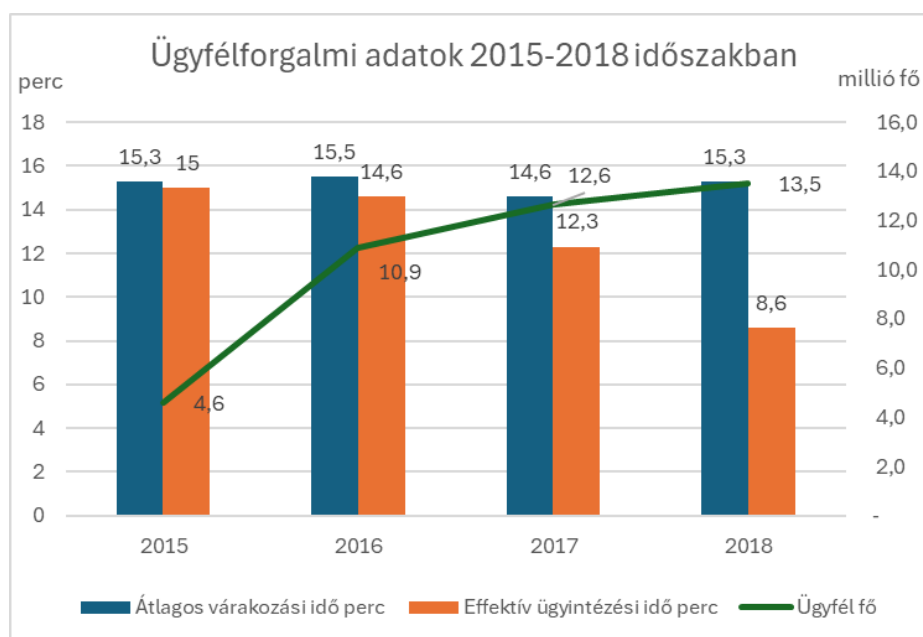
A lakosságra háruló adminisztratív teher mértékére a 2015-ben közölt adatok szerint, csak a Közigazgatási és Igazságügyi minisztérium által, a 2012. és 2013. évre vonatkozó, 44 ügýtípus esetében végzett tehermérés állt rendelkezésre, amely szerint a költségekben (Ft) 12,6%, az ügyintézésre fordított idő (nap) esetében 11,9% adminisztratív tehercsökkenést állapítottak meg. Tekintettel arra, hogy a költségekre vonatkozóan nem álltak rendelkezésre további mérési adatok, a továbbiakban csak az ügyintézésre fordított idő változását vizsgálom.

Az állampolgárok ügyintézésre fordított idejére vonatkozóan csak 2000-es és 2010-es adatok voltak a KSH reprezentatív időmérleg felmérése alapján, amely szerint a 2010-es összesített ügyintézésre fordított idő 38 percről 42 percre emelkedett 10 év alatt. Általános tapasztalat volt viszont, hogy a település méret csökkenésével csökkent az ügyintézésre fordított idő is. Az ügyintézéshez ténylegesen szükséges idő volumenének áttekintéséhez a Belügyminisztérium KEKKH személyes ügyfélszolgálatának adatai álltak rendelkezésre 2015-re vonatkozóan. Az általános tapasztalat az volt, hogy a hivatali ügyintézés meghatározó része a várakozás, a tényleges ügyintézés csak pár perc. A 2014-es adatokhoz mérten, a 2015-ös adatok szerint, a várakozási idő 18,1 percről átlagosan 20,3 percre emelkedett, a tényleges ügyintézés viszont 6,3 percről 5,5 percre csökkent. A statisztikai adatok alapján, bár 2015-ben csökkent az ügyfelek száma, ugyanakkor egy ügyintéző jellemzően több ügyet intézett. Az átlagos várakozási idő növekedéséhez az is hozzájárult, hogy az időpont foglalási szolgáltatást ekkor már közel kétszer annyian vették igénybe, ezért

²⁸⁶ A 2019. évi Jelentés vonatkozó oszlopdiagramjának évszámaiban tapasztalható volt kicsi keveredés, de logikusan követhető a közölni kívánt adatok. p. 152

²⁸⁷ The Global Competitiveness Report 2016–2017 p. 80 Online: https://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf, (Letöltés ideje: 2023.12.28)

a sorszámot húzó ügyfeleknek feltehetően többet kellett várakozniuk. 2016-ban az ügyintézésre fordított összes idő 19,6 percre mérséklődött, ami elsősorban a várakozási idő csökkenéséhez köthető, ugyanis a megelőző évhez képest nőtt az időpontra érkezett ügyfelek száma. Az ügyintézésre fordított idő tekintetében, a 2017-es adatokat a Miniszterelnökség által irányított, 2016-tól bevezetett ügyfélirányító rendszerből lehetett felhasználni. A korábbi évek adataival való koherenciáját nem vizsgálva, az ügyintézési idővel kapcsolatosan a következő eredmények születtek. Az országosan kiszolgált ügyfélszám 2015-ről 2016-ra kimagasló mértékben növekedett, 4,6 millió ügyfélről közel 10,9 millióra. A felmérés szerint, ez alapvetően két okra vezethető vissza. Egyrészt arra, hogy új ügyfélszolgálatok nyíltak Pest megyében és Budapesten, de főként arra, hogy 2016-ra a kormányablakokban intézhető ügyek száma is megemelkedett. 2017-ben az ügyfélszámban csekélyebb emelkedés történt 12,6 millióra emelkedett. Az ügyintézési idő a 2016-os 30,1 percről(!) 26,9 percre mérséklődött, ami összességében 3 perc csökkenést jelent (várakozási idő -1 perc, az ügyintézés -2 perc). Bármely dokumentum adatait is vesszük alapul²⁸⁸, a tendencia mindenképp üdvözlendő módon alakult. Az ügyintézésre fordított idő a 2018-as mért adatok szerint tovább javult, míg az ügyfelek száma közel 1 millió fővel növekedett (13,5 millió fő), az ügyintézésre fordított idő 24 percre mérséklődött, ami a konkrét ügyintézési idő csökkenéséből származott. A 2019-ben visszamenőleg korrigált adatokat az alábbi diagram mutatja be:



8.sz. diagram Forrás: Miniszterelnökség és Jó Állam Jelentés 2019, saját szerkesztés.

²⁸⁸ Adatforrások: 2014-KSH, 2015-KEKKH, 2016-Belügyminisztérium, 2017 és 2018-Miniszterelnökség

3.5 Az állampolgárok online részvétele a közösségi médiában

A Jó Állam Jelentések 2016-tól közölték az Eurobarométer azon mérését is, hogy az állampolgárok mennyire érzik azt, hogy van beleszólásuk a közügyekbe is. A mérés szubjektív állampolgári besoroláson alapul, és azt méri, hogy az állampolgárok hogyan látják, számít-e a szavuk. Ezt egy egyenlegmutatóval írták le, a negatív és pozitív válaszok különbsége alapján, azaz, ha többen vannak azok, akik csalódottságukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy mennyire érzik úgy, hogy számít a szavuk, az egyenleg negatív tartományba került. Ez Magyarországon a választási években rendre pozitív értéket vett fel, a választási ciklusokon belül, inkább negatív, vagy nulla felett picivel kedvezőbb értékeket. A 2022-es hazai országgyűlési választásokat követően, a trendeknek megfelelően a jelen állapotig negatív tartományban az összevont egyenlegmutató. Ehhez feltehetően az is hozzá járult, hogy 2022-ben a gyermekvédelmi kérdésekkel kapcsolatban volt utoljára népszavazás, amely végül nem érte el az érvényességi küszöböt. Ami viszont fontos eredmény, hogy a válaszadók mindössze 1-3%-a nyilatkozott úgy, hogy nem tudja megítélni, mennyit számít a szava, tehát képesek voltak határozott véleményt formálni a kérdésben. Miért? Ha a FoN éves jelentéseit végig nézzük, a közösségi médiafelületek szerepét rendre kiemelték, amelyek vitathatatlanul a közösségi önszerveződés és szabad véleménynyilvánítás terepeivé váltak. Hogyan? A technológiai vívmányok közszolgáltatások során történő alkalmazása az állampolgárt – mint láttuk – az együttműködő fél státuszába emelte. Ezt természetesen generálta az emberek IKT kompetenciáinak fejlődése is, amely ezzel párhuzamosan, nem csak a közigazgatással (állammal), hanem az embertársaival történő kapcsolattartást is magasabb dimenzióba helyezte, a szociális kapcsolatok és a gondolatok megosztásának új közege jelent meg közösségi platformok formájában. Igaz, hogy a társadalom erős hatással van a közösségi platformokra, ám maguk a technológiák is alakították a társadalmat, hiszen olyan kommunikációs és interakciós lehetőségeket biztosítottak számunkra, amelyekkel korábban nem rendelkezünk. A közösségi platformok előtt két fő módja volt annak, hogy az emberek média segítségével kommunikáljanak. Az első a közszolgálati média volt, mint a televízió, a rádió és az újságok – ezeknél a médiánál bárki lehet a közönség, ám a műsorszolgáltatónak nincs közvetlen ellenőrzése arról, ki alkotja a közönségét. Hosszú ideig elérhetőek voltak olyan médiumok is, amelyek megkönnyítették a két ember közötti magánbeszélgetést egy-egy beszélgetésként, például telefonos beszélgetésként. Ugyan az emberek négy szemközt találkozhattak egymással, de például a telefonban nem volt szokás csoportalapú

interakciókat létrehozni. Az internet fejlődésével a köz- és a magánmédia közötti polarizáció kezdett megváltozni. E-maillal lehetett küldeni egy csoportnak, megjelentek a hirdetőtáblák, speciális fórumok, csevegő-szobák és blogolás, amelyek már a szélesebb közönségnek szóltak. Mindazonáltal a médián keresztül folytatott mindennapi kommunikációban továbbra is a két korábbi forma, a nyilvános műsorszórás és a privát dialógus uralkodott. A közösségi oldalak kezdeti fejlesztése valójában a közszolgálati műsorszórás csökkentését jelentette, úgy, hogy a csoportokban általában legfeljebb néhány száz ember volt. Ugyanakkor a csoportokat alkotó emberek egymással kapcsolatba is léptek, például mások észrevételeit kommentálják. Miller et.al²⁸⁹ világít rá, hogy ezzel párhuzamosan a szöveges üzenetküldés és az internetes szolgáltatások, például az MSM és az AOL fejlesztése is megtörtént, amely tovább fejlődött az okostelefonok saját fejlesztésű üzenetküldő platformjának növekedésével, amely már a WhatsApp elődjeként aposztrofálhatók. Ezek a szolgáltatások magukba foglalták a privát üzenetküldést, de már a különböző csoportfunkciókat is fejlesztették. Ezek először kisebb, privátabb csoportok létrehozására használták, amelyek legtöbbször 20 vagy annál kevesebb embert tömörítettek. Ezek a „pre közösségi” platformok megjelenése azért különösen fontos mérföldkő, mert az emberek számára ez a típusú szöveges kommunikáció nagyrészt felváltotta a telefon hangalapú használatát. A közösségi platformok forradalmasították magát az internetet is, hiszen az addig külön szigetként elérhető szolgáltatásokat egy könnyen kezelhető közösségi élménnyé tették. A személyes ismeretségi háló vagy a tematikus érdeklődés alapján leegyszerűsítette a különféle tartalmak közzétételét és megosztását.

Ezzel gyakorlatilag szélesebb tömegek számára vált sokkal érdekesebbé és használhatóbbá az internet, és már az okostelefonok megjelenése előtt indítottak ilyen közösségi felületeket. Mark Zuckerberg hallgatóként hozta létre a későbbi Facebook keretrendszerét Facemash néven, melyet a Harvard Egyetemet követően, a Stanford, Yale, Columbia és több más egyetem is átvett. A célja az volt, hogy az egyetemisták egységes keretek között használhassák az „Arcképcsarnok” szolgáltatást, ám a sikere alapján 2006-tól az egész világnak elérhetővé tették.²⁹⁰ 2004 februárjában egy közérdeklődésre számot adó esemény történt az amerikai médiában, ami később a YouTube-csatorna elindulását generálta. A

²⁸⁹ MILLER D., COSTA Elisabetta, HAYNES Nell, MCDONALD Tom, NICOLESCU Razvan, SINANAN Jolynna, SPYER Juliano, VENKATRAMAN Shriram, WANG Xinyuan: What is social media? In E. C. Daniel Miller, *How the World Changed Social Media*, 2016., pp. 1-19, p. 2 UCL Press. Online: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1g69z35.8> (Letöltés dátuma: 2023.11.25)

²⁹⁰ VAN DIJCK José: *Facebook as a Tool for Producing Sociality and Connectivity*. *Television & New Media*, 2012/13(2), 160-176. <https://doi.org/10.1177/1527476411415291> (Letöltés dátuma: 2023.11.08)

Super Bowl döntő félidőjében előadott showműsor látványos bakiját követően, a második félidő kezdetekor egy fiatalember bírónak álcázva magát ugyancsak megzavarta a rendezvényt. Annak ellenére, hogy az eseményt nagyon sokan követték, voltak olyanok is, akik lemaradtak erről az esetről ám kíváncsiságukat akkor, az el nem érhető felvételekkel nem tudták csillapítani. Ez a körülmény inspirálta Jawed Karim, Steve Chen és Chad Hurley startup vállalkozását – a YouTube-ot – melynek első videója 2005-ben jelent meg.²⁹¹ Alig egy év elteltével a Google több mint másfél milliárd dollárért vásárolta meg az új szolgáltatást, melynek mára többmilliárdos felhasználója van. A baráti közösségen belüli SMS-szolgáltatás tovább gondolása alapján, 2006 tavaszán Jack Dorsey írta meg az első Twitter üzenetet.²⁹² A Twitter gyors, tömör üzenetközlést tett lehetővé, ezért korlátozott volt a karakterszám – először 140, később 280 karakterre bővült az üzenetek lehetséges hossza – a webes platformon. A közösség funkcióalkotó szerepének jelentősége is itt jelent meg először, a nevek előtt alkalmazott @, valamint a témakörök előtt alkalmazott # jelekkel. A Twitter²⁹³ az Egyesült Államokban ma is az egyik legnépszerűbb „hírforrás”. A 2000-es évek végén jelent meg a kizárólag képmegosztására alkalmas Instagram. A 2010-ben indult, Kevin Systrom és Mike Krieger közösségi platformját 2012-ben vásárolta fel a Facebook, melyet azóta több, mint egymilliárdan használnak havi szinten.²⁹⁴

Látható tehát, hogy a közösségi felületek meghatározó közegek lettek az állampolgári kapcsolatok, valamint a véleményformálás és nyilvánítás számára. A Data Reportal 2023. év eleji, legutóbbi Globális Áttekintő Jelentése²⁹⁵ szerint a világ internethasználata a pandémia alatt valamelyest csökkent. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez a csökkenés nem azt jelenti, hogy az internet kevésbé fontos szerepet játszana az életünkben, sokkal inkább arra utal, hogy az emberek egyre céltudatosabban használták a digitális technológiákat, és az összekapcsolt élmények minőségét helyezték előtérbe a mennyiséggel

²⁹¹ KELLEY Loen: *Frenemies: Network News and YouTube*. Shorenstein Center Discussion Paper Series 2010.D-57, Harvard University, Cambridge, MA, 2010. p. 5 Online: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/37376257/2010_D57.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltés ideje: 2024.02.15)

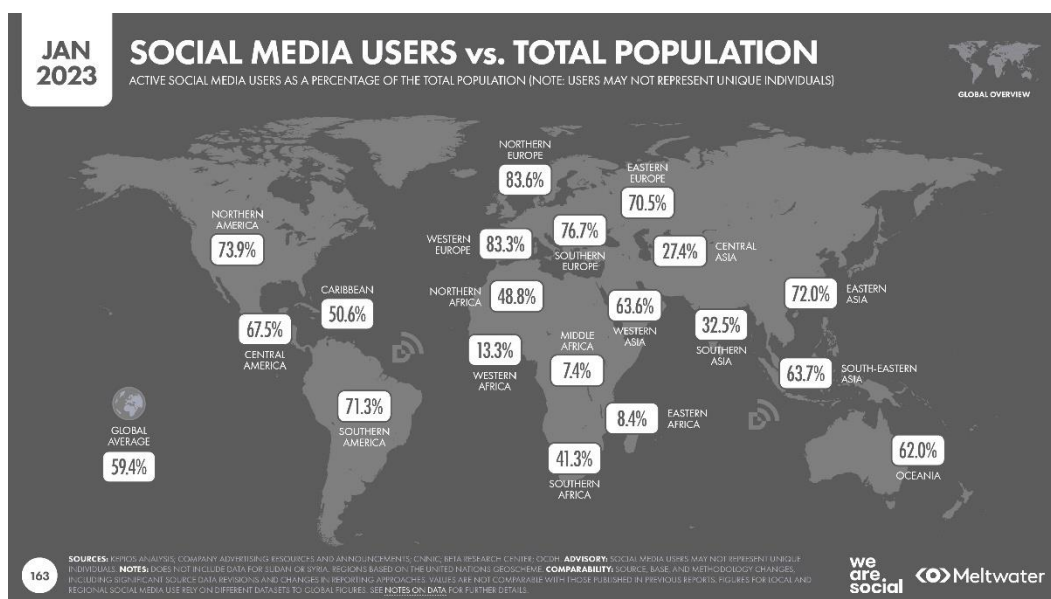
²⁹² ROGERS Richard: Debanalizing Twitter: the transformation of an object of study. In: *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference (WebSci '13)* Conference paper: Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2013. pp. 356–365. <https://doi.org/10.1145/2464464.2464511> (Hozzáférés dátuma: 2023.11.25)

²⁹³ Ma már „X”, de az értekezésemben a vizsgált időszak miatt következetesen a Twitter-t használom.

²⁹⁴ GUPTA Garvita – BHOWMICK Susmita – VERNEKAR Namrata – SHRIVASTAVA Divyanshi – JING Luhui – SHAH Kunal: Case Study of Instagram, 2018. december 14th Online: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63810552/Instagram_Case_Study20200702-36050-no342t-libre.pdf (Letöltés dátuma: 2023.12.15)

²⁹⁵ We Are Social: Digital-2023-Global-Overview-Report, (DGOR23)Online: <https://wearesocial.com/wp-content/uploads/2023/03/Digital-2023-Global-Overview-Report.pdf> (Letöltés dátuma: 2023.11.23)

szemben. Ezt legfrissebb vizsgálati eredmények is alátámasztották, az internetezők mindenhol egyre igényesebbek az integrált technológiák alkalmazásában. Az interneten eltöltött idő csökkenése ellenére ugyanakkor az emberek több időt töltöttek a közösségi médiával, mint valaha, és a felhasználók száma világszerte tovább növekedett. A riport szerint, egyre többen fordultak a közösségi platformokhoz, hogy információhoz jussanak és új dolgokat fedezzenek fel és ezzel együtt a világ tágabb értelemben vett keresési szokásai is sokat fejlődtek. A mobiltelefonok továbbra is a világ digitális jelenlétének középpontjában állnak, mivel az átlag felhasználó ma már naponta több mint öt órát tölt okostelefonjával, és azon történő online interakcióval, 2023-ra az internet használat 38%-a a közösségi felületeken zajlott. A jelentés eredményei szerint, 2023. év elejére a világon 4,8 milliárdan használtak közösségi média felületeket²⁹⁶, míg ez 2013-ban csak 1,7 milliárd fő volt, tehát tíz év alatt gyakorlatilag háromszorosára nőtt a regisztrációk száma. Az adott földrész teljes lakosságához viszonyítva a legmagasabb arány Európában figyelhető meg, a populáció közel 79%-a használja ezeket a felületeket, meghaladva az Észak-Amerikai kontinens 74%-át is.



1. sz. ábra Az adott földrész teljes lakosságához viszonyított közösségi médiafelhasználók aránya Forrás: DGOR23 p. 163

Érdekeség viszont, hogy a közösségi média platformokat használók több, mint 56%-a él kelet és dél Ázsiában, az említett két kontinensen csak mintegy 21%-uk, előbbiben a férfiak, utóbbiban viszont a nők aránya magasabb. A korcsoportok tekintetében,²⁹⁷ az összesített átlag szerint, a 20-49 éves korosztály adja a felhasználók közel 69%-át, ebből is a

²⁹⁶ DGOR23 p. 160

²⁹⁷ DGOR23 p. 167

legmagasabb a 20-29 korosztály, együttesen 31%.²⁹⁸ A közösségi médiahasználat időtartama átlagban 1 órával nőtt – 2023-ra a világon átlagban napi két és fél,²⁹⁹ havi szinten több, mint 122 órát töltöttek ezeken a felületeken az internethasználók. A napi eltöltött idő tekintetében Dél-Amerika, Afrika és Dél-, Délkelet Ázsia mutatói átlag feletti értéket mutatnak, a legtöbb időt – több mint 4,5 órát – Nigériában töltöttek ezeken a felületeken, az európai átlag 2 óra alatt volt. Összességében megállapítható, hogy a fejlettebb országokban átlag alatti értékek születtek, Japánban a legalacsonyabb átlagosan 51 perc volt, és ugyanez figyelhető meg az internethasználat közösségi médiára fordított idejében is – 38% alatti értékeket mértek.³⁰⁰ A legtöbb időt 16-34 korosztály, az átlag felett közel három órát töltött el napi szinten a platformokon, az internethasználat 40%-át fordítva erre.³⁰¹ A klasszikus felhasználói szokásoknak megfelelően, továbbra is a barátokkal és a családdal való kapcsolattartás (47%) a legfőbb célja a közösségi térben való jelenlétnek, ugyanakkor egyre többen használják hír és információbeszerzés (34%), valamint a nagyobb érdeklődést kiváltó témák iránti tájékozódás (29%), valamint ezekkel kapcsolatos vélemények megosztása céljából (23,5%).³⁰² A négy legszélesebb körben használt közösségi platform a Facebook, YouTube, Instagram és a WhatsApp, és a felhasználók háromnegyede mind a négy szolgáltatást használja párhuzamosan.³⁰³ A TikTok rohamos térhódítását a „kedvenc platform” felmérés igazolta vissza, a 20 éves korosztály alatti fiatalok legszélesebb körben használt alkalmazása, és a teljes felhasználói körben az ötödik helyen végzett, a 20-24 éves korosztály az Instagramot részesíti előnyben. E két szolgáltatás a későbbiekben tárgyalt politikai kommunikáció, valamint az ügyféltájékoztatás (azaz a fiatal ügyfélképes választók) terén álláspontom szerint, kiaknázható lehetőségekkel bír. A Facebook és a WhatsApp továbbra is a 35-64 éves korosztály legkedveltebb alkalmazása.³⁰⁴ A videós tartalmak jellegét figyelembe véve, a TikTok-on töltik el a felhasználók a legtöbb időt, már a YouTube-ot is megelőzve 25 perccel, mintegy 23,5 órát havonta, ugyanakkor ennek 80%-a, a vicces tartalmak megtekintése továbbra is (visszaigazolva a korosztály érdeklődési körét). A témánk szempontjából érdekes naprakész információk beszerzésére az Instagram

²⁹⁸ Vegyük figyelembe azért, hogy a legtöbb közösségi médiavállalat nem engedi, hogy a gyerekek használják a platformjaikat, így bár lehetnek 13 év alatti közösségi médiafelhasználók, akik „tévesen” adták meg a tényleges életkorukat torzítást eredményezve az adatokban, de ez nem számottevő.

²⁹⁹ DGOR23 p. 171

³⁰⁰ DGOR23 p. 173

³⁰¹ DGOR23 p. 178

³⁰² DGOR23 p. 179

³⁰³ A Facebook és az Instagram integrálása tovább erősítette a platformok közötti átjárhatóságot és a könnyű megosztási technikákat.

³⁰⁴ Vö: DGOR23 p. 184-185

felhasználók 50%-a, a Facebook és Twitter felhasználók 60%-a alkalmazza ezeket a szolgáltatásokat, látható tehát, hogy meghatározó hírforrássá váltak. A közösségi felületeket használók átlag 38%-a használja információk beszerzésére és tájékozódásra jobbra a 35-64 éves korosztályban. Átlag feletti mértékben a dél- és kelet-közép európai országokban, valamint Németországban és Ausztriában, az észak-európai országokban pedig átlag alatti mértékben.³⁰⁵

A legszélesebb körben használt Facebookot a Föld lakosságának 37%-a használja havi rendszerességgel, az előző évihez képest 48 millióval többen – közel hárommilliárd ember. A Facebook metaadatai alapján, ebből közel kétmilliárd felhasználó célzott üzenetekkel elérhető, azaz preferenciái, döntései befolyásolhatók. Ennek egynegyede az észak-amerikai és európai kontinensen él, nagyrésze a 18-54 éves korosztályt képviseli – azaz fiatal felnőttek és a már egzisztenciával rendelkező aktív korú népesség. Máshogy fogalmazva, a közügyek iránt nyitó, majd véleménnyel rendelkező, egzisztenciát építő, és az azt megvédeni, gyarapítani kívánó társadalmi rétegről beszélünk, amelynek 80%-a európai nyelveken beszél. A rövid, tömör, célzott üzeneteket tartalmazó Reels videók immár 620 millió Facebookozót ér el rendszeresen, jobbra a 18-44 éves korosztályban. Ezekkel együtt, a napi posztok 17,5%-a videós üzenet, egyharmada kép-, valamivel több, mint a fele beágyazott tartalom megosztása, ennek megfelelően, az *engagement*³⁰⁶ tekintetében még mindig a kép és videós bejegyzések váltanak ki a legmagasabb reakciót. A Facebook véleményformáló erejét és az egyéni üzenetek célzott eljuttatását igazolja, hogy a harminc legmagasabb követői létszámmal rendelkező oldalak közel fele magánszemélyekhez (hírességek) köthető.³⁰⁷ A Jelentés Instagramra³⁰⁸ vonatkozó elemzése szerint, ezen a felületen 2023-ra 1,3 milliárd ember vált célzott üzenetekkel elérhető, ami egyébként a 2021-es mértékre történő visszaesés, és jobbra a 18-44 éves korosztályt érinti. A „sztori videókkal” történő elérés mára 960 millió, a „Reels videókkal” történő közel 730 millió felhasználó, melynek legnagyobb része a 18-34 éves korosztályban van. Legjobb eredményességgel a „körhinta posztok”³⁰⁹ szerepelnek, ahol a célközönség manuálisan tudja a tartalmat végig nézni, szünetet tarthatnak, és hosszabb ideig tudnak foglalkozni egy-egy tartalommal, így mind a fotós, mind a videós posztoknál jobban teljesítenek az elköteleződés tekintetében. A húsz legnagyobb követőbázissal rendelkező oldalból csupán három nem magánszemélyhez

³⁰⁵ DGOR23 p. 186-204

³⁰⁶ Reakciót kiváltó hatás (érzelmi – emoji – reakció, komment, tovább osztás stb.), valamint elköteleződés.

³⁰⁷ DGOR23 p. 208-228

³⁰⁸ DGOR23 p. 240-255

³⁰⁹ „Carousel” poszt, diavetítés jelleggel megtekinthető fényképek és videók.

köthető. A Twitteren 556 millió felhasználó érhető el, ami két év alatt 200 millió fővel növekedett. Ennek közel egyötöde az Egyesült Államokban, közel egyhetede Európában él. A legnagyobb követő bázisa ugyancsak magánszemélyeknek van, ugyanakkor ezen a felületen már politikusok is megjelennek – a legtöbb követője Barack Obamának (133 millió fő) van, őt követi Donald Trump³¹⁰ a hetedik helyen. A „tech” világból ismert Elon Musk-ot a második helyen közel 125 millióan, Bill Gates-t közel 62 millióan követik.³¹¹

Az adatok értelmezése során, természetesen célszerű figyelemmel lenni arra is, hogy közösségi média felhasználói számok nem feltétlenül képviselnek csak egyéneket. Ennek oka, hogy egyes személyek több közösségi médiafiókot is kezelhetnek, és hogy egyes közösségi médiafiókok "nem emberi" személyeket (pl. vállalkozásokat, együtteseket stb.) képviselhetnek. Ennek eredményeképpen a közösségi média felhasználókra vonatkozó adatok meghaladhatják a teljes népességre vagy az internetfelhasználókra vonatkozó adatokat, ugyanakkor az ilyen különbségek nem jelentenek feltétlenül torzulást, ám a közösségi felületek használatának tendenciáit egyértelműen mutatják.

A folyamat mára többmillió közösséget eredményezett, ahol a felhasználói tömeg által közölt, megosztott tartalom, maguk a gondolatok azok, amelyek a közösségi média lényegét és jelentőségét adják, valamint az a társadalmi jelenség, amelyet ezek a platformok létrehoztak, pontosabban ennek a társadalmi jelenségnek azon hatásait, amelyek begyűrűztek a közzsférával való kapcsolattartásba, megkerülhetetlen.³¹² Különösen izgalmas ez a kérdés akkor, ha a közösségi platformok egy része visszavonul a nyilvános, míg mások a magán kommunikációból. A jövőben új platformok hozzáadásával valószínűleg olyan eredményre jutunk, hogy a platformokat a nyilvánosság és a magánjelleg mentén helyezhetjük el.³¹³ Ugyanis, az egykor szorosan összefüggő online viselkedés két alapvető eleme – a barátokkal való kapcsolatteremtés és a tartalomfogyasztás – kezdett eltávolodni egymástól. E rést a kapcsolatok olyan formái töltik már be, amelyek nyitottak, dinamikusak és a klasszikus értelemben vett individuum elhalványul. Az önreprezentáció és a státuszkeresés óvatosan háttérbe szorul, hogy nagyobb teret engedjen a hatékony közösségépítésnek, ahol az egyes brand-ek képviselői már inkább összekötőként, mint frontemberként lépnek fel. Ebben az összefüggésben az identitás alulról felfelé, a

³¹⁰ 2020-ban a Twitter letiltotta a fiókját, melyet 2022. novemberében a platformot megvásárló Elon Musk tett számára újra elérhetővé, visszakapva a 88 millió fős követőbázist.

³¹¹ DGOR23 p. 292-298

³¹² MILLER et.al [2016:146]

³¹³ MILLER et.al [2016:3] illetve a Facebook magán és nyilvános használatának eseteiről bővebben: MILLER Daniel: Tales from Facebook, 2011. Cambridge, Polity Press p.170-191

közösségen keresztül épül fel, nem pedig felülről lefelé a „márka”, mint vezető személyiség által, azaz inkább az általa képviselt értékekhez, nem magához a személyhez kötődünk feltétlenül. Ez pedig kétségtelenül megteremti az azonos érdeklődési körrel, véleménnyel és politikai nézetekkel rendelkező, immáron tömegek online jelenlétének lehetőségét, és ha ezeket az értékeket egy személy, vagy hivatalos szervezet képviseli, a tömeges információközlésen túl, jelentős állampolgárt tud megmozdítani. A kérdés az, hogy a tömegek által kritikával kezelt üzenetek képesek-e visszahatni a közlőre.

3.6 Összegzés

Az első fejezetben tárgyalt ügyfeleket megillető jogok változása, valamint a technikai fejlődés részvételre gyakorolt hatása, a hozzáférhetőség és átláthatóság javulása megalapozta a közigazgatás működésével szemben megfogalmazódó elvárásokat is, melyeket intézményi és normatív szinten is igyekeztek mérhető módon megteremteni. Mind Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által, a jó közigazgatás megfogalmazására tett javaslat, mind a Közös Közigazgatási Térséggel kapcsolatos ajánlások a közigazgatás ezen fejlesztési törekvéseit, végezetül egy közös értékrenden és alapelveken nyugvó közigazgatási kultúra kialakulását szolgálta. Noha az NPM a közigazgatás karcsúsítását, valamint annak hatékonyságának javítását célozta, szemléletmódjával megteremtette a jó állam gondolati és fogalmi elemeit, mégis – ha szabad így fogalmazni – a teljesítményorientált működés és a menedzsment szemlélet közigazgatási adaptációja hamar szembesülni kényszerült azzal, hogy sok esetben ezek az eszközök pont a kitűzött cél elérését akadályozzák. Az önkorlátozó mechanizmusok miatt, a hatékony beavatkozási képesség hiányán túl, tetemes erőforrást emésztett fel ez az közigazgatás szervezési modell kimutatható minőségi javulás nélkül. Ezért fogalmazódott meg elsősorban a kontinentális jogrenddel rendelkező országok körében, hogy az NPM által elért kedvező eredményeket mégis, egy bürokratikus weberi közigazgatásszervezési modellben szükséges elhelyezni, biztosítva a polgár és az állam kapcsolatára vonatkozó alapelvek megőrzését azzal, hogy a sajátos működéssel, státusszal és kultúrával rendelkező közszolgálatot megőrzi. Ezzel együtt, egy nem „kiüresített” hatékonyan beavatkozni képes cselekvő állam jöhet létre, amely megteremti a teljesítményorientált irányítási eszközök alkalmazásának és a digitális fejlődés feltételeit azzal, hogy az eredményeket nem csak előzetes, hanem utólagos ellenőrzés alá is kell vonni. Azaz a stratégiailag, vagyis hosszú távra megfogalmazott célok, az azokhoz vezető út, az alkalmazott eszközök megvalósíthatók-e, és ha igen, milyen eredményességgel. Ugyanakkor viszont, az NPM a később előtérbe kerülő NWS-re gyakorolt egyik legnagyobb ösztönző

hatása, a számítás- és digitális technológiák kormányzati és állami szinten történő alkalmazásának igénye. A 20. század végén egyre nagyobb intenzitással alkalmazták a számítógépeket, később azok hálózati rendszerét³¹⁴, amely a 21. századra komoly hatósági alkalmazási, később az együttműködő állampolgárral történő gyors, hatékony és folyamatos párbeszéd megteremtésének igényévé vált. Azzal, hogy annak – és ezáltal az állam – működési hatékonyságára folyamatos értékelési lehetőséget teremtett, az ügyféljogok folyamatos érvényre juttatásával, valamint a lehetőségeik folyamatos bővítésével. A magyar kormány neo-weberi jó állam teljesítménymérésére vonatkozó tervét a Magyar Programban fogalmazta meg először. A Nemzeti Közszerológati Egyetem 2013-ban kezdte meg a kormányzat értékelésére szolgáló indikátor- és keretrendszer kidolgozását, amellyel a kormány a Jó Állam értékeit célzó kormányzati kapacitások és képességek változását és fejlődését vizsgálták. 2015-ben adták ki az első, 2019-ben az utolsó Jó Állam Jelentést. Bár a Jelentések igyekeztek az előző évi jelentésben alkalmazott módszerekre, és adatokra támaszkodva vizsgálni az aktuális évre történő változást, az egyes évek között tapasztalhatóak voltak eltérések. Álláspontom szerint, az általam vizsgált hatásterületeken több ponton érezhető útkeresés (pl. a demokrácia hatásterületen alkalmazott eltérő adatforrások) a minél pontosabb értékelés elvégzése céljával történt, ettől függetlenül a hazai erőfeszítések szépen követhető módon lettek visszamérve; a közigazgatás hatékonyságával kapcsolatos kimutatások véleményem szerint nagy munkát igénylő mérések eredményei voltak. Az állam, az állampolgárok könnyebb és aktív részvétele érdekében jelentős előrelépést tett a közigazgatási és a hatósági ügyek gyors, pontos és hatékony intézése érdekében, ezzel is csökkentve az ügyfelek terheit, miközben igyekszik a legjobb szolgáltatást nyújtani számukra. Azaz a legjobb technikai színvonal keretein belül megvalósítani mindazt, amire a törvény kötelezi (akár belső folyamataiban – back office – akár külső – front office – tevékenységében. Az ügyintézés során folyamatosan bővülő elektronikus szolgáltatások, azok igénybevétele, a KAŰ-n keresztül bonyolított forgalom és ezzel együtt, az ügyintézés hatékonyságmutatói önmagukért beszélnek, ugyanakkor a jelentések is kimutatták, hogy lassan kapacitásuk végéhez közelednek. Ettől függetlenül, az állampolgárok és a vállalkozások hivatalos ügyeinek intézése során, az elektronikus és digitális alkalmazások használata gyakorlatilag megkerülhetetlen, ezzel is hatékonyan készítetve őket IKT kompetenciáik fejlesztésére. Az állam tehát folyamatosan biztosítja és bővíti az együttműködés kereteit. Az állampolgári aktív részvétel, vagy vélemény kinyilvánítás

³¹⁴ Lásd pl. KALAS [1979] idézett műve

tekintetében bármely hazai vagy nemzetközi mérést is vesszük alapul, mindenhol visszaigazolódott a hazai lakosság digitális, ezen belül a közösségi platformokon való jelenléte és aktivitása. Látható tehát, hogy az új, magánszférából kifejlődő technológiák, is az önkéntes digitális fejlődés irányába terelték az állampolgárokat és mára mind az internet, mind a közösségi platformok többmilliárd fő számára biztosítja az információk gyors elérését. Ennél fogva az állampolgárok és az állam különböző szintjei közötti párbeszéd és kapcsolattartás ezen formái mindenképp sikeresen alkalmazható eszközzé válhatnak, tehát joggal mondhatjuk, az állampolgár is „felnőtt” az együttműködéshez.

4. A közösségi média, mint a kormányzati kommunikáció és az állampolgári részvétel új színtere

Ebben a fejezetben arra keresem a választ, hogy a közösségi média milyen mértékben jelenik meg a kormányzati, közigazgatási és közhatalmi kommunikációban. A közösségi platformok teljesen új interakciós lehetőségeket biztosítottak magánemberek számára, ám az internet megjelenésével már a magán- és a közszféra közötti polarizáció megváltozott. Kezdetben kisebb közösségek közötti interakció vált lehetővé, majd egyre szélesebb körben jelentek meg az érdeklődési közösségek közötti folyamatos párbeszéd. Ezen közösségi platformok szép lassan átvették közszolgálati funkciókat, és ezzel együtt szép lassan „beszivárogtak” a kormányzati kommunikációba is. Idővel tehát, a közösségi média a politikai élet és a lakosságnak információt nyújtó közintézmények figyelmét is felkeltette, mint a nyitott és transzparens közigazgatás, a közszolgáltatások nyújtásának és a különböző érdekhordozókkal való kapcsolattartásnak egy lehetséges eszköze.³¹⁵ A közösségi médiában való jelenlét és tevékenység a legtöbb kormányzati szereplő számára mára már nem választás kérdése, mivel ezek a közösségi felületek meghatározó jelenlétet biztosítanak a magánszemélyeknek és a nem hagyományos érdekcsoportoknak egyaránt. A politikusok viszonylag hamar reagáltak ezekre a változásokra, és egyre többször nyilvánulnak meg olyan közösségi platformok segítségével, mint a Twitter, a Facebook és a különböző blogok, hogy nagyobb támogatásra/ismertségre teygenek szert. Ennek eredménye, hogy a magánszférát jellemző személyes profilok, az átpolitizálódásuk révén szép lassan közjogi jelleget öltöttek – elsősorban angolszász országokban, ahol a közszereplők és az állampolgárok közötti kapcsolat kevésbé formalizált. Éppen ezért, napjainkban már nem kerülhető meg az a kérdés,

³¹⁵ SOBACI, Mehmet Zahid, „Social Media and Local Governments: An Overview,” *Public Administration and Information Technology*, in: Mehmet Zahid Sobaci (ed.), *Social Media and Local Governments*, edition 127, chapter 0, Springer, 2016. pp. 3-21. p. 6

ha elektronikus kormányzással, IKT eszközök kormányzati alkalmazásával foglalkozunk, hogy vajon milyen mértékben képes kihasználni a kormányzat és a politika, a társadalmi változások révén alakított közösségi média által nyújtott lehetőségeket. Mickoleit³¹⁶ szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás, és bizonyos esetekben már a jognak is reagálni kellett egyes kialakult helyzetekre. A közösségi médiában való jelenlét és tevékenység a legtöbb kormányzati szereplő számára mára már nem választás kérdése, mivel ezek a közösségi felületek meghatározó jelenlétet biztosítanak a magánszemélyeknek és a nem hagyományos érdekcsoportoknak egyaránt. Az állami szereplők viszonylag hamar reagáltak ezekre a változásokra, és egyre többször nyilvánulnak meg közösségi platformokon, hogy nagyobb támogatásra/ismertségre tegyenek szert. Moravec et.al.³¹⁷ arra jutott, hogy a közösségi hálózatoknak napjainkban kiemelkedő szerepük van az olyan alapelvek megvalósításában, mint a politikai pártok pluralizmusa, mivel az a politikai entitás, amelyik nem szerepel az Facebookon, gyakorlatilag ki van zárva (vagy súlyosan korlátozott) a közvitából. Csáki-Hatalovics et.al.³¹⁸ is rámutatott, hogy az államigazgatás tisztviselői nem csak közfeladataikkal összefüggésben alkalmazzák a közösségi platformokat. Egyes helyzetekben pl. a települési önkormányzat jogszabályi kötelezettség hiányában, de a köz érdekében, máskor azonban egy-egy tisztviselő – pl. önkormányzati képviselő vagy politikus – népszerűsítése céljából alkalmazza a közösségi médiát.

A közösségi média politikai kampányelemként már a kétezres évek végén megjelent az Egyesült Államokban, amely a tapasztalatok alapján már a valótlan állítások megjelenésének is teret adott. Ezért röviden körbejáróm az igazság és a hamis állítások lélektanát a politikai kommunikációban és azok lehetséges társadalmi és jogi megítélését, valamint a szólásszabadsághoz való viszonyát. Ehhez kapcsolódóan röviden kitérek a kapuőrök

³¹⁶ MICKOLEIT Arthur: Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. p. 3. <https://doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

³¹⁷ MORAVEC Ondřej – SMIEŠKO Ivan – GALEWSKA Ewa – GOSZTONYI Gergely – ZOLEA Sirio – SCHNEIDERS Pascal: *Digital Services Act Proposal (Social Media Regulation)*. *Studia Politica Slovaca* 2-3 pp. 166-185. p. 172. Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1029153> (Letöltés dátuma: 2024.05.10)

³¹⁸ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – MOLNÁR Péter – CZÉKMANN Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, különös tekintettel a közösségimédia-platformokra. Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora*, Ludovika, 2022. pp. 53-65. p. 59 (2022) Online: <https://media.ekonyv.hu/shared/product/83/43f35c5a-f663-4bbd-8c71-5f244ef2a347.pdf> (Letöltés ideje: 2024.02.15)

(gatekeeper) szerepére, amelyek szabályozása Európában és az Államokban eltérő, főleg a szólásszabadság védelmének függvényében.

Ebben a kontextusban vizsgáltam két kormányzati esetet az Egyesült Államokban, és válaszokat kerestem a 2020-as elnökválasztás eredményeinek alakulására, Trump elnök pandémiás helyzetben folytatott kampányára vonatkozóan. Az eredmények tükrében ismertetem a választásokat követő közösségi platformok politikai jellegű döntéshozatalát a korábbi elnök közösségi média-megjelenésével kapcsolatban, amelyek a letiltásához vezettek. Ez a döntés azért volt fontos, mert rávilágított arra, hogy a politikai és kormányzati kommunikációt erőteljesen meghatározni, vagy torzítani képes közösségi platformok szorosabb szabályozására volna szükség.

Érdekes számba vennünk, hogy a politikai megnyilvánulás mellett, milyen céljai is lehetnek a közösségi média közigazgatási alkalmazásának. Legfontosabb talán a tájékoztatási funkció. Mivel a közösségi média természetéből és működési mechanizmusából fakadóan ösztönzi a felhasználókat az információk terjesztésére (megosztására), fontos lehet katasztrófavédelmi helyzetekben, vagy egyéb, nagy kárral fenyegető események megelőzésében vagy a következmények enyhítésében.³¹⁹ Mivel az internet a korábban bemutatott statisztikák által igazoltan is a lakosság döntő többségének rendelkezésére áll az okoseszközök révén, segítségével gyorsan lehet eljuttatni híreket a célcsoport tagjai részére. Számos példa igazolta, hogy a közösségi média a kormányzat megbízható kommunikációs csatornájává vált. Hogy csak a legfontosabbakat említsük: a Twitter használata 2010-ben a keleti parti hóviharak során; a Facebook alkalmazása az ún. Arab Tavasz idején 2011-ben; ugyanebben az évben a Szövetségi Válságkezelési Ügynökség (Federal Emergency Management Agency – FEMA) felhívása arra, hogy a földrengések során a kapcsolattartás megbízhatóbb a közösségi médián keresztül a hagyományos telefonvonalakhoz képest.³²⁰ Akár egy új szabályozásra, széles tömegeket érintő eseményekre történő figyelemfelhívás során a közigazgatási szerv számára is fontos lehet az információ fentebb már tárgyalt, gyors terjedése, ezért a nemzetközi kitekintést követően, a hazai miniszterek kommunikációját

³¹⁹ Vö: CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: A közösségi média felhasználásának lehetőségei a közigazgatásban - nemzetközi elemzés In: Homicskó, Árpád Olivér (szerk.) *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken* Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, (2020) 41-53., p. 44

³²⁰ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: A közösségi média szabályozása az egyes államokban – USA, In: Barzó T. – Czékmann Zs. – Csák Cs. (szerk.): „*Gondolatok köztér*” *A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban*. Miskolci Egyetemi Kiadó 2021. pp. 616-643 p. 627 [2021b]

vizsgáltam, annak függvényében, hogy hazánkban a szaktárcák vezetői milyen arányban végeznek szakmai (igazgatási) kommunikációt és politikai kommunikációt, azaz a személyes véleménynyilvánítást mennyire képesek elkülöníteni a szakmai információ átadástól – különösen a minisztériumok hivatalos oldalainak a vizsgált időszakban tapasztalható alacsony kommunikációja mellett. A hazai tapasztalatok alapján, igyekeztem egy Európa szerte meghatározó egészségügyi-szakmai kérdéssel kapcsolatos minisztériumi kommunikációt vizsgálni egy összehasonlító elemzés keretében a 2020-ban indult világjárvánnyal kapcsolatban.

4.1 Kiindulási elméletek

A közösségi média új módszereket vezetett be a politikai terület elképzelésére és felfogására is. Népszerűsítette a politikai, mint expresszív és performatív cselekvés fogalmát, amely valamilyen szinten állami és társadalmi felügyelet alatt áll. A közösségi média nagyban megkönnyítette a politikai identitások és eszmék megnyilvánulásait, ugyanakkor fokozta az ezzel járó kockázatokat és veszélyeket is.

Ezért azt is látnunk kell, hogy a kormányzati intézmények – közjogi jellegüknél fogva – csak lassan nyitnak, és mérsékelten kísérleteznek a közösségi médiával. Ám felismerték azt is, hogy a közösségi média ösztönzi az innovációt a közszolgáltatások nyújtásában és az állami működésben, hiszen kiaknázható az internet „demokratizálódási” hatása a nyilvános információ- és szolgáltatáskínálatra; ugyanakkor lehetőséget nyújtanak azoknak az elvárásoknak a teljesítésére, amelyeknek a hagyományos online kormányzati szolgáltatások nem felelnek meg.³²¹ A szervezeti keretből adódóan viszont, az intézményeknek figyelembe kell venniük a kockázatokat - például a magánélet védelme, az információk megbízhatósága és a közvélemény megítélése. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell tehát fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, ugyanakkor a közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult társadalmi rétegek érdeklődését növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt. *Costa*³²² értelmezésében, egyes témák és politikai ideológiák jobban láthatóvá váltak, míg mások teljesen rejtve maradtak. A nyilvános közösségi

³²¹ Lásd pl. 4.5 és 4.6 fejezetek

³²² COSTA Elisabetta: *Social Media in Southeast Turkey: Love, Kinship and Politics*, UCL Press London, 2016., DOI: 10.14324/111.9781910634547, Online: <http://www.ucl.ac.uk/ucl-press>, p. 128-129 (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

médiában átrajzolták a látható és a láthatatlan közötti határokat; egyes párbeszédék hangsúlyosabbá váltak, mások még rejtettebbek lettek.

Ines³²³ kutatásai alapján, korábban a technológiai újítások kormányzati bevezetése jellemzően felülről lefelé történt, addig a közösségi média használatának begyűrűzése a kormányzati kommunikációba ezzel – legalábbis részben – ellentétes irányt mutat, amely kezdetben kevésbé volt formális, és csak lassanként vett fel „hivatalos” szerepet. Ez elsősorban a közösségi média közkedveltségének, másrészt pedig annak köszönhető, hogy a felhasználók információs igénye egyre növekszik ezeken a platformokon.

Csáki-Hatalovics³²⁴ is rávilágít, hogy a korábban bevett tájékoztatási gyakorlatot is felülírták ezek a megoldások, és úgy tűnik, hogy az állam működésének egyre szélesebb területére gyűrűznek be az új kommunikációs trendek, annak érdekében, hogy a kormányzati szervek kapcsolatot teremtsenek az állampolgárokkal hivatalos kommunikációjuk során. Igaz, azt is látnunk kell, hogy a közösségi média használatával kapcsolatosan jelenleg még az jellemző, hogy azt sokkal inkább használják politikusok és intézményvezetők, mint maguk az intézmények.³²⁵

Ezek alapján, a közösségi média „hivatalos” használatának két dimenzióját különböztethetjük meg. El kell határolnunk a politikai és a hagyományos közigazgatási kommunikációs célt. A közigazgatás természeténél fogva, hatékonyabb működése érdekében kizárólag megbízható forrásból származó, valós információt közölhet, jogszabályokban taxatív módon rögzített keretek között. Ezt meg kell különböztetnünk az egyéni, a választási, vagy a tájékoztatási célokat is szolgáló egyéb kormányzati vagy politikai kommunikációtól, még ha az kormánytagtól ered is. Külön figyelmet érdemel a közösségi média rosszhiszemű politikai használata, és annak konzekvenciái, feltételezve azt, hogy az, jellegénél fogva ugyanolyan erősen hat vissza a kommunikátorra.

4.2 Igazmondás és szabad véleménynyilvánítás

A szólás szabadságához és a szabad véleménynyilvánításhoz való természetes emberi igény, már Szókratész munkásságában is megjelent. A Kr.e. 399-ben lezajlott pere során, az esküdteknek intézett beszédében is megerősítette azon hitét, hogy ha nem mondhatja ki

³²³ MERGEL Ines: *The Public Manager 2.0: Preparing the Social Media Generation for a Networked Workplace*, 2018. Online: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15236803.2012.12001695> (Letöltés dátuma: 2023.11.28)

³²⁴ CSÁKI-HATALOVICS [2020:41]

³²⁵ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *A digitális közigazgatás*, Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata 2021/16:1. különszám pp. 53-61., 9 p. [2021a]

szabadon saját véleményét,³²⁶ úgy inkább az istenek előtt felel halálával. E hite tette annyira erőssé, hogy inkább megitta a mérgezett italt, minthogy a 30 zsarnok elvárásainak megfelelően elhallgassa álláspontját a közélettel kapcsolatosan.³²⁷ Ez a szellemiség számos, az emberi jogokért küzdő gondolkodó eszméiben megjelent. *John Milton* teologikus megközelítésében, a szabad vélemény kinyilvánításának korlátozása Isten ellen való, hiszen az nem engedi felvirágozni a „szabad és értelmes szellemet”, mert az ember az eltérő nézetek vitájában képes ráatalálni az igazságra.³²⁸ Miltonhoz hasonlóan, *John Stuart Mill* sem hisz a vélemény elnyomásában, hiszen senki sem tévedhetetlen, és lehetséges, hogy pont egy elnyomott álláspont hordozza az igazságot. Ugyanakkor az igazságnak is folyamatosan ki kell állnia a társadalmi tesztet, így a vita, a már dogmatikusan elfogadott, vagy felismert igazságnak is a javára válik, amely – Mill megközelítésében – a társadalmi fejlődés alapfeltétele.³²⁹ Az 1787-es Amerikai Alkotmány első módosításai (Bill of Rights) is kifejezetten taglalták a szólásszabadságot, igaz a kor közéleti jellegének megfelelően, a sajtó szabadságára helyezték a hangsúlyt. Ennek oka vélhetően az, hogy a szólás szabadsága és a sajtó szabadsága ugyanazon érem két oldala, és a 18. század embere a véleményét legszabadabban a sajtóban fejthette ki.³³⁰ *Oliver W. Holmes* bíró *Abrams v. United States* ügyben meghozott ítélete szerint, az igazságot a „gondolatok szabad piacán” találjuk meg, ahol az egyes vélemények ütköznek, és azt fogadhatjuk el igaznak, amely(ek) a gondolatok piaci versenyéből győztesként kerül ki.³³¹ Ebből következik, hogy a gondolatok piaci versenyéből győztesként kikerülő valótlan állítás is elfogadható „igazságnak”. Ezzel Holmes nyitva hagyta a valótlan állítások versenybe kerülésének piactorzító hatását. Ennek megfelelően, ma már nem vonhatunk szoros párhuzamot a szólásszabadság és az igazság, vagy annak keresése között. Szerencsésebb talán, ha az igazság keresésének feladatát a közügyek vitáinak összefüggésében próbáljuk értelmezni, ahol a jogalkalmazásnak a demokratikus eljárások biztosításával és védelmével – így a közösségi médiában megjelenő

³²⁶ IGNÁCZ Lilla: A véleménynyilvánítás szabadsága és korlátai., In: Magyar Politikatudományi Tanulmányok, CEPoliti Kiadó 2022. 2022/1. évf. 1–2. pp. 77-94 p. 79

³²⁷ Szabadságvérvő gondolkodóként filozófiai tanai rendkívül népszerűek voltak, az athéni berendezkedéssel és a demokráciával kapcsolatban is erős kritikákat fogalmazott meg. A Peloponnészoszi háború elvesztését, valamint a spártaiak által elszenvedett döntő vereség után, az egy évre Athént irányító 30 zsarnok uralma alatt tapasztalható közéleti válság végül a halálos ítéletéhez vezetett.

³²⁸ MILTON John: *Areopagitica*. In Reményi Édua – Koltay András (szerk.): *A szólásszabadság káprázata*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017/62, 75-76 Könczöl Miklós fordítása.

³²⁹ MILL John Stuart: *A szabadságról*. Budapest, Századvég – Readers International, 1994.

³³⁰ LOEBS Patrick – CSÁKI-HATALOVICS Gyula: Origins and applications of free speech in America; In: Osztoivits András (szerk.) *Karoli Mundus II.*, Budapest, Magyarország, 2022. KRE Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 37-47, p. 38.

³³¹ *Abrams v. the United States* 250 US 616 (1919), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/616/> (Letöltés dátuma: 2023.11.30)

közügyekkel kapcsolatos kommentek és viták szabad megformálásának lehetőségével – van dolga, ahogy az amerikai ügyek is mutatták. Ha viszont a szabad véleményformálás oldaláról közelítjük meg a kérdést, úgy az „igazság” értelmezhető demokratikus igazolásként is, így a szabad véleménynyilvánítás a közös ügyekben szükséges döntések meghozatalára szolgáló eszköz. Ebből pedig az következik, hogy a szabad szólás jogának legfőbb célja és értelme, hogy az állampolgár részt vegyen a közügyek megvitatásában és az azokról való döntésekben. Tehát a jog lényege a demokratikus (ön)kormányzat megteremtése.³³²

Ezen közösségi platformokon folyó vitákban sem lehetséges így az objektív igazság feltárása, mert arra sem az újságíró, sem a bíróság nem alkalmas, ezért érdekesek a későbbiekben tárgyalt amerikai elnökválasztást követően, Trump elnök közösségi profiljaival kapcsolatos döntések. A választási kampányok során tett kijelentésekre számos specifikus szabály vonatkozik, amelyeknek kettős célja lehet. Egyfelől a kampányban folytatott kommunikáció erőteljes védelme: a szólásszabadság legszigorúbban védett belső magja a politikai beszéd, és ami egy kampányban hangzik el, az a demokrácia működésével, a demokratikus eljárásokkal a lehető legszorosabban függ össze. Másfelől ezen eljárásokat védeni is kell, hogy egy-egy jelölt vagy közösség, párt ne torzítsa el a demokratikus döntéshozatal folyamatát, és ne okozzon kárt végső soron a demokratikus rendnek. Nem véletlen, hogy a fake news probléma legélesebben választási kampányok (a 2016-os amerikai elnökválasztás, a 2019-es európai parlamenti választás stb.) során vált láthatóvá.³³³

John Stuart *Mill* számára tehát, az igazság alapvető érték, amely megismerhető, a megismerése pedig a társadalmi fejlődés előfeltétele. Senki nem tévedhetetlen, tehát soha nem lehetünk teljesen biztosak abban, hogy amit igaznak gondolunk, valóban az. Éppen ezért a szólásszabadság korlátozása nem engedhető meg, hiszen lehetséges, hogy éppen az elnyomott vélemény hordozza az igazságot.³³⁴ A szabad vita, azaz a vélemény kinyilvánítása minden esetben segíti a lehetséges igazság felszínre jutását, ezért nagy társadalmi fontossággal bír, s mivel az egyéni szabadság egyik attribútuma, nem korlátozható, mindaddig, amíg mások számára nem káros. Ugyanakkor *Wragg*³³⁵ álláspontja szerint, nincs

³³² MEIKLEJOHN Alexander: *Political freedom: The constitutional powers of the people*, Greenwood Press, 1979.

³³³ KOLTAY András: *A szólásszabadság doktrínája és a fake news jelensége az online platformokon*, In: Kovács Éva Margit (szerk) *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, pp. 231-268. p. 244., Budapest, Magyarország, NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2020. Online: http://real.mtak.hu/118396/1/Koltay-Fakenews_ImreMikloskotet.pdf (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

³³⁴ MILL [1994: 34]

³³⁵ WRAGG Paul: *Mill's dead dogma: The value of truth to free speech jurisprudence*, Public Law, (2013), 363-385, p. 367

automatikus összefüggés az igazmondás és a demokratikus fejlődés között, mi több, általános értelemben véve, az „igazság kimondásához való jog” sem létezik valójában – gondoljunk csak például nemzetbiztonsági információk megoszthatóságára. Ebben a megközelítésben az igazság elhallgatása vagy torzítása, társadalmilag még előnyös is lehet. Az *Abrams v. United States* ügyben meghozott ítéletében, Holmes bíró a gondolatok szabad cseréjében, az egyes „igazságok” csak annyira erősek, amennyire megállják a helyüket a „piaci versenyben”.³³⁶ A szólásszabadság egyik kiemelkedő ügyében hozott döntés, gyakorlatilag azt közvetítette, hogy a gondolatok piacán, a tényeket figyelmen kívül hagyva, azt tekinthetjük igaznak, amely győztesen kerül ki a versenyből.³³⁷ Persze az objektív igazság megelégedése ennél sokkal árnyaltabb, sok esetben a bíróságtól sem várható el, hogy egy-egy állítás mögötti igazságtartalmat igazolja. Közelebb jutunk a helyes megoldáshoz, ha az igazság keresésének feladatát a közügyekkel kapcsolatos vitáinak összefüggésében értelmezzük, ahol a demokratikus eljárások biztosítottak, beleértve minden olyan vitát, beszélgetést, újságcikket, közösségi médiában közzétett kommentet, amelyek közügyek vitáiba kapcsolódnak be, azaz minden olyan párbeszédet, amelyre egy tájékozott állampolgár közügyként tekinthet.³³⁸

Ilyen értelemben, „bizonyos mennyiségű valótlan állítás elkerülhetetlen a különböző nézetek nyílt és erőteljes kifejezésekor” – ahogy a *United States v. Alvarez* ügyben is utalt rá a bíróság.³³⁹ Az ügy lényege, hogy Alvarez egy amerikai nagyvállalat nyílt igazgatósági ülésén azt állította magáról, hogy a hadseregben szolgált és Becsület Érdemrendet kapott. Utólag fény derült arra, hogy ez nem valós, ám a bíróság kimondta, hogy önmagában egy állítás téves (hamis) volta nem elegendő ahhoz, hogy kizárja azt az Első Alkotmány-kiegészítés védelméből, s egy hamis állítás szigorú büntetése visszatartó erő lenne a szabad vitáktól.

Az európai joggyakorlat ezzel szemben bizonyos szinten korlátozhatja a politikai reklámokat és beszédeket. Az *Animals Defenders International vs. United Kingdom* ügyben Lord Bingham álláspontja szerint, a demokratikus folyamat alapja az, hogy ha az egymással

³³⁶ US. Supreme Court: *Abrams v. the United States* 250 US 616 (1919), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/616/> (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

³³⁷ WALDMAN Ari Ezra: *The marketplace of fake news*, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, 20. (2018), 845-870, p. 845, Online: <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol20/iss4/3/> (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

³³⁸ BARENDT Eric: *Freedom of speech*. 2. kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2007. p. 162, Online: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199225811.001.0001/acprof-9780199225811> <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199225811.001.0001> ISBN: 9780191714139 (Letöltés dátuma: 2023.11.29)

³³⁹ US Supreme Court: *The United States v. Alvarez* 567 US 709 (2012), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/709/> (Letöltés: 2021.05.12)

versengő nézetekről, véleményekről és politikákról nyilvános vitát folytatnak, és nyilvános ellenőrzésnek teszik ki őket, akkor a jó akarat idővel kiűzi a rosszat, az igaz pedig a hamisak felett érvényesül.³⁴⁰ Ugyanakkor meghatározóbb az, hogy a választópolgároknak joga van „az elfogult politikai reklámok lehetséges ártalmaival szembeni védelemre.” Ez a megközelítés így elutasítja Mill álláspontját a valótlan állítások hasznaival kapcsolatban, és az amerikai szólásszabadság felfogásával is szembe helyezkedik.³⁴¹ A brit Representation of the People Act 1983 rendelkezései szerint, bármely politikai szereplő, a választás eredményének befolyásolási szándékával tett valótlan tényállításokkal jogsértést követ el, kivéve, ha bizonyítja, hogy abban a hiszemben volt, hogy az állítások igazak, és erre ésszerű alapja is volt.³⁴²

Magyarországon a vélemény- és a sajtószabadság alkotmányos tartalmát az AB számos döntése értelmezi. Koltay³⁴³ elemzésében világít rá, hogy az emberi méltóság lett a véleményszabadság legfőbb és legáltalánosabb korlátja, amely a véleményszabadság bármely lehetséges korlátozásánál megfelelő súllyal figyelembe veendő szempont, ugyanakkor az AB gyakorlata azt mutatja, hogy a két versengő védendő jog közötti mérlegeléssel dönt. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy a véleményszabadság gyakorlása nem célozhatja az emberi méltóság megsértését, ugyanakkor az egyedi döntések meghozatala minden esetben a kettő közötti mérlegelést igényli. A jogrendszernek különbséget kell tennie a véleményszabadság hatályának attribútuma és a hatálya alá tartozó beszéd védelmének ereje között. Az AB értelmezésében a véleményszabadság csak a nyilvános közlésekre terjed ki, azzal, hogy tettleges is lehet, valamint a közlő a véleményét fogalmazza meg úgy, hogy ehhez megfelelő eszközt alkalmaz, és a közösség tagjai is értsék, hogy vélemény közlését valósítja meg összhangban az önkifejezés és a demokratikus nyilvánosság értékeivel. Látható tehát, hogy a véleményszabadság az emberi méltósághoz hasonlóan alkotmányos jog, amely szintén nem korlátozhatatlan, de korlátozása – hasonlóan minden más alapjoghoz – csak szűk körben lehetséges. Ezzel az Alaptörvény, de még inkább a Ptk. is a közügyek megvitatásának szélesebb körét kívánja megvalósítani, úgy, hogy a szabad véleménynyilvánítás abszolút

³⁴⁰ European Court of Human Rights: Case of Animal Defenders International Vs. The United Kingdom, Strasbourg 2013, Online: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-119244%22%7D>

³⁴¹ WRAGG [2013: 369-370]

³⁴² Legislation.gov.uk: Representation of the People Act 1983, section 106. Online: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (Letöltés: 2021.05.12)

³⁴³ Lásd: KOLTAY András: A véleményszabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében, ACTA HUMANA 2021/2. pp. 37–93, <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.3> (Letöltés dátuma: 2024.03.29)

korlátját az emberi méltóságon belül az emberi státuszt alapjaiban tagadó véleménynyilvánítások képezik. Ennek megfelelően a személyiségvédelem mértékének megállapításánál a közszereplői státusz is fontos, ugyanakkor másodlagos a közügyjelleghez képest. A közéleti szereplők személyiségi jogainak érvényesülése ezáltal szűkebb, amelynek mértéke közszereplői státuszuk jellegétől függ – a politikustól a „celebig”. Azaz, a közszereplői véleményszabadság fókuszában elsősorban maguk a közügyek, nem pedig a közszereplők állnak. Ennek egyik eklatáns példája volt, amikor egy médiaszereplő 2014-ben a közösségi oldalán obszcén szavakkal illetett egy másik televíziós személyiséget, aki ezért becsületsértésért beperelte az illetőt. A terhelt felet a bíróság jogerősen elítélte, ugyanakkor a bírósági tárgyaláson még durvább jelzőkkel illette a másik felet, majd véleményével együtt ezeket is megosztotta közösségi oldalán, ami miatt alkotmányjogi panaszt nyújtott be sértett fél. Ebben az esetben viszont, az AB a sértő személy véleménynyilvánítási jogának adott elsőbbséget, tekintettel arra, hogy a büntetőeljárásról szóló tájékoztatás közügynek minősül, így elsőbbséget élvezett a sértett fél emberi méltósághoz és jó hírnévhez való jogával szemben.³⁴⁴ Ugyanez a személet jelenik meg az 5/2015 (II. 25.) AB határozatban is, amely szerint, a választási kampányok során közszereplők és a versengő jelöltek "nyíltan, sőt kendőzetlenül is kifejezhetik magukat".³⁴⁵ Ha a kijelentés szövegkörnyezetéből egyértelműen következtethető, hogy a beszélő nem tényállításra, hanem véleménynyilvánításra törekedett, akkor a közlés valóság tartalmát nem kell értékelni. Így tehát, a véleménynyilvánítás szabadsága "fokozott védelemben részesül a közügyekről alkotott vélemények ütköztetésében felszínre kerülő értékítéletekkel kapcsolatban, még ha azok esetleg túlzóak és felfokozottak is."³⁴⁶

A *pizzagate* ügygel 2016-ban ismertük meg a „fake news” fogalmát. A 2016-os amerikai elnökválasztás alatt terjedt el az a hír, hogy Hillary Clinton egy washingtoni pizzériában gyermekkereskedő hálózatot működtet, amely annyira komolyra fordult, hogy fegyveres incidens is történt az étteremben. Az az állítás, miszerint Hillary Clinton pedofil volt, egy Facebook bejegyzésben indult, terjedt a Twitteren, majd vírusként szóródott szét szélsőjobb oldali platformok segítségével.³⁴⁷ Az internet és különösen a social media közegben a hamis állítások mennyisége és terjedési sebessége szinte követhetetlen, és

³⁴⁴ Részletesen: 3030/2019. (II.13.) AB határozat

³⁴⁵ 5/2015 (II. 25.) AB határozat indoklás [26]

³⁴⁶ 5/2015 (II. 25.) AB határozat indoklás [28]

³⁴⁷ ROBB Amanda: *Anatomy of a fake news scandal*. RollingStone 2017. november, Online: <https://www.rollingstone.com/feature/anatomy-of-a-fake-news-scandal-125877/> (Letöltés: 2021.05.13)

minőségében is megváltoztatja a nyilvános szférát.³⁴⁸ Az online platformokon terjedő hamis hírekkel szembeni hatékony jogi fellépés egyelőre nagyon nehézkesnek látszik, hiszen a platformokon a verseny a közönség, a felhasználók figyelméért zajlik, azon másodpercekért, amelyet egy-egy felhasználó egy adott tartalomra fordít, ezért minél izgalmasabb, érdekesebb, ragadósabb tartalmakat kell előállítani, akár hazugság árán is – hogy vírus módjára terjedjen.³⁴⁹ A 2016. év végi amerikai elnökválasztás után egyébként a Facebook-ot nagyon sok kritika érte, hogy nem tett semmit a valótlan hírek terjedésének megakadályozására, és részben ennek tudták be Trump győzelmét és Clinton vereségét.³⁵⁰ Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a platformszolgáltatók gazdasági értelemben kezdetben az álhírek terjesztését lehetővé tévő, egyre intenzívebb és ezáltal egyre felületesebb nyilvános térnek a kialakulásában voltak érdekeltek. De a hazugságok tömeges terjesztését a szólásszabadság oldaláról vizsgáljuk, vajon a demokratikus döntéshozatal eszköze lenne? A válasz Koltay szerint az, hogy nem valószínű, hogy a hazugságok szándékos közzététele szolgálja a demokratikus nyilvánosság érdekeit.³⁵¹

4.3 Kapuőrök az online térben

A kapuőr (gatekeeper) fogalmát *Kurt Lewin* amerikai-német pszichológus különféle csoportok dinamikus interakcióját kutatva 1947-ben dolgozta ki. Hagyományos értelemben kapuőrnek tekinthetjük azt a háziasszonyt, aki meghatározza vásárlásai során, hogy mi kerüljön az asztalra³⁵², vagy azt a recepcióst, vagy asszisztenst, aki megakadályozza, hogy egy információ egy szervezeten belül eljusson bizonyos helyekre, vagy személyekhez. *David Manning White*³⁵³ a telegráf-szerkesztők munkáját elemezte, akik a táviratok formájában beérkező közlemények között válogattak, és azt vizsgálta, hogyan jutnak el a hírek az ellátótól a fogyasztóig a „kapuőr” szűrőjén keresztül. Megállapításai szerint, a hírtörténetek kiválasztása a szerkesztő személyes tapasztalathalmazán alapuló szubjektív

³⁴⁸ Részletesen: Európai Bizottság: Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation 2018. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (Letöltés dátuma: 2024.05.02)

³⁴⁹ HINDMAN Matthew S.: *The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 2019.

³⁵⁰ MARTÍNEZ Antonio G.: *How Trump Conquered Facebook – Without Russian Ads*. Wires, 2018. február 23., Online: <https://www.wired.com/story/how-trump-conquered-facebook-without-russian-ads/> (Letöltés: 2021.05.11)

³⁵¹ KOLTAY [2020b: 232]

³⁵² HORÁNYI Özséb - SZABÓ Levente: A kommunikáció ágenséről. In: Horányi Özséb (szerk.): *A kommunikáció mint participáció*. AKI-Typotex, Budapest, 2006. p. 184.

³⁵³ WHITE David Manning: The "Gate Keeper": A Case Study In the Selection of News, *Journalism Quarterly*, 27(4), 383-390. <https://doi.org/10.1177/107769905002700403> Online: <https://www.aejmc.org/home/wp-content/uploads/2012/09/Journalism-Quarterly-1950-White-383-90.pdf> (Letöltés ideje: 2023.05.07)

döntés. *Bruce Westley* és *Malcolm S. MacLean*³⁵⁴ megállapításai szerint, a kapuőrökhöz is már egy külső szűrőkön keresztül érkeznek az információk, akik saját érdekeinek megfelelően, illetve az általa képviselt érdekcsoportok elvárásai szerint szelektál a külvilágról szerzett információk között, amelyeket végül eljuttat a kapuőröknek. Ebben a megfontolásban a kapuőrök inkább közvetítő szerepet játszanak, noha ők is szelektálnak a kapott információk között. Látható tehát, hogy hagyományos értelemben újságírók dolgoztak a hírválogatáson és a tartalomgyártáson, de közben kapuőri feladatokat is el kellett látniuk. Amikor a tartalom egyes részletei között válogattak az újságírók, akkor arról döntöttek, hogy mi kerüljön a nyilvánosság elé és mi maradjon kívül a médianyilvánosságon. Ma már a hagyományos médiafelületek mellett, egyre szélesebb körben alkalmazzák – a hagyományos felületek megjelenítésére is – az online felületeket, és megjelentek új típusú kommunikációs platformok és formátumok is (blogok, mikroblogok, közösségi oldalak stb).³⁵⁵ Koltay világít rá, hogy az online felületek gyakorlatilag felborították a nyilvános kommunikáció hagyományos rendszerét. Ma már, a hagyományos médián kívül bárki közzé teheti véleményét jelentősebb költségek nélkül úgy, hogy az megvitatható és véleményezhető. Az internet bőséges véleménynyilvánítást tesz lehetővé, tehát a kapuőrök megjelenése is szükségszerű volt, ugyanakkor az online kapuőrök nem csupán semleges közvetítők, vagy tartalomraktározók lettek, hanem az online kommunikáció alakítói, eldöntve azt is, hogy mely tartalmak kikerüljenek és hogyan jelenjen meg és mely tartalmak azok, amelyek egyáltalán nem. Nos, a kapuőrök szerepe tehát hasonló a szerkesztői tevékenységhez, ezáltal a médiaszabályozás alá kell, hogy tartozzanak, máskülönben csak technológiai cégeknek tekinthetnénk azokat.³⁵⁶ A szűrőbuborék elmélet szerint, a kapuőrök azok, akik egy-egy felhasználó közösségi hírfolyamján – a böngészési szokásai alapján – megjelenítik az érdeklődési köréhez, véleményéhez legjobban illeszkedő hírfolyamot. Ezek az online térben, algoritmusok alapján történő, böngészési előzmények szerinti intellektuális elkülönítés, amely alapján a felhasználók lényegesen kevesebb olyan tartalmat látnak,

³⁵⁴ WESTLEY Bruce H. - MACLEAN Malcolm S. Jr: A Conceptual Model for Communications Research, *Journalism Quarterly*, 34(1), 31-38. <https://doi.org/10.1177/107769905703400103> p. 33-36 Online: <https://www.aejmc.org/home/wp-content/uploads/2012/09/Journalism-Quarterly-1957-Westley-31-8.pdf> (Letöltés ideje: 2023.07.08)

³⁵⁵ FORGÓ Sándor: *Kommunikációelmélet – Kommunikációs ismeretek*. E-learning tananyag. Online: http://forgos.ektf.hu/wp-content/tananyagok/fs_komm_egyetemi/obj/ie_0001_0_0_0001_0_0_0.htm (Letöltés: 2021.05.15)

³⁵⁶ KOLTAY András: The right of reply in media regulation and its possible applicability in the case of social media platforms, In: Russell L. Weaver - Duncan Fairgrieve (eds.) *Damages, Injunctive Relief, and Other Remedies in Tort and Free Speech Cases*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge 2023. ISBN: 1527504859 pp. 155 – 185 p. 178

amelyek szembe mennek a véleményeikkel.³⁵⁷ A szűrőbuborék elméletet elfogadók álláspontja szerint, ez a folyamat, a demokratikus párbeszéd lehetőségét veszélyezteti, hiszen ezáltal, az eltérő véleményen lévő felhasználók közötti interakció egyre jobban szűkül. A folyamat vége pedig, hogy akár szélsőséges véleményeket is támogató, szegregált, egymással konfliktusban lévő ideológiai közösségek alakulnak ki.³⁵⁸ A másik álláspont szerint viszont, az internet, és maguk a közösségi platformok is annyira széleskörűek, és olyan nagy információhalmazok, hogy lehetetlen akár egy felhasználót is „elzárni” a vélemény-pluralitástól. A szűrőbuborékok így, csak kis mértékben befolyásolják az elérhető információkat. Ezt az álláspontot képviseli a Facebook által „megrendelt” tanulmány is, amely azt erősíti, hogy hírfolyamot összeállító algoritmus csak minimális mértékben rostálja ki a felhasználó érdeklődésével nem azonos hírforrásokat, valamint a szűrési funkcióval forrásokat távolíthat, vagy vehet fel bárki a hírfolyamból, így mindenki jelentős mennyiségű „ideológiailag sokszínű” hírhez juthat a szolgáltatáson keresztül.³⁵⁹

Ebben a kontextusban a politika is erőteljesen determinált a média által, így a politikusoknak is alkalmazkodniuk kellett a médiakommunikációs elvárásokhoz, az online térben pedig kötelesek elfogadni a közösségi oldalak szabályszerűségeit. Ugyanakkor arra is törekednek, hogy a kapuőrök kiiktatásával célzatosan közvetítsenek tartalmakat a követőik felé, és befolyásolják figyelmüket, lehetőleg a kétirányú kommunikáció lehetőségét kizárva, önközvetítésre használva akár a Facebook vagy Twitter oldalakat is.³⁶⁰ Azaz, a szabad vita kialakulásának lehetősége csak mérsékelten jelenik meg szándékaik között – bármilyen információt megosztanak, azt egyirányú módon szeretnék tenni. A közösségimédia-platformokon a hamis információkat a legtöbbször tudatosan, politikai megfontolásokból terjesztik. Ennek megfelelően, a jogalkalmazásnak is válaszokat kell találnia a felmerülő új kérdésekre. A platformok egy ideig azzal védekeztek a felelősségük felvetése kapcsán, hogy ők semleges szereplői a kommunikációnak, csak teret biztosítanak a résztvevőknek.³⁶¹

³⁵⁷ Bővebben: PARISER Eli: *The Filter Bubble: What The Internet Is Hiding From You*, Penguin Books, 2012.,

³⁵⁸ POLONSKI Vyacheslav: *The biggest threat to democracy? Your social media feed*. World Economic Forum, 2016., Online: <https://www.weforum.org/agenda/2016/08/the-biggest-threat-to-democracy-your-social-media-feed/> (Letöltés: 2023.07.14.)

³⁵⁹ BAKSHY Eytan– MESSING Solomon– ADAMIC Lada A.: *Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook*. Science, 2015. június 5., Online: <https://science.sciencemag.org/content/348/6239/1130> (Letöltés: 2021.06.25)

³⁶⁰ LARSSON Anders O. - KALSNES Bente (2014): *'Of Course We Are on Facebook': Use and Non-use of Social Media among Swedish and Norwegian Politicians*. European Journal of Communication, 2014., Vol. 29, No. 6, 653–667, Online: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0267323114531383> (Letöltés: 2021.06.22)

³⁶¹ MARANTZ Andrew: *Facebook and the “free speech” excuse*. New Yorker, 2019.10.31, Online: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/facebook-and-the-free-speech-excuse> (Letöltés: 2021.07.15)

Ennek megfelelően, a hagyományos szerkesztői felelősséget egy tartalom közzététele során nem vállalják, egy tartalom közzétételéről nem döntenek előzetesen, igaz visszamenőleg eltávolíthatnak egy-egy bejegyzést, esetleg előzetes szűrés alapján nem engedik közzé tenni. Sőt! Rendre meghatározzák, hogy milyen tartalmak jelenjenek meg, és melyeket tesznek teljesen láthatatlanná. Természetes álláspont részükről, hogy technológiai céggként és nem médiavállalatként kezeljék őket, hiszen a tech cégekre szűkebb és sokkal rugalmasabb szabályozás vonatkozik.³⁶² Az Egyesült Államokban az Első Alkotmánykiegészítésben megfogalmazottak alapján a kormányzat nem jogosult arra, hogy jelentős módon beavatkozzon a médiaszektor szabályozásába, néhány szűk körű kivételtől eltekintve. A nagy platformok (így az internet- és a közösségimédia-szolgáltatók) szabályozásának másik akadálya az úgynevezett tisztességes kommunikációról szóló törvény (Communications Decency Act)³⁶³ melynek értelmében a szolgáltató felelős azért, hogy ne jelenjen meg olyan tartalom, amely a szövetségi szabályozás szintjén bűncselekménynek minősül (pl. gyermekpornográfia), tehát felelős a saját maga által készített és közzétett, rágalmozó vagy becsületsértő tartalmakért, de nem felel a felhasználók által közzétett tartalmak tekintetében. Mindez fordítva is igaz: a szolgáltatók nem vonhatók felelősségre azért, ha kifogásolható tartalmat távolítanak el, legalábbis mindaddig, amíg jóhiszeműen járnak el.³⁶⁴ Láthattuk azonban, hogy aktívan képesek alakítani a rajtuk keresztül zajló kommunikációt, egy-egy bejegyzés elérésének, tiltásának, vagy azok élénkségéhez, intenzitásához gazdasági érdekeik is fűződnek – elrendezik, előtérbe helyezik vagy hátra sorolják, saját szempontjaik szerint akár törlik is, vagy rendszerükben elérhetetlenné teszik őket, ugyanakkor a legnagyobb bevételi forrásuk a reklám (csakúgy, mint a médiavállalatoknak). Emlékezzünk vissza például, hogy 2020 október közepén a platformok jelentős erőket mozgósítva igyekeztek láthatatlanná tenni Biden elnökjelölt fiának, Hunternek a kellemetlen és korrupciógyanús esetét az ukrajnai és kínai üzleti ügyeiről, amelyekkel kapcsolatban felmerült a befolyással üzérkedés vádja,³⁶⁵ de erről amerikai választópolgárok tömegei nem szerezhettek tudomást.

4.3.1 Cenzúra és szabályozás röviden

Cenzúra alatt hagyományosan azt értjük, hogy a hatóságok önkényesen beavatkozhatnak a sajtószabadság gyakorlásába, ebben pedig, a közösségi felületek a hatóságok segítőiként

³⁶² KOLTAY [2023: 180]

³⁶³ Communications Decency Act 1996, 47 USC 230, 47. cím, I. rész. 84.o. Online: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ104/PLAW-104publ104.pdf> (Letöltés: 2021.06.27)

³⁶⁴ CSÁKI-HATALOVICS [2021b:620-621]

³⁶⁵ A New York Post több cikket is közölt tárgyban, lásd: <https://nypost.com/search/hunter+biden/page/3/?sf=year&orderby=date&order=asc> (Letöltés: 2021.06.29)

léphetnek fel. Igaz, ma már nem csak az állami korlátozásokkal kapcsolatban használják, ugyanis a magánérdekek is képesek korlátozni a médiatartalmakat és nem feltétlenül külső nyomás hatására alkalmazzák (öncenzúra). Ennél fogva, a közösségi oldalak üzemeltetőinek beavatkozása a kommunikációs folyamatba nem feltétlenül jelent veszélyt, sőt, adott esetben jogszabályból fakadó kötelezettségük eldönteni, hogy egy adott felhasználói tartalom jogsértő-e vagy sem. Az igazán sarkalatos kérdés az, hogy a platformok e gyakorlatuk során hozott tartalmi döntései mennyire engedik érvényre jutni a véleménynyilvánításhoz való alapjog védelmét szolgáló biztosítékokat. A közösségi médiaszolgáltatók tehát, egyrészt a nemzeti (vagy uniós) jogszabályok érvényesítésével, másrészt a saját maguk által létrehozott magánszabályozás eszközeivel felügyelik a felhasználók által közzétett tartalmakat. A lényeges különbség itt az, hogy míg az előbbi esetén a platformok jogilag kötelesek bizonyos tartalmak eltávolítására, míg az utóbbi esetben saját hatáskörben döntenek erről. Az Egyesült Államokban „járulékos cenzúraként”³⁶⁶ a kapuőrök tevékenységét szabályozva, közvetve korlátozzák a szólásszabadságot, úgy, hogy a kapuőrök tevékenysége vagy passzivitása – a szólásszabadság garanciális elemeként – nem felelősségre vonható. Az 1996-ban alkotott Communications Decency Act rendelkezései alapján ugyan a mentesség nem teljes és feltétlen, mert bírói döntés alapján egy platform elveszítheti az immunitást.³⁶⁷ Ettől függetlenül az USA-ban Trump elnök végleges törlése sem okozott bírói fellépést, még úgy sem, hogy korábban nem volt példa kormányzati szereplő közösségi oldaláról történő eltávolítására.

Az EU közös joga szerint, a közösségi platformok tárhelyszolgáltatóknak minősülnek, s mivel a felhasználói adatokat és tartalmakat saját rendszerükben tárolják, rendszerezik, és teszik elérhetővé, az elektronikus kereskedelmi irányelv szabályai szerint el kell távolítaniuk azon jogsértő tartalmakat, amelyek ilyen jellegéről tudomást szereznek, de előzetes ellenőrzési vagy általános monitorozási kötelezettség nem írható elő számukra.³⁶⁸ Azaz az európai megközelítés szerint, egy jogsértésről való tudomásszerzést követően, a szolgáltatók már saját mulasztásukért (a jogsértő tartalom eltávolításának elmaradása esetén) felelőssé tehetők. Az irányelv szerint tehát, a jogsértésről való tudomásszerzést követő eltávolítási

³⁶⁶ WU Felix T.: *Collateral censorship and the limits of intermediary immunity*. Notre Dame Law Review, 87. (2013), 1. 293–349., Online: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol87/iss1/6/> (Letöltés: 2021.06. 25)

³⁶⁷ Communications Decency Act 1996, 47 USC 230, 47. cím, I. rész. 83.o.

³⁶⁸ 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 (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv, Eker. irányelv), 14–15. cikk, OJ L 178., 2000.7.17., 1–16. o Online: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/31/oj> (Letöltés: 2021.06.30)

kötelezettség az internetes tartalomszolgáltatókra hárul. Egy valótlan állítás egyébként nem esik ipso facto a törlési kötelezettség alá, illetve az sem felróható, ha egy bejegyzés jogsértő jellegét senki sem jelezte a szolgáltatónak. Az már egy másik érdekes kérdéskör, hogy a tartalomszolgáltató által eltávolított tartalom törlése egy tényleges, jogsértést megállapító bírói határozat megszületése előtt történik meg. A közösségi média platformok korábban nem tartoztak az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv hatálya alá, de annak módosításával az AVMS-irányelv bevezette a "videómegosztó platform szolgáltatás" és a "videómegosztó platform szolgáltatója" fogalmakat melyek alá a közösségi platformok is beleértendők.³⁶⁹ Magyarországon az AVMS-irányelv videómegosztó platformokra vonatkozó rendelkezéseit az elektronikus kereskedelemről szóló törvény módosításával ültették át - elsősorban az irányelv szabályainak átvételével, de bizonyos részletszabályok révén további kötelezettségeket is rótt a videómegosztó platformokra. További szabályzók a sajtószabadságról szóló és a médiatörvény, ugyanakkor a videómegosztó platformok szolgáltatásainak meghatározásán és a regisztrációs szabályok pontosításán túl - nem tartalmaznak további követelményeket a közösségi médiaplatformokra vonatkozóan, így jobbára a felhasználókra vonatkozó magánszabályozás valósul meg itt is. Azaz, a felhasználók szólásszabadságának kereteit a szolgáltató határozza meg – az ASZF rendelkezésein keresztül. A felhasználók pedig, nincsenek abban a helyzetben, hogy a szerződés módosítását kérjék, ugyanakkor a platform bármikor egyoldalúan módosíthatja azt. További szempont, hogy minden egyes felhasználóval ugyanaz a szerződés jön létre, viszont az általa gyakorolt beavatkozás az alkotmányos jog gyakorlását érinti. Az is ismert, hogy platformokon számtalan vita és beszélgetés zajlik közügyekkel kapcsolatban, ám a szolgáltató beavatkozása nem tekinthető állami intézkedésnek, ezáltal alkotmányos garancia erejével sem bír, ugyanakkor a szólásszabadság jogi határait átlépő tartalommoderálás viszont nagyon gyakori.³⁷⁰ Emlékezzünk Lázár János miniszter 2018 tavaszi Bécsben készült, bevándorlókra utaló videójára, melyet a szolgáltató a gyűlöletbeszéd tilalmára vonatkozó szabályok megszegése miatt eltávolított, majd később újra elérhetővé tette közérdeklődésre számot tartó aktualitások miatt (lásd AB és Ptk. gyakorlata a „közügy”

³⁶⁹ Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve OJ L 95/1 (27) Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:HU:PDF> (Letöltés: 2021.06.30)

³⁷⁰ KOLTAY András: The regulation of social media platforms in Hungary, In: *The Impact of Digital Platforms and Social Media on the Freedom of Expression and Pluralism*. Ferenc Mádl Institute of Comparative Law; Central European Academic Publishing, Budapest-Miskolc 2021., pp. 79-110. ISBN 9786156356086, Online: <https://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/the-impact-of-digital-platforms-and-social-media-full-book.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.03.30)

elsőbbségére vonatkozóan). Toroczkai László esetében viszont, nem csak a személyes profilt, hanem később a Mi Hazánk mozgalom hivatalos oldalát is törölték.³⁷¹

4.4 Nemzetközi kitekintés (USA, politikusok)

„Vajon a közösségi média (Facebook) a hagyományos média hírfogyasztásának születését vagy halálát okozza?”³⁷² tette fel a kérdést Teng és Joo (2014). Azokban a közigazgatási rendszerekben, amelyekben a közigazgatás és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált (angolszász területen), ott hamarabb nyúltak hozzá a közösségi médiához „hivatalos” szinten, ám ott is szembesülni kellett azzal, hogy a magánszféra sérülékenysége mellett, a személyes véleménynyilvánításhoz való jog zavart kelthet az addig megszokott egyirányú politikai (vagy akár kormány-) kommunikációban. Látható, hogy a kormányzati kommunikációban egyre szélesebb körben alkalmazzák az egyes közösségi platformokat és egyre meghatározóbb üzenetközvetítő csatorna az állampolgárok felé. Az Egyesült Államok Hadseregének például több, mint ötmillió, a Külügyminisztériumnak hárommillió, a Haditengerészetnek közel négymillió követője van, a parti őrségek együttesen többmilliós követőbázissal rendelkeznek.

Mivel a szolgáltatókon keresztül egyszerre széles tömegekhez lehet célzott (akár hamis) üzeneteket megfogalmazni, ezért a fejezet célja megérteni, hogy milyen típusú tömeg-hipnotikus eszközzel állunk szemben, van-e ráhatásunk, és visszahat-e a kommunikátorra, hiszen nemrég a közösségi médiában először tiltottak le végleg egy elnököt a hivatalos kommunikációja alapján. Ez az eset önmagában annyi kérdést vetett fel, a szolgáltatókra vonatkozó szabályozással, a szólásszabadsággal és a közösségi platformok társadalmi párbeszéd alakító hatásaival kapcsolatban, hogy számos kutató vizsgálja az esetet. Ezért arra próbálok rávilágítani, hogy a közösségi média kétélű fegyver, amely a magasba emelhet, de egy nem várt választási vereséget is eredményezhet, hiszen a 2020-as amerikai elnökválasztást követően olyan folyamatok és közösségi média döntések születtek, amelyek precedensértékük miatt indokoltak a vizsgálatra. Ígyekszem bemutatni azt a folyamatot, amelynek végén egy amerikai elnököt elsőként tiltottak le több platformról is. A folyamat

³⁷¹ KOLTAY [2021 i.m.:91-92]

³⁷² TENG, Chan Eang, - TANG Joo Mui: *Do social media (Facebook) cause the birth or death of traditional media news consumption?* 2014, In: Ten Years of Facebook. Proceedings of the Third International Conference on Argumentation and Rhetoric, held in Oradea / Nagyvárad, Romania, 4-6 September 2014, pp. 119-157 p. 120
Online: https://www.academia.edu/24043780/Ten_Years_of_Facebook_Proceedings_of_the_Third_International_Conference_on_Argumentation_and_Rhetoric_held_in_Oradea_Nagyv%C3%A1rad_Romania_4_6_September_2014?email_work_card=title (Letöltés: 2021.06.23)

társadalmi megítélésének megértéséhez számos, az időszakban született újságcikket és tényfeltáró elemzést is feldolgoztam, mert az adott időszakban a társadalmi folyamatok megértéséhez rendelkezésre álló szakirodalmat érthetőbb megvilágításba helyeztem. Ezt nem a tudományos megközelítés erodálása, mint inkább annak kiegészítése, „megtámasztása” céljával tettem, és a téma elemzése szempontjából a történeti tényállás felállítására miatt fontosnak tartottam.

A központi kérdésem ezek alapján, hogy milyen szerepet játszik a közösségi média az amerikai kormányzati, választási kommunikációban? A kérdés megválaszolásához először azt vizsgálom, hogy jelenik meg az igazmondás és a szabad vélemény-nyilvánítás a politikai párbeszédekben, valamint, milyen hatással az online térben folyó politikai párbeszédnek az állampolgári részvételre egy választás során.

Mivel a közösségi média használata az Egyesült Államokban jelent meg először a politikai kampányok során, így amerikai példákat vizsgáltam tanulmányok, cikkek, és jogesetek alapján. Igyekeztem feltárni, melyik volt az az első pont, amikor a közösségi média „kézzelfoghatóan” meghatározta egy politikus szereplését, és ez hogyan képes hatni a választási eredményekre, valamint a közölt információ valóságtartalma mennyire befolyásolja az egyes szereplők sikerét, és az állampolgárok döntését. A tanulmány egyes fejezeteiben járom körbe az igazmondás és a szabad vélemény-nyilvánítás elméleti hátterét, az online térben megjelenő szelektált információk lehetséges hatásait, valamint konkrét amerikai eseteken keresztül azok érvényesülését. A fejezet végén a közösségi média 2020-as, szokatlan körülmények (azaz az egész világot érintő pandémiás helyzetben) között lefolytatott amerikai elnökválasztásban betöltött szerepét és hatásait vizsgálom.

4.4.1 A közösségi média megjelenése a politikai kommunikációban és Egyesült Államok kapcsolódó kormányzati esetei

A közösségi médiában rejlő lehetőségeket a választásokban a politikusok és kampánytanácsadók korán felfedezték. Merkovity elemzésében³⁷³ fejti ki, hogy Barack Obama 2008-as elnöki kampányát nagymértékben a közösségi oldalakra helyezte, tudatos közösségi média használattal.³⁷⁴ Míg a kétezres évek közepén igen korlátozott volt a

³⁷³ MERKOVITY Norbert: *Barack Obama elnöki kampányának sajátosságai. Mitől működnek a hálózati közösségek?* Médiakutató – Médiaelméleti Folyóirat, 2009, 10. évf. 1. sz. 97–106, Online: https://www.mediakutato.hu/cikk/2009_01_tavaszi/08_obama_elnoki_kampanya (Letöltés: 2021.07.02)

³⁷⁴ OBAMA Barack: *Open Government Initiative: Memorandum for Heads of Departments and Agencies - Transparency and Open Government* 01.21.2009 Online: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf (Letöltés dátuma: 2022.08.15)

közösségi oldalak hatása, egy rendkívül költséghatékony eszköz volt a politikai mozgósításban és az üzenetek célcsoportokhoz történő eljuttatásában, igaz akkor még kezdetleges volt. A közösségi oldalak elterjedése viszont, az üzenetek egyre hatékonyabb targetációját teszi lehetővé, amely így már az egyénekre lebontva is lehetőséget biztosít a minél pontosabb üzenet közlésre úgy, hogy továbbra is költséghatékonyan végezhető. Erre a célra jött létre a my.barackobama.com³⁷⁵ közösségi kampányoldal, amelynek a lényege abban állt, hogy egy meglévő kommunikációs igény témáját, tartalmi lényegét központilag irányított keretek közé helyezték. Az irányított kommunikációval és imázs-formálással érzelmi kötődés alakult ki, ez már közösségi tudatot generált, majd aktivitáshoz is vezetett. Elsősorban a fiatalokat érték el ezekkel a közösségi eszközökkel, és divattá is vált Barack Obama „barátjának” lenni egy közösségi honlapon. A kampány sikerét mutatja, hogy 2008. novemberi választások előtt a Facebook közösségi oldalon Obamának hárommillió ismerőse volt, 2009. január közepén 3,7 millió. Szintén 2009 januárjában, több mint egymillió támogatót tudhatott magáénak a Myspace közösségi oldalon. Ezalatt 13 millió Obama-támogató e-mail-címét gyűjtötték össze, így a hagyományos média helyett inkább az online hírszivárogtatás mellett döntött a kampánycsapata, amit vagy e-mailben, vagy sms-ben, vagy a YouTube videó megosztó közösségi honlapon tettek közzé.³⁷⁶ A fiatalok a későbbiekben nagyon fontos aktivistái lettek az Obama-kampánynak mind önkéntesként, mind a politikai üzenetek megosztásában a közösségi oldalakon. Az online felület ötlete és a kivitelezés Obama 2007. februári döntése nyomán született, aki szerződtette Chris Hughes-t, aki a Facebook egyik alapítója volt.³⁷⁷ Obama fontos újítása volt, hogy a közösségi oldalakat választotta hivatalos kommunikációjának fő színterévé, háttérbe szorítva a hagyományos médiát. Elnöki kampánya alatt például itt jelentette be Joe Biden alelnökjelöltségét is. A brexit-kampányt segítő big-data elemző cég – a Cambridge Analytica igen komoly szerepet töltött be a 2016-os amerikai elnökválasztási kampányban is, ahol Donald Trump kampánycsapata használta fel. Donald Trump sikerét ugyancsak a közösségi média széles körben történő alkalmazása alapozta meg. Obamához hasonlóan Trump is a kisemberek támogatását célozta meg az intenzív közösségi médiakampánya során, amelyben az egyik fő platform a Twitter volt.

³⁷⁵ MERKOVITY [i.m.:3]

³⁷⁶ MERKOVITY [i.m.:4]

³⁷⁷ BURJÁN András: Internetes politikai kampány 2., Médiakutató 2010, tél, Online: https://mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/03_internet_politika_kampany (Letöltés: 2021.07.02)

A témánk szempontjából első kiemelkedő jogi aktus az USA elnökének Twitter-fiókjával kapcsolatban született. Donald J. Trump amerikai elnök Twitter oldalán megjelent egyes posztjaiban megfogalmazottakkal szemben számos felhasználó nemtetszését fejezte ki, akiket az elnök ezért blokkolt. A Twitteren a blokkolás funkció eredményeként az érintettek többé nem fértek hozzá a bejegyzésekhez, az nem láthatták azokat, nem fűzhetek hozzá megjegyzéseket, észrevételeket. A Knight First Amendment Institute, et al v. Donald J. Trump, et al, (2018)³⁷⁸ ügyben az alperesek szerint, az oldalról történő letiltásuk az amerikai alkotmány véleménynyilvánítással kapcsolatos első kiegészítésébe ütközött. A legfontosabb eldöntendő kérdés az volt, hogy az elnök fiókja magán, vagy hivatalos fióknak minősült-e, mert utóbbi esetben valódi kérdés, hogy az elnök reakciója az első kiegészítésbe ütköző volt, avagy sem. A közösségi média véleménymegosztásának lényege, hogy az eredeti tweetre (bejegyzésre), és az azokra adott további észrevételek is láthatóvá válnak, egy megjegyzés-láncot képeznek. Egy bejegyzés megtekintése alkalmával ezek a megjegyzések a bejegyzés alatt megjelennek. A megjegyzések láncolata pedig, többszintű átfedéseket tesz lehetővé az egyéni vagy éppen csoportos felhasználók között. A Fehér Ház nyilatkozata szerint, ugyan az elnök közösségi oldala nem független teljes mértékben a kormányzattól, mégis, az az aktus, amellyel az elnök blokkolt bizonyos felhasználókat, magánszemélyként történt. Az oldalt ugyanis még beiktatását megelőzően, 2009 márciusában hozta létre (@realDonaldTrump), tehát senki sem vitathatja, hogy azt magánszemélyként üzemeltette korábban, és amint elnöki megbízatása véget ér, az ismét teljes mértékben privát fiókká válik. A per során ugyanakkor megállapítást nyert, hogy maga az elnök volt az, aki világossá tette a beiktatását követően, hogy ezen a csatornán az elnöki tevékenységével, politikájával kapcsolatos kommunikációt is fog folytatni. Maga az oldal hivatalos állami oldal benyomását keltette, és a Fehér Ház sajtótitkára nyilatkozta korábban, hogy Trump elnök tweetjeit az elnök hivatalos nyilatkozatainak lehet tekinteni, melyek posztolásában az elnöki adminisztráció közösségi médiáért felelős elnöki asszisztense is részt vett.³⁷⁹

Az elsőfokú bíróság végül úgy döntött, hogy a politikai jellegű kritikát megfogalmazó felhasználók kitiltása az elnök Twitter oldaláról az első kiegészítés rendelkezéseibe ütközik. Az elnöki Twitter fiókot az elnök és alkalmazottai kezelték, a fiókot pedig nyilvánvalóan nem csak privát célokra használja, hanem olyan üzeneteket is közölt, amelyeket elnöki

³⁷⁸ CASE 18-1691-cv: Knight First Amendment Institute v. Donald J. Trump, Global Freedom of Expression, Columbia University, 2019., Online: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/knight-first-amendment-institute-v-donald-j-trump-2/> (Letöltés: 2021.07.01)

³⁷⁹ CSÁKI-HATALOVICS, [2020: 46]

minőségében osztott meg a nyilvánossággal. Az egyes kezelői műveleteket nem lehet megkülönböztetni aszerint, hogy egy adott tevékenység szempontjából valaki éppen magánszemélyként jár el vagy sem. Azzal tehát, hogy az oldalról letiltottak bizonyos felhasználókat a politikai véleményük miatt, diszkrimináltak egyeseket egy nyilvános, kormányzati felügyelet alatt álló és bizonyos esetekben hivatalos kormányzati álláspontot, politikát közvetítő oldalon. Ha egy fiókot magánszemélyként hoztak létre, és ugyanilyen minőségben birtokolják, nem jelenti azt, hogy ez a platform a magánszférára vonatkozó szabályok szerinti elbírálás alá esik, ha annak tartalmát állami vezetők határozzák meg és magát a csatornát kormányzati jellegű kommunikációra használják – így a felhasználók politikai véleményük alapján nem szelektálhatók.³⁸⁰ Egy korábbi, a *Packingham v. North Carolina*, (2017) ítéletben már főszabályként állapították meg, hogy a közösségi (elektronikus, virtuális) média véleménynyilvánítás szempontjából ugyanolyan elbírálás alá esik, mint bármely más médium.³⁸¹

A *Davison v. Randall et. al.*, 2019 bírói ítélet szintén hasonló módon foglalt állást egy megyei önkormányzat felügyelőbizottságának elnöke által létrehozott Facebook oldallal kapcsolatban.³⁸² A per tárgyát képező Facebook oldalt úgy nevezte el, hogy „a[z] [felügyelőbizottság] elnök[e] oldala, melyet „hivatalos kormányzati” oldalként definiált, és ezen elsősorban hivatali információkat, a testület működésével kapcsolatos híreket, eseményeket osztott meg. A számos komment között kritikus megnyilvánulások is voltak, amelyek érintették mind a testület, mind annak elnökének tevékenységét, mely kritikákra az alperes alkalmanként válaszolt is. A felperes több ízben kritikát fogalmazott meg, amelyből a „szokásos” „szóváltás” alakult ki a Facebookon, amelyet ezt követően az alperes törölt a felperes és a saját megjegyzéseivel együtt. A felperes ezt a szólásszabadság megsértésének tekintette, és kérte a kommentjei ismételt elérhetővé tételét. Ám ez nem történt meg, így bírósághoz fordult. A megyei önkormányzat álláspontja a pert megelőzően és a per során is az volt, hogy a felügyelőbizottság elnökének profiljai nem tekinthetők hivatalos önkormányzati kommunikációs csatornának.

A bíróság végül a jogerős ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy bár csak magánszemélyként lehet fiókot kezelni a Facebookon, a bejegyzések jellegéből egyértelmű

³⁸⁰ Vö: CASE 18-1691-cv: Knight First Amendment Institute v. Donald J. Trump, Global Freedom of Expression, Decision overview

³⁸¹ SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, *Packingham v. North Carolina*, No. 15–1194., 2017., Online: https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194_0811.pdf (Letöltés: 2021.07.03)

³⁸² UNITED STATES COURT OF APPEALS, *Davison v. Randall et. al.*, No. 17-2003., 2019., Online: <https://cases.justia.com/federal/appellate-courts/ca4/17-2002/17-2002-2019-01-07.pdf?ts=1546889434> (Letöltés: 2021.07.01)

volt, hogy azok többségét az alperes hivatali minőségében tette, melyek pedig megalapozták az első kiegészítés megsértésének lehetőségét. A témánk szempontjából fontos megállapítás, hogy az alkotmányos jogok szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a szabad véleménynyilvánítás hagyományos vagy elektronikus környezetben történik meg.

4.4.2 A 2020-as amerikai elnökválasztás, és az elnök online aktivitása

2020-ban Trump elnök kihívója Barack Obama korábbi alelnöke – Joe Biden volt. A választást kétségtelenül egy rendhagyó környezetben folytatták le – a világon végig söprő pandémiás helyzetben. James Carville politikai stratégája már 2020 márciusában így fogalmazott: „Nem hiszem, hogy bárki másra fog figyelni ebben a választási ciklusban, csak a koronavírusra”.³⁸³ Carville-t igazolva, vegyük sorra, hogyan zajlott e rendhagyó választás, és milyen közösségi médiaaktivitás jellemezte a hivatalban lévő elnököt.

4.4.2.1 A járvány megjelenése

Az új típusú vírus igazolt fertőzését először Trevor Bedford jelentette Washingtonból. A vírus terjedésével együtt a helyi szakemberek reakciójának jelentősége megemelkedett a szövetségi intézkedésekkel szemben, hiszen az új, ismeretlen vírussal kapcsolatban az állampolgárok igényelték az egyenes, tiszta beszédet és tájékoztatást, és helyben gyorsabban kellett megoldásokat találni. Ezt támasztja alá, hogy a kezdeti szövetségi intézkedésekkel kapcsolatban éles kritikák fogalmazódtak meg országszerte. A kormány első döntése az volt, hogy megtiltotta a Kínából érkező külföldiek beutazását, ugyanakkor folyamatosan megfigyelte az onnan hazatérő amerikai állampolgárokat is; de konkrét intézkedéseket nem hoztak. Annak ellenére, hogy már 2020 januárjában jelezték a járványt,³⁸⁴ a tesztelések időbeli ütemezése is csúszott, mert az Egyesült Államok Járványügyi és Megelőzési Központja³⁸⁵ (CDC) nem működő tesztsomagokat küldött szét, ráadásul az eljárásrendek

³⁸³ Idézi HARRIS Adam.: *It's Not Just the Presidential Race Adjusting to the Coronavirus - COVID-19 has overshadowed nearly every facet of American life, including the 2020 elections*, The Atlantic, 2020, Online: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/03/coronavirus-campaign/608713/> (Letöltés: 2021.07.01)

³⁸⁴ BEDFORD Trevor: *Early warnings of novel coronavirus from genomic epidemiology and the global open scientific response*. 2020.01.31. Online: <https://bedford.io/blog/genomic-epi-for-ncov-response/> (Letöltés: 2021.07.03)

³⁸⁵ U. S. Center for Disease Control and Prevention, a Department of Health and Human Services (Egészségügyi és Szociális Minisztérium) egyik fő részegysége

sem voltak egyértelműek.³⁸⁶ Emiatt több laboratórium is³⁸⁷ a CDC-hez fordult, hogy nem klinikai laboratóriumok koronavírus tesztelésére, is terjesszék ki szövetségi szinten a vizsgálati lehetőséget. A CDC éppen erre hivatkozva utasította el a kérést február közepén, de azt is jelezte, hogy a klinikai laboratóriumok átminősítése hónapokig is eltarthat. Árnyalja a képet, hogy a CDC éppen akkor próbálta elindítani országos tesztrendszerét, amely érvénytelen eredményeket adott; és kizárólag öt állami laboratórium működött, miközben a kormány és az elnök minden közösségi csatornán azt bizonygatta, hogy teljesen urai a helyzetnek. A klinikai laboratóriumok engedélyezése viszont lassan haladt, az FDA³⁸⁸ csak február végén lazított a szabályokon, lehetővé téve a gyors átminősítést. Márciustól nyílt lehetőség a sorozatos tesztelésre, mire a vírus már több tízezer embert fertőzött meg. A fenti folyamatok ellenére az elnök a közösségi oldalakon folyamatosan azt erősítette, hogy aki tesztet szeretne végeztetni, annak az bármikor elérhető,³⁸⁹ ugyanakkor ő maga nem tartotta ennyire veszélyesnek a fenyegetést. Bár ez a pozitív gondolkodást erősítette a választókban, nagyon sok zavart és bizonytalanságot is okozott. Az ábrán látható, hogy 2020. március 1. és 2020. április 30. napja között több mint egymillió új fertőzöttet találtak; a számok ismeretében az elnök már enyhe fertőzésről és gyors lefolyásról biztosította az embereket.

³⁸⁶ MADRIGAL Alexis C. – MEYER Robinson: How the Coronavirus Became an American Catastrophe. The Atlantic, 2020. 03. 21. Online: <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/03/how-many-americans-are-sick-lost-february/608521/> (Letöltés: 2021.07.02)

³⁸⁷ A kezdeti tanácsatlanságot és a helyi megelőző kezdeményezést igazolja például a Helen Y. Chu seattle-i virológus által indított Seattle Flu Study programja is. A valójában az influenza terjedését vizsgáló megfigyelő csoport folyamatosan gyűjtötte az adatokat a beteg emberekről, ám a kapott eredmények egyre többször igazolták vissza a WHO által közölt új típusú koronavírus (nCoV) genomjait. A kutatócsoport a hatóságok és a szövetségi tisztviselők segítségét kérte, ám heteken keresztül akadályba ütköztek. 2020. február végén saját felelősségükre kezdték meg a teszteléseket, és egy utazási előzmények nélküli tinédzser eredményei már ekkor is igazolták a vírus terjedését. A helyi bürokrácia rugalmatlanságát mutatta továbbra is, hogy a Flu Study program kiterjesztését nem engedélyezték, és a teszteléseket is leállították.

³⁸⁸ United States Food and Drug Administration (~ Élelmiszer és Gyógyszerfelügyelet), a Department of Health and Human Services (Egészségügyi és Szociális Minisztérium) irányítása alá tartozó ügynökség.

³⁸⁹ MEYER Robinson: *America isn't testing for the Most Alarming Corona Virus Cases*. The Atlantic, 2020. 03. 13. Online: <https://www.theatlantic.com/science/archive/2020/03/who-gets-tested-coronavirus/607999/> (Letöltés: 2021.07.02)



9. sz. diagram: Naponta regisztrált új esetek az Egyesült Államokban 2020.03.01 és 2020.04.30. között

Forrás: CDC³⁹⁰

A kezdeti zavarokat a 2020. március közepén végzett gyors felmérés is igazolta. A KFF³⁹¹ 2020. március 11. és 15. között 1216 fő telefonos felmérését végezte el a járványhelyzettel kapcsolatban. Véletlenszerű hívásokat kezdeményeztek, és a 18 évnél idősebb korosztályt interjúvolták meg. A megkérdezettek nagyjából azonos mértékben vállalták politikai nézeteiket – 29,3% demokrata, 25,5% republikánus és 31,25% függetlennek vallotta magát. Általánosságban elmondható, hogy az eltérő tájékoztatások miatt a járvány okozta zavar és tanácsalanság jelentős volt az amerikai társadalomban. A megkérdezettek több mint 60%-a tartott attól, hogy ő vagy családja megbetegszik, több mint fele félt munkahelye elvesztésétől. A kormányzati szervekkel és azok tájékoztatási gyakorlatával kapcsolatban megoszlottak a vélemények. A megkérdezettek több mint 85%-a vállalta, hogy bízik az CDC-ben mint a koronavírusra vonatkozó tájékoztatás megbízható forrásában. 77%-uk megbízhatónak tartotta az Egészségügyi Világszervezetet (WHO) is, valamint 70%-uk bízott az állami kormányzati tisztviselőkben is. A médiát (47%) és Trump elnököt (46%) egyaránt kevesebb mint 50%-uk tartotta megbízhatónak. A pártállástól függően még szembetűnőbb különbségeket mutatott a felmérés: a republikánusok 88%-a nagyon vagy eléggé bízott abban, hogy Trump elnök megbízható információkat szolgáltat a koronavírusról, a demokraták 80%-a egyáltalán nem bízott az elnöki kommunikációban. Ezzel párhuzamosan, a republikánusokkal ellentétben, a demokraták nagyobb bizalmat szavaztak még a

³⁹⁰ CDC Daily cases: Online:

https://web.archive.org/web/20200701005700/https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html?CDC_AA_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Fcoronavirus%2F2019ncov%2Fcases-in-us.html, a diagram saját készítés (Letöltés: 2021.07.01)

³⁹¹ Kaiser Family Foundation: közvélemény-kutató intézet, elsősorban egészségpolitikai elemzéseket végez nemzeti és nemzetközi egészségügyi kérdésekkel kapcsolatban.

hírmédiának mint információforrásnak is (69%–29%).³⁹² A 2020. év végén tartott elnökválasztásig a pandémiával kapcsolatos intézkedések kormányzati és ellenzéki megítélése tovább éleződött, az elnöki kommunikáció és a világban zajló események egyre több ponton tértek el.

A történetek megértéséhez, ezen a ponton térjünk ki a prezidenciális rendszerekben az elnök és a közigazgatás kapcsolatára röviden. Az elnöki rendszerekben is a szakpolitikák megalkotásának és végrehajtásának szerepét külön intézményekre telepítik. A nemzeti törvényhozás célja ugyanúgy a szociális, a gazdasági, környezeti, védelmi, pénzügyi, a biztonsági stb. kérdések és problémák feloldása. A törvényhozás viszont, önmagában azonban nem elégíti ki a rezponzív kormányzás követelményeit, hiszen azok sikeres végrehajtásra is szükség van, mely végrehajtási hatásköröket a közigazgatásra ruházzák. Ennél fogva, a hatékony és demokratikus kormányzás a programok e bürokratikus intézmények általi végrehajtásától függ.³⁹³ Természetes, hogy a végrehajtás minősége minden esetben a közigazgatás kapacitásától is függ. Ebben a kontextusban a kapacitás a közigazgatás (vagy annak valamely szervének) azon képessége, hogy a rábízott feladatokat képes ellátni úgy, hogy szakértő munkavállalókkal, megfelelő folyamatokkal, eszközökkel és jól szervezett irányítással rendelkeznek.³⁹⁴ Ehhez pedig megfelelő mértékű előirányzatra van szükség, melynek kialakításában az elnöknek kulcsszerepe van³⁹⁵, hiszen a közigazgatás kudarcaiért a választók legtöbbször az elnököt teszik felelőssé.³⁹⁶ Ezek alapján feltételezhető, hogy az elnökök mindent megtesznek annak érdekében, hogy az irányításuk alatt álló hatóságok sikeresen megküzdjenek az előttük álló kihívásokkal. Ha belegondolunk a Katrina hurrikán eltérően megítélt kezelésétől, a Covid járvány elterjedéséig tapasztalt kudarcokba, mind a hatóságok rossz állapotára és a megfelelő vezetés hiányára vezethetők vissza. Ugyanakkor a képet tovább árnyalta Trump elnök közigazgatás „dekonstrukciójára” tett fogadalma is, s így arra a következtetésre jutunk, hogy az elnököknek különböző

³⁹² HAMEL Liz – LOPES Lunna – MUÑANA Cailey – KATES Jennifer – MICHAUD Josh – BRODIE Mollyann: *KFF Coronavirus Poll: March 2020*. 2020.03.17. Online: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/poll-finding/kff-coronavirus-poll-march-2020> (Letöltés: 2021.07.05)

³⁹³ FOARTA Dana: *How Organizational Capacity Can Improve Electoral Accountability*. *American Journal of Political Science*, 2022. Online: <https://doi.org/10.1111/ajps.12727> (Letöltés: 2021.07.01)

³⁹⁴ WILLIAMS Martin J.: *Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform*. *Journal of Institutional Economics*, 2021. 17/2, 339–357. Online: <https://doi.org/10.1017/S1744137420000478> (Letöltés: 2021.07.03)

³⁹⁵ GEDDES Barbara: *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1996. ISBN: 9780520207622 246 p.

³⁹⁶ MALHOTRA Neil – ALEXANDER G. Kuo: *Attributing Blame: The Public's Response to Hurricane Katrina*. *Journal of Politics* 70 (1): 120–35., 2008. Online: <https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381607080097> (Letöltés: 2021.07.04)

(feltehetően politikai) ösztönzői vannak arra vonatkozóan, hogy a hatóságok kapacitásait gyengítsék vagy erősítsék.³⁹⁷ Azaz, a politikaformálás vélhetően elsőbbséget élvez az irányítással szemben, és ennek megfelelően, építik, elhanyagolják, vagy gyengítik a közigazgatást. A nyílt elgyengítés helyett – felismerve a hatóságok kudarcra függvényében megítélt elnöki tevékenységet – az elhanyagolás a jellemző. Fenti szervezetek esetében is ez volt a helyzet. A másik oldalon viszont, ha az elnökök kapacitást fejlesztenek, akkor az adott szervezet kifejezetten az elnök programja alapján kiemelkedően fontos szakpolitikát valósít meg, vagy az elnök politikai ideológiáját közvetítik, és nyilvános kudarcuk nagy kockázatot jelent az elnök számára. Az elnökök tisztában vannak a végrehajtott hatalomban betöltött vezető szerepükkel, ugyanakkor azt is látni kell, hogy a motivációjuk ritkán ered a jó kormányzásra való törekvésből, mint inkább a politikai hatalmukat, valamint saját és pártjuk újrávalását akarják biztosítani a közigazgatás révén is.³⁹⁸ E politikai céloknak megfelelően pozícionált szervezetek vannak feljogosítva a politikai nézeteknek megfelelő szakpolitikák megalkotására, jogszabályok megalkotására és azok megsértésének szankcionálására.³⁹⁹ Ennél fogva, az elnököknek a „politikacsinálásra” és nem a végrehajtásra való törekvése olyan hatóságok tartós elhanyagolásához vezethet, amelyek kevésbé járulnak hozzá az elnökök politikai prioritásaihoz. A tartós elhanyagolás pedig gyenge teljesítményhez vezet, a kulcsfontosságú kérdésekben késedelmes döntésekhez, a gyenge vezetés késedelmes reakciókhoz vezet, a szakértelem hiánya pedig, a valós szakpolitikai célok megvalósulását gyengíti.⁴⁰⁰

Fentiek alapján természetesen arra következtethetnénk, hogy az elnök, mint az egyetlen olyan „választott közigazgatási hivatalnok”, akinek országos választókerülete van⁴⁰¹, minden esetben szeretné elkerülni a gyenge kormányzati teljesítményt, és hogy a szövetségi kormányzat kudarcot valljon. Azaz, egy elnöknek a jövőre vonatkozó politikai és személyes

³⁹⁷ PARSHALL Lisa K. – TWOMBLY Jim: *Directing the Whirlwind: The Trump Presidency and the Deconstruction of the Administrative State*. New York: Peter Lang Publishing, 2020 Monographs XXVI., 206 p.

³⁹⁸ MOE Terry M.: *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*. Journal of Law, Economics, and Organization 6 (Special Issue): 213–53., 1990. Online: <https://www.jstor.org/stable/764990> (Letöltés: 2023.07.03.)

³⁹⁹ KIM Catherine Y. – SEMET Amy: *An Empirical Study of Political Control over Immigration Adjudication*. Georgetown Law Journal 108: 579–47. 2020. Online: <https://www.law.georgetown.edu/georgetown-law-journal/wp-content/uploads/sites/26/2020/03/An-Empirical-Study-of-Political-Control-over-Immigration-Adjudication.pdf> (Letöltés: 2021.07.05)

⁴⁰⁰ BOLTON Alexander – POTTER Rachel Augustine - THROWER Sharece: *Organizational Capacity, Regulatory Review, and the Limits of Political Control*. Journal of Law, Economics, and Organizations, 2016., 32 (2): 242–71. Online: <https://www.jstor.org/stable/44161475?seq=4> (Letöltés: 2021.07.04)

⁴⁰¹ LEWIS David E.: *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton, NJ: Princeton University Press., 2008., 312 p.

ambíciója elég ösztönző ahhoz, hogy a kormányzás és a közigazgatás hatékonyságán javítson, a hatóságok működéséhez elegendő kapacitást, erőforrást, és szakértő vezetést biztosítson. Ezzel, ha elő is fordul bármilyen hanyagság a végrehajtó hatalom működésében, azok általában az elnök személyes figyelme nélkül is a leghatékonyabban teljesítő szervezeteknél fordulna elő, és a rendszer működését általában nem veszélyeztetik. Ugyanakkor ez a megközelítés úgy tűnik, nem érvényesül bizonyos elnökök dekonstruktív kormányzati felfogásában. Az figyelhető meg a konzervatív elnökök esetében, hogy a politikai stratégia mentén döntenek az egyes hatóságok kapacitásbővítése vagy csökkentése mellett, azaz azokban a hatóságokban, amelyek az elnök politikai céljait szolgálják növelik, míg az „ellenzéki” szervezetekben csökkentik az erőforrásokat. Mivel a demokrata elnökök működésük során jobban kedvelik az expanzív kormányzati programokat, így a kisebb apparátust preferáló republikánus elnökök esetében e sorvasztó tevékenység jobban megfigyelhető.⁴⁰² A Trump-adminisztrációval kapcsolatos számos tapasztalat a fentieket igazolja⁴⁰³, így kimondhatjuk, hogy a szövetségi kormányzat és szervezetei hatékonyságának leépítésével igyekezett a deregulációs menetrendet előmozdítani a szövetségi bürokráciában.⁴⁰⁴

4.4.2.2 A Trump adminisztráció megbízhatóságának állampolgári értékelése

Trump vírusszkeptikus politikája és a WHO-val szembeni fellépése⁴⁰⁵ igen megosztó volt az amerikai társadalomban is. A FiveThirtyEight közvélemény-kutató felmérése szerint 2020. október végén, az amerikaiak átlagosan 57,6% -a nem helyeselte Trump koronavírus-választát, míg átlagosan 39,4% -uk helyeselte.⁴⁰⁶ Trump tweetjei közül az egyik leghíresebb az október 27-én közzétett "*November 4-ig a Fake News Média tele lesz Coviddal, Coviddal, Coviddal*" utalva arra, hogy csak a média kavargja fel a vírusörületet – ellenfele is ezt

⁴⁰² RICHARDSON Mark D.: *Politicization and Expertise: Exit, Effort, and Investment*. Journal of Politics, 2019. 81 (3): 878–91. Online: https://www.researchgate.net/publication/332489153_Politicization_and_Expertise_Exit_Effort_and_Investment (Letöltés: 2021.07.05)

⁴⁰³ Lásd pl. FREEMAN Jody – JACOBS Sharon: *Structural Deregulation*. Harvard Law Review pp. 585–665., p.135, 2021. Online: <https://harvardlawreview.org/print/vol-135/structural-deregulation/> (Letöltés: 2021.07.06)

⁴⁰⁴ PARSHALL – TWOMBLY [2020: 208]

⁴⁰⁵ GODOY Maria.: *Biden Said He'd Walk Back Trump's WHO Walkout. Can All the Damage Be Undone?* NPR, November 16, 2020. Online: <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/11/09/932065656/biden-said-hed-walk-back-trump-s-who-walkout-can-all-the-damage-be-undone> (Letöltés: 2021.07.06)

⁴⁰⁶ MITHANI Jasmine, BYCOFFE Aaron, GROSKOPF Christopher, MEHTA Dhruvil: *How Americans View Biden's Response To The Coronavirus Crisis*, FiveThirtyEight, 2021, Online: <https://projects.fivethirtyeight.com/coronavirus-polls/> (Letöltés: 2021.07.73)

használja ki ellene – de a választások után „többet nem hallani róla”.⁴⁰⁷ Az utolsó kampánygyűlésén is cinikusan utalt arra, hogy maszkviselés és a vírushelyzet „felfújása” csak az orvosok anyagi érdeke, a több esetszám kizárólag a nagyobb arányú tesztelés miatt alakult, de ha ezt valaki megéri, „azonnal átlátja [a trükköt]”. Általánosságban elmondható, hogy Trump a világjárvány elterjedésének kezdete óta következetesen lebecsülte, úgy tett, mintha a koronavírus nem lenne meghatározó az emberek életében, és egyéb területen is szerzett párton belüli ellenzékét.⁴⁰⁸ A FiveThirtyEight felmérése egyébként azt igazolta, hogy az elnök magabiztosan szerepel a pandémiával kapcsolatosan egyetértő hívei körében – biztos a támogatottsága, ezek a republikánusok nem támogatják a Biden vírushelyzet megoldásával kapcsolatos törekvéseit. Ugyanakkor viszont, a független szavazók 2020. év végén csak 36%-ban támogatták a Trump elképzeléseit, míg Bident közel 60%-ban. Így utóbbi jelölt ezen a téren – figyelembe véve a „belső republikánus ellenzékét” is – kedvezőbb kilátásokkal indult a függetlenek és a másik párt tagjai körében egyaránt. A Pew Research Center közvélemény kutatása során, a megkérdezettek kétharmadának véleménye volt, hogy a Trump-adminisztráció csak néha vagy alig közöl valódi tényeket a járvánnyal kapcsolatban.⁴⁰⁹

4.4.2.3 A választás

Nehéz megbecsülni, hogy a COVID-19 mennyire változtatta meg a választási ciklust, hiszen a jelölteknek le kellett állítaniuk a kampányrendezvények megtartását, a tagállami kormányoknak és az önkormányzatoknak meg kellett küzdeniük azzal, hogyan biztosítsanak alternatív szavazási módokat az emberek biztonságának megőrzése mellett. A járvány előrehaladtával legalább 16 állam elhalasztotta előválasztásait, vagy postai küldeményekre váltott, az ezzel kapcsolatos a peres ügyek sok zavart okoztak.⁴¹⁰ A dolgokat még zavarosabbá téve, a tisztviselők számos közösségben csökkentették a szavazóhelyiségek

⁴⁰⁷ BERENSON Tessa, BENNETT Brian.: *Donald Trump's Closing Message to Americans: Ignore COVID-19*, TIME, 2020, Online: <https://time.com/5905855/donald-trump-election-coronavirus/> (Letöltés: 2021.07.05)

⁴⁰⁸ BERENSON Tessa, ABRAMSON Alana: *Revenge of the Never Trumpers: Meet the Republican Dissidents Fighting to Push Donald Trump Out of Office*, TIMES, 2020, Online: <https://time.com/5870475/never-trumpers-2020-election/> (Letöltés: 2021.07.07)

⁴⁰⁹ JURKOWITZ Mark: *Majority of Americans disapprove of Trump's COVID-19 messaging, though large partisan gaps persist*, Pew Research Center, 2020, Online: <https://pewrsr.ch/35RFuLN> (Letöltés: 2021.07.04)

⁴¹⁰ CRAIG Stephen C. – GAINOUS Jason: *To vote or not to vote? Fake news, voter fraud, and support for postponing the 2020 U.S. presidential election* Politics & Policy 2024. Vol. 52/1 pp. 33-50 <https://doi.org/10.1111/polp.12577> (Letöltés: 2024.04.08)

számát a körzet dolgozóinak hiányára hivatkozva.⁴¹¹ Ettől függetlenül, az emberek többsége a postai szavazást részesítette előnyben, ám azzal senki sem számolt, hogy a szövetségi postahivatal, illetve (többnyire idősebb) választókerületi dolgozók és szavazatszámolók mennyire készültek fel erre,⁴¹² amely akár a választási rendszer összeomlásához is vezethetett volna.⁴¹³ A vírushelyzet politikai részvételre gyakorolt hatása kiterjedt a választási politikára is. Az Egyesült Államokon kívül, országokban is döntöttek úgy a helyi és nemzeti politikai hatóságok, hogy elhalasztják a választásokat,⁴¹⁴ vagy újra gondolják a választási eljárásokat és gyakorlatokat. Voltak, akik online gyűlésekkel próbálkoztak – gondoljunk csak a Demokrata Párt elnökjelöltjének 2020 augusztusában történő delaware-i bejelentésére.⁴¹⁵ Tony Evers Wisconsin demokrata kormányzója például aláírta az állam április 7-i előválasztásának késleltetését és postai szavazásra való áthelyezését, ám az állami bíróság⁴¹⁶ republikánus tagjai csak néhány órával a szavazás megkezdése előtt kaptak utasítást az állami legfelsőbb bíróságtól,⁴¹⁷ hogy utasítsák el Evers indítványát.⁴¹⁸ A politikai gyűlések kétséget kizáróan egészségügyi kockázatokat jelentettek a vírus terjedése szempontjából,⁴¹⁹ ami különösen hangsúlyossá vált, miután Donald Trump volt amerikai elnök röviddel a COVID-19 kezelése után folytatta a politikai kampány eseményeit.⁴²⁰ Ugyanis, egy hónappal a választások előtt végül Trump elnök és családtagjai, valamint a csapatának több mint három tucat tagja is megfertőződött a vírussal, ráadásul a Fehér Ház munkatársai és a titkosszolgálat tagjai többen is. Az elnök nagyon elutasító beteg volt –

⁴¹¹ BACCINI Leonardo – BRODEUR Abel – WEYMOUTH Stephen: *The COVID-19 pandemic and the 2020 US presidential election*. J Popul Econ 34, 739–767 (2021). <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00820-3> (Letöltés: 2021.07.08)

⁴¹² CORNWALL Warren: *I'm Worried about Voters Screwing Up.* Election Scientist Tackles 2020 US Vote Science, 2020. szeptember 18. Online: <https://www.sciencemag.org/news/2020/09/i-m-worried-about-voters-screwing-election-scientist-tackles-2020-us-vote> (Letöltés: 2021.07.07)

⁴¹³ PERSILY Nathaniel - STEWART Charles.: *The Miracle and Tragedy of the 2020 U.S. Election*, Journal of Democracy. Stanford University 2021. Vol. 32/2 pp. 159-178 <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0026> Online: <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/05/The-Miracle-and-Tragedy-of-the-2020-U.S.-Election.pdf> (Letöltés: 2021.07.09)

⁴¹⁴ BARRON Laignee: *Lessons From Hong Kong's Decision to Postpone Elections*, Time, 2020. Online: <https://time.com/5877242/coronavirus-elections-postpone-delay-hong-kong-covid19/> (Letöltés: 2021.07.09)

⁴¹⁵ SPRUNT Barbara: *Harris, as Biden's Running Mate, Says Case Against Trump Is "Open And Shut"*, NPR, 2020. Online: <https://www.npr.org/2020/08/12/901462712/biden-and-harris-to-introduce-their-presidential-ticket-in-delaware> (Letöltés: 2021.07.11)

⁴¹⁶ Wisconsin Supreme Court

⁴¹⁷ U.S. Supreme Court

⁴¹⁸ SUPREME COURT OF THE UNITED STATES 589 U. S. 2020, Online: https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19a1016_o759.pdf (Letöltés dátuma: 2021.08.06)

⁴¹⁹ LEMKE Christiane – WIEDEKIND Jakob: *Voting in the Shadow of the Pandemic*. In: *The Battle for the White House*. Springer Wiesbaden 2022 nov. pp 27–48 https://doi.org/10.1007/978-3-658-38934-5_3 (Letöltés: 2023.12.10)

⁴²⁰ BBC News (Anonymous): *White House Rally: Trump Holds First Public Event Since Covid Diagnosis*, BBC News, 10 October 2020. Online: <https://www.bbc.com/news/election-us-2020-54493575> (Letöltés: 2021.07.12)

először kórházba sem volt hajlandó menni – sőt az állapotának nyilvánosságra hozatalát is megtiltotta. Egyébként egy igen drága és kísérleti kezelésben részesült, de orvosai nem nyilatkozhattak a tüdővizsgálat során tapasztalt elváltozásokról, hivatalosan csak annyit közölhettek, hogy rosszul lett véroxigén szint csökkenése okozta. Négy nap kórházi kezelés után visszatért a Fehér Házba, és egy tweet videóban jelentkezett: „Jobban vagyok - és talán immunis is -, nem tudom. De ne hagyják, hogy ez befolyásolja önöket. Menjen mindenki nyugodtan a szabadba. Mindenki legyen óvatos, de a világ a legjobb gyógyszerei állnak rendelkezésünkre.”⁴²¹

Donald Trump elnök és szövetségesei nem voltak hajlandók elfogadni a választások eredményeit, és perek sorozatát indították, megtámadva azokat. Ezek a perek ugyan kudarcra voltak ítélve, viszont további bizonytalanságot okoztak az amúgy is rendhagyó kampányban és választásban. További szempont volt, hogy Ruth Bader Ginsburg legfelsőbb bíró szeptemberi halála elindította a Legfelsőbb Bíróság történetében az egyik, ha nem leggyorsabb beiktatási folyamatát, majd ezt követően, a New York Times-ban is nyilvánosságra hozták, hogy Trump milyen kevés adót fizetett be, és mekkora adósságot halmozott fel külföldi bankok felé. Az elnököt igaz, végül felmentették a felelősségre vonási tárgyalása során, de választási „vereségét” tovább erősítette. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a választásokat tovább árnyalták a faji egyenlőtlenség miatti országos tiltakozások George Floyd minneapolis-i meggyilkolásának megemlékezésén. Összességében elmondható, hogy a járvány eredményeként az online politikai kampányok, a pártpolitika és a szavazói magatartás tartalma is változott. Nagyobb szerepet kaptak az olyan kérdések, mint a közegészségügy, vagy a társadalmi-gazdasági és faji egyenlőtlenség, ugyanakkor a hagyományosan a fiskális felelősség és az állami kiadásokkal kapcsolatban megosztott politikai nézetek többször is hasonló álláspontokat képviseltek.⁴²² Az elnök ugyanakkor a valósággal ellentétes tweeteket és posztokat közölt folyamatosan.

⁴²¹ Donald J. Trump @realDonaldTrump 2020. október 6. Online: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1313267615083761665>

⁴²² LÓPEZ-SANTANA Mariely - ROCCO Philip: Fiscal Federalism and Economic Crises in the United States: Lessons from the COVID-19 Pandemic and Great Recession, In: *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 51/3 2021, pp. 365–395, <https://doi.org/10.1093/publius/pjab015> (Letöltés: 2022.07.12)

4.4.2.4 Az elnök közösségi média aktivitása és letiltása

Trump Twitter fiókjában több mint 57000 bejegyzést tett közzé⁴²³- elnökként 34000 bejegyzést – és közel 90 millió követőt szerzett.⁴²⁴ A Twitter üzemeltetőinek a fiók számos esetben fejtörést okozott, hiszen többször tett vállalhatatlan, olykor valótlan kijelentéseket is, a rasszista megnyilvánulásaitól később a Képviselőház határozatban határolódott el.⁴²⁵ Nyilván a közösségi platformoknak szem előtt kellett tartaniuk azt is, hogy a Trump által generált felhasználói interakciók és az általa biztosított ingyen reklám kiesése jelentős anyagi veszteséget okozott volna számukra, hiszen bevételük a felhasználók mennyiségétől és azoknak a platformokon tanúsított aktivitása intenzitásától is függ.⁴²⁶ E támogató hozzáállás az elnök vereségével gyengült. Az első komolyabb reakció a szolgáltató részéről az volt, amikor a Twitter különböző magyarázó, kiegészítő megjegyzésekkel látta el az elnök bizonyos bejegyzéseit, a zavargásokba torkolló Black Lives Matter tüntetések kapcsán. E posztolását a Twitter ugyan lehetséges erőszakra uszító közlésként ítélte meg, de még elérhetőnek hagyta. Korábban egyébként már több jogvédő szervezet kérte a Twittert arra, hogy törölje az elnök profilját, ám akkor még a platform vezetője, Jack Dorsey elutasította arra hivatkozva, hogy az „embereknek joguk van első kézből a vezetőjüktől tájékozódni”.⁴²⁷ Emlékezzünk csak híres tweetjére, miszerint a Nemzeti Gárda bevetését helyezte kilátásba, majd hozzá tette, hogy „when the looting starts, the shooting starts”, vagyis, hogy „ha fosztogattok, löni is fogunk”.⁴²⁸ Később, két „valótlanúságot tartalmazó” posztot közölt a levélszavazással kapcsolatban, melyet ugyancsak címkézett a szolgáltató.⁴²⁹ Az elnöki posztok címkézést követően az elnök, elnöki rendelettel (executive order) válaszolt, melynek lényege, hogy ha a szolgáltatók tényellenőrzésen alapulva, nyilván „politikai elfogultságból” szerkesztik a felhasználók posztjait és feltöltött tartalmait, abban az esetben felelőséget kell

⁴²³ VARIS Piia: *Trump tweets the truth: metric populism and media conspiracy*, Dossîe Trab. linguist. apl. 59 (1) • Jan-Apr 2020 pp. 428-443 <https://doi.org/10.1590/01031813683411620200406> (Letöltés: 2021.07.13)

⁴²⁴ GUYNN Jessica: *President Trump permanently banned from Twitter over risk he could incite violence*, Online: <https://eu.usatoday.com/story/tech/2021/01/08/twitter-permanently-bans-president-trump/6603578002/> (Letöltés: 2021.07.13)

⁴²⁵ In the House of Representatives, U. S., H. Res. 489, July 16, 2019. Online: <https://www.congress.gov/116/bills/hres489/BILLS-116hres489eh.pdf> (Letöltés dátuma: 2021.07.14.)

⁴²⁶ KOLTAY András: Trump elnök Twitter-fiókja és a szabadság halványodó amerikai álma, Online: https://index.hu/velemeney/2021/01/18/trump_elnok_twitter-fio_kja_es_a_szabadsag_halvanyodo_amerikai_alma (Letöltés dátuma: 2021.07.14.)

⁴²⁷ Why Twitter Won't Ban @realDonaldTrump. <https://www.iheartradio.ca/newstalk-1010/news/why-twitter-won-t-ban-realdonaldtrump-1.2943534> (Letöltés dátuma: 2021.07.15.)

⁴²⁸The White House 45 Archived @WhiteHouse45:

<https://twitter.com/WhiteHouse45/status/1266342941649506304> (Letöltés dátuma: 2023.07.15.)

⁴²⁹ ABEL Richard L.: *How Autocrats Seek Power: Resistance to Trump and Trumpism*. Routledge New York 2024. p. 34. DOI: 10.4324/9781032625874

vállalniuk azokért – szigorúbban szabályozva ezzel a szolgáltatókat.⁴³⁰ A választások alatt, és azt követően is, a Twitter folytatta a posztok figyelmeztető címkézését valótlán állításokként,⁴³¹ majd – feltehetően – a választási eredményekkel kapcsolatos posztját követően hívei megrohamozták a Capitolium épületét. Az ezzel kapcsolatos tweetjeit a szolgáltató már úgy ítélte meg, hogy sértik a felhasználói szerződés tisztességes állampolgári viselkedésre vonatkozó előírásait, így felszólították a posztok törlésére. A kérdéses tweetek egyikében az elnök a szavazóit biztatta, azt ígérte nekik, hogy lesz szavuk a jövőben is, és hogy nem bánnak majd velük tiszteletlenül vagy méltánytalanul, a másokban tömören és tényszerűen közölte, hogy nem fog részt venni Biden január 20-i beiktatásán. A Twitter szerint a két üzenet – röviddel a Trump-párti tüntetők Capitoliumba való behatolása után – bátorítás volt az újabb erőszakra. Mivel ezt az elnök nem tette meg a posztok törlését, először 12 órára felfüggesztették a fiókját, majd végleg törölték azt, hosszú bogbejegyzésben magyarázva az indokokat.⁴³² Ezt a döntést a Facebook, az Instagram, a Youtube, a Snapchat, és az összes közösségi média szolgáltató is követte, ahol az elnök jelen volt. A Facebook először 24 órára, majd másnap a letiltás hatályát 14 nappal meghosszabbítva tiltotta le, majd a Twitter döntésével egy időben végleges döntést hozott a határozatlan idejű felfüggesztésről. Tette mindezt úgy, hogy az elnök 2021. január 6-án este negyed tízkor még az alábbi bejegyzést tette: *„Arra kérek mindenkit, hogy a Capitoliumnál maradjanak békések. Nincs erőszak! Ne feledjék, mi a törvény és a rend pártja vagyunk - tiszteljük a törvényt és a nagyszerű egyenruhás férfiakat és nőket. Köszönöm!”*⁴³³ A nap folyamán több bejegyzését is tiltotta a Facebook, ugyan délelőtti beszédét, melyben mondta, hogy *„megállítjuk a lopást”* („we will stop the steal”) és *„a Capitoliumba megyünk”* („we’re going to the Capitol”) még nem korlátozták. A nagygyűlés résztvevői közül sokan ezután az Egyesült Államok Capitoliumának épületéhez vonultak, ahol csatlakoztak az ott már gyülekező többi tüntetőhöz, ahol súlyos zavargások alakultak ki. Délutáni bejelentkezése a zavargások ideje alatt történt, melyben a következőket mondta: *„Ismerem a fájdalmatokat. Tudom, mit éreztek. Ellopták tőlünk a választást. Nagy többséggel győztünk, és ezt mindenki tudja, főleg a másik oldal, de most haza kell mennetek. Békére van szükség. Rendre van*

⁴³⁰ Executive Order on Preventing Online Censorship. Online: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-preventing-online-censorship/> (Letöltés dátuma: 2021.07.14.)

⁴³¹ ABEL [2024:38]

⁴³² Permanent suspension of @realDonaldTrump https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/suspension (Letöltés dátuma: 2021.07.20.) Az oldal azóta nem létezik, az 'X' törölte ezt a bejegyzést

⁴³³ https://www.facebook.com/DonaldTrump?locale=hu_HU: I am asking for everyone at the U.S. Capitol to remain peaceful. No violence! Remember, WE are the Party of Law & Order – respect the Law and our great men and women in Blue. Thank you! (Letöltés dátuma: 2023.06.20.)

szükség. Tisztelnünk kell azokat a nagyszerű embereket, akik a rendre vigyáznak. Nem szeretnénk, hogy bárkinek baja essen. Nagyon nehéz időket élünk. Soha nem fordult elő korábban, hogy ilyesmi történt volna, hogy el tudták volna venni ezt mindannyiunktól – tőlem, tőletek, az országunktól. A választást elcsalták, de nem játszhatunk ezeknek az embereknek a kezére. Békére van szükség. Ezért menjetek haza. Szeretünk benneteket. Nagyon különlegesek vagytok. Látjátok, mi történik. Látjátok, hogy másokkal milyen rosszul, milyen gonosz módon bánnak. Tudom, mit éreztek. De menjetek haza békében.” Este hatóra után nem sokkal írásbeli nyilatkozatot tett: „Ilyen dolgok és események történnek, amikor egy nagy többséggel megnyert, szent választást minden teketória nélkül, gonosz módon elragadnak azoktól a nagy hazafiaktól, akikkel hosszú időn át rosszul, méltánytalanul bántak. Menjetek haza szeretetben és békében. Soha ne felejtsetek el ezt a napot!” A Facebook mindkét esetben a veszélyes személyekre és szervezetekre vonatkozó közösségi alapelvek megsértése, valamint az erőszakra való uszítás miatt eltávolította a tartalmat, és 24 órára letiltotta Donald Trump számára a bejegyzések közzétételét a Facebookon és az Instagramon egyaránt. Később, a Facebook úgy ítélte meg, hogy a 24 órás tiltás nem elegendő kezelni „annak kockázatát, hogy Facebook- és Instagram-jelenléte felhasználásával Donald Trump további erőszakhoz járulhat hozzá” előbb két hétre, majd határozatlan időre felfüggesztette az oldalt. A Facebook az Ellenőrző Bizottságnak január 21-én terjesztette fel az ügyet.⁴³⁴

Trump elnök Twitter-letiltási esete is eljutott a Legfelsőbb Bíróságig egy kerületi bíróságon keresztül, ám addigra a megváltozott körülményekre (vesztett a választáson, törölték a Twiterről) hivatkozva új eljárásra kötelezte azt. Az új eljárásban azonban már a Joe Biden Twitter fiókjára vonatkozóan kellett döntést hoznia,⁴³⁵ amely az eredeti ügyre vonatkozó érdemi döntést eleve lehetetlenné tette.

4.4.3 Eredmények

Az amerikai elnökválasztással, és annak következményeivel kapcsolatban is elmondható, hogy a bizalom a politikai élet fontos szempontja, történjen a kommunikáció személyesen, vagy a közösségi médián keresztül. Az olyan politikusok nagy jelentőségű eseményei, akik figyelmen kívül hagyják a korlátozó intézkedéseket, vagy nyilvánosan ellentmondanak és

⁴³⁴Facebook Oversight Board: Case decision 2021-001-FB-FBR, online: <https://www.oversightboard.com/sr/decision/2021/001/pdf-english> (Letöltés dátuma: 2023.07.14.)

⁴³⁵ SUPREME COURT OF THE UNITED STATES: Joseph R. Biden, Jr., President of the United States, et al., Petitioners v. Knight First Amendment Institute at Columbia University, et al. No. 20–197. 2021.04.05. Online: https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20-197_5ie6.pdf (Letöltés dátuma: 2023.07.12.)

aláássák az egészségügyi szakértők hivatalos állásfoglalásait, általános zavartságot és az állami tisztviselők iránti bizalom csökkenését eredményezhetik. Az olyan kérdések politikai síkra helyezése, mint például a kötelező maszkviselés, vagy a közegészségügyi intézkedések figyelmen kívül hagyása, nagyobb bizalmatlansághoz vezethetnek nemcsak a politikusok, hanem akár a rendvédelmi szervek iránt is.⁴³⁶ Mind e mellett, a média erőteljes hatást gyakorolhat a közbizalomra (vagy annak hiányára) azáltal, hogy esetleg kreált hírekre alapozva koncepciók technikákat alkalmaz, vagy csak konkrét tartalmakat és információkat szolgáltatnak a nyilvánosság számára, kiragadva azokat akár eredeti kontextusukból. Ráadásul, a közösségi média tovább gyengítheti a politikai bizalmat azzal, hogy népszerű csatornát jelentenek a politikusok számára, és mint tapasztalhatjuk, a COVID-19 és a kapcsolódó intézkedésekről szóló téves információk terjesztésére is.⁴³⁷

A szolgáltatók döntése erőteljesen megosztotta a közvéleményt, hiszen számos kérdést vetett fel. A Knight First Amendment Institute, et al v. Donald J. Trump, et al, (2018) ügyben hozott Legfelsőbb Bírósági döntés értelmében, az egyes felhasználók politikai véleményük alapján történő letiltása az Alkotmány Első Kiegészítésébe ütköző. A United States v. Alvarez ügy rávilágított arra, hogy önmagában egy állítás téves (hamis) volta nem elegendő ahhoz, hogy kizárja azt az Első Kiegészítés védelméből, s egy hamis állítás szigorú büntetése visszatartó erő lenne a szabad vitáktól, amely nem összeegyeztethető a szólásszabadság amerikai gyökereivel. Az elnök politikai ellenfelei is elismerték, hogy bár a döntés nem volt jogsértő, hiszen egy magáncég saját platformjával kapcsolatos döntéséről van szó, ám nagyon veszélyes precedenst teremtett azzal, hogy egy klasszikus szerkesztői döntésnek (cenzúra) tekinthető végleges állapot „csak” a szerkesztő felelősségi körében jött létre.⁴³⁸ A Facebook Ellenőrző Bizottsága is elismerte, hogy döntésüknek nem volt a felhasználói feltételekbe ütköző indoka, és a megjelölt posztok sem sértették a szólásszabadság határait. Láthattuk korábban, hogy az interneten közzétett hozzászólást alkotmányossági

⁴³⁶ Vö: NIX Justin - IVANOV Stefan - PICKETT Justin T.: *What does the public want police to do during pandemics? A national experiment.* Criminology & Public Policy, 2021 Vol. 20, (3): Special Issue: The Impact of COVID-19 on Crime and Justice, pp. 545-571 <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12535> (Letöltés dátuma: 2024.02.15)

⁴³⁷ Részletesen: ROBINSON Scott E. – RIPBERGER Joseph T. – GUPTA Kuhika – ROSS Jennifer A. – FOX Andrew S. – JENKINS-SMITH Hank C. - SILVA Carol L.: *The Relevance and Operations of Political Trust in the COVID-19 Pandemic.* Public Administration Review 2021. Vol. 81. (6) pp. 1110-1119 <https://doi.org/10.1111/puar.13333> (Letöltés dátuma: 2022.08.19)

⁴³⁸ Részletesen BHAGWAT Ashutosh: *Do platforms have editorial rights?* Journal of Free Speech Law 2021/97 pp. 97-138 p. 121-126 Online: <https://ssrn.com/abstract=3882984> (Letöltés dátuma: 2022.08.15)
LEWIS Becca: *The Trump ban across social media wasn't censorship — it was a series of editorial decisions by media companies that call themselves social platforms.* Online: <https://www.businessinsider.com/trump-ban-wasnt-censorship-it-was-an-editorial-decision-2021-1> (Letöltés: 2021.05.14.)

szempontból ugyanolyannak kell tekinteni, mint a hagyományos módon megfogalmazott véleményeket. Ebben a megközelítésben nagyon karakteres döntés született, hiszen a hónapokig tartó – számos halálos áldozatot követelő, jelentős anyagi károkat okozó – Black Lives Matter-tüntetések szervezőkkel szemben nem követték hasonló letiltások a platformok részéről. A közösségi felületekről való kizárást olyan sérelem forrásává teszi, amely valószínűleg sosem térül meg (teljes mértékben) pénzben, különösen a reputációs kár tekintetében.⁴³⁹

A 2024-es elnökválasztást november 05-re írták ki, melynek előválasztásai januárban elkezdődtek. Az immáron közösségi profiljait is visszanyerő Donald Trump újraindul a választásokon, és úgy tűnik töretlen energiával teszi mindezt – 2023-ra a hetedik legnagyobb követőbázist (88 millió fő) magának tudható Twitterfiókkal rendelkezik, és 2024 májusra negyven államban megnyerte a republikánus előválasztásokat, így újra ő a republikánus elnökjelölt a 2024-es választásokon.

4.5 Egy hazai miniszterekre vonatkozó elemzés

A DataReportal legutóbbi 2023-as jelentése⁴⁴⁰ szerint, Magyarországon 2023 januárjában az előző évihez képest közel 6 százalékkal több, 9,2 millió internetfelhasználó volt, ami a teljes lakosság közel 90 százalékát tette ki. 2023 elején 1 millió magyarországi lakos nem használta az internetet, ami azt jelenti, hogy a lakosság 10 százaléka maradt offline az év elején. Magyarországon 2023 januárjában 7,4 millió közösségi médiafelhasználó volt, ami a teljes népesség 72 százalékának felelt meg, ami annak ellenére, hogy a közösségi médiát használók nem biztos, hogy egy egyént képviselnek is jelentős hányad. Ez azt jelenti, hogy a 18 év felettek 78 százaléka, a teljes magyarországi internetezői bázis 80 százaléka (életkortól függetlenül) használt legalább egy közösségi médiaplatformot. A Similarweb értékelése szerint, a második leggyakrabban látogatott weboldal a Facebook volt – havonta átlagosan 204 millió alkalommal. A Google keresőmotorban is a második legtöbbet keresett felület, és bármely eszközön mért kattintást tekintve 92%-os arányt képviselt. Az adatok gyűjtésével és elemzésével kapcsolatban azonban jelezni kell, hogy gyakran több hónapot is igénybe vehet mire szignifikánsnak és közölhetőnek tekinthetők, így a közzétett adatok mindig alul reprezentálják a valóságot, és a tényleges elterjedés és növekedés magasabb lehet, mint a jelentésben feltüntetett adatok sugallanak. Ugyanakkor a tendenciákat figyelve egyértelmű a Facebook, mint közösségi platform túlnyomó részesedése, ezért a

⁴³⁹ MORAVEC et.al. [2021:172]

⁴⁴⁰ We Are Social: Digital 2023: Hungary Report, Online: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-hungary> (Letöltés: 2024.01.15.)

következőkben bemutatott közösségi média elemzéseket e felület oldalainak vizsgálatával végeztem.

A Magyary által megfogalmazott közigazgatási céloknak a szolgálata nagyszámú részfeladatra oszlik. A feladatok részben kényszerítő, elkerülhetetlenek, részben azonban tetszés szerint vállalhatók, fakultatívak. Abból, hogy a közigazgatás milyen feladatokat tart fontosnak, amelyek megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyek megoldására kénytelen vállalkozni, adódik ki, valamely időpontban, a közigazgatás egész működése. Annak eldöntése, hogy a közigazgatás feladatkörébe mi tartozzék, az akarat kérdése. A döntés azoknak a szerveknek a hatáskörébe tartozik, amelyek az állami akaratnyilvánításra hivatva vannak, a hatóságokéba, s azok közt főleg a magasabbakéba, és legnagyobb mértékben a legmagasabb hatóságokéba.⁴⁴¹ A közigazgatás kommunikációját a mai napig az jellemzi, hogy a jogforrásokat hivatalos lapokban közli (legyen az elektronikus vagy nyomtatott), az ügyféllel a hatósági eljárási jogszabályokban meghatározott módon közli a döntéseit, kibocsát általános tájékoztatásokat (pl. NAV állásfoglalás, üzemanyagárak stb.). És van ez a teljesen új, „megfoghatatlan” közösségi médiába helyezett kommunikáció a minisztertől a legkisebb önkormányzat képviselője részéről. A közösségi platformokon történő kommunikációt ilyen értelemben egy teljesen új tömegtájékoztatási közigazgatási kommunikációs funkciónak is tekinthetjük. Csáki et.al.⁴⁴² tanulmányukban a kommunikációs lehetőségeket jól ragadta meg. E szerint beszélhetünk a kommunikáció kötelező formáiról (pl. közzététel), a nem kötelező, ám praktikus kommunikációról (pl. egy közfeladat-ellátással összefüggésben), valamint a nem kötelező és a közfeladat-ellátás tekintetében különösebben nem is indokolható esetről. A kommunikáció nem kötelező, de praktikus formái körében a közösségi média már nagyobb szerepet kaphat pl. a nagy érdeklődésre számottevő hírek közzétételével, ugyanakkor a leghangsúlyosabb szerepet a nem kötelező és nem is indokolt esetben kaphatja.

Magyary okfejtésének megfelelően, az amerikai elemzést követően a miniszterek és a minisztériumok Facebook kommunikációjának vizsgálatával folytattam.

A 2021. évet érintő elemzésben kizárólag a közösségi média egyedi profilokhoz köthető hazai használatát vizsgáltam, négy hazai minisztériumot vezető miniszter Facebook aktivitásán keresztül kvantitatív és kvalitatív módon. A vizsgálatot a SentiOne, egy közösségi médiaelemző szoftver segítségével végeztem. Az alap felvetés az volt, hogy

⁴⁴¹ MAGYARY [1942:174]

⁴⁴² CSÁKI-HATALOVICS et.al. [2022: 62]

elkülöníték szakmai és politikai szavakat, amelyekre szűrve megvizsgálhatók az egyes miniszterek által közölt posztok. Szakmai szavak a *minisztérium*, *jogszabály*, *törvény* és *rendelet* szavak, politikai szavak a *Fidesz*, *választás*, *ellenzék* és *népszavazás* szavak voltak. A kulcsszavak kiválasztási szempontja az volt, hogy a miniszterek az előfeltevésem szerint, a minisztériumban zajló munkafolyamatokkal – így jogszabályalkotással kapcsolatban is kommunikálnak, melyet hagyományos kormányzati szakmai tevékenységnek tekinthetünk. Mindemellett olyan bővebb kontextusban is alkalmazható, de olyan semleges fogalmak, amelyek mind az állam- mind a közigazgatási tevékenység során szinte folyamatosan jelen vannak. Ezekkel szavakkal igyekeztem a szakmai tevékenység legszélesebb körben történő elemzési lehetőségét megteremteni, s így, a bővebb halmazon belül, a tényleges szövegekörnyezetben vizsgálni azok megjelenésének szakmai természetét.⁴⁴³ A politikai kulcsszavakat, az adott években tapasztalható politikai kommunikáció alapján határoztam meg. Igyekeztem úgy választani, hogy a lehető legszélesebb körben vizsgálhatóak legyenek, azaz nem szűkítettem például „családvédelem”, „gyermekvédelem”, „gender”, „Soros”, „Brüsszel”, „Gyurcsány”, „ne hagyjuk, hogy..” stb. ismert kommunikációs csomagokra. A választott szavak hasonló megfontolás alapján lettek kiválasztva mint a szakmai kulcsszavak, ugyanakkor igyekeztem olyan általánosan használatos szavakat választani, amelyek egyértelműen a politikai és demokratikus részvételhez, valamint jellemzően a hazai politikai kommunikációhoz köthetők. Fontos kiemelni, hogy kizárólag a Facebook profilokat, és kizárólag posztokat vizsgáltam, az előre rögzített és meghatározott politikai és szakmai szavakra, és csak a 2021. évre vonatkozóan. A posztok vizsgálatánál nem vettem figyelembe annak lehetőségét, hogy a miniszter profilját esetleg egy erre kijelölt személy, vagy csapat kezeli, a megjelent bejegyzéseket – lévén a személyhez köthető profilon jelentek meg – az egyes miniszternek tulajdonítottam. A kiinduló álláspont az volt, hogy ennek torzító hatása nem lehet szignifikáns, tekintettel arra, hogy minden esetben a miniszter tudtával, vagy jóváhagyásával jelenhettek meg, és ha voltak is olyan bejegyzések, melyek nem feleltek a személyes profil tulajdonosának elvárásainak, azok félévvel később, már nem jelenhettek meg a vizsgálat során. A 2021. évi vizsgálatnál igyekeztem az országgyűlési választások éveiben általában tapasztalható kommunikációs stratégiák zavaró hatásait kiszűrni. Arra kerestem a választ, hogy a miniszterek milyen arányban kommunikálnak politikusként (influenzserként), és milyen arányban miniszterként (szakemberként).

⁴⁴³ Már csak azért is, mert több esetben tetten érhető volt ezen szavak politikai célú megjelenése is.

4.5.1 Vizsgálati tapasztalatok

Jelen elemzésben Varga Judit igazságügyi miniszter, Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter, Varga Mihály pénzügyminiszter és Nagy István agrárminiszter Facebook aktivitását elemeztem. Minden esetben a kulcsszavas posztok mennyiségét, azok érzelmi töltöttségét, említési és tovább osztási arányát, valamint a profil tulajdonosának aktivitását vizsgáltam 2021. január 01. és 2021. december 31. közötti időszakban.

4.5.1.1 Az igazságügyi miniszter

Varga Judit igazságügyi miniszter kilenc évig dolgozott az Európai Parlamentben politikai tanácsadóként, ahol részt vett a környezetvédelmi, klímapolitikai és közegészségügyi jogalkotással kapcsolatos munkában, és jellemzően a konzervatív zöld politika képviselője volt. 2018 májusában európai uniós kapcsolatokért felelős államtitkárrá nevezték ki, aki főként a nemzeti szuverenitásra épülő migrációs politikát képviselte majd 2019. júliusában a negyedik Orbán-kormány igazságügyi minisztere lett⁴⁴⁴, minisztersége alatt alakult meg a Digitális Szabadság Munkacsoport, amely a transznacionális technológiai cégek működésének átláthatóvá tételét tűzte ki célul. A vizsgálatot azért is tartottam fontosnak az ő esetében mert az Igazságügyi Minisztérium hivatalos Facebook oldala a 2018-as indulása óta nem frissült, a hivatalos kommunikációt ezen a csatornán 2022. augusztusáig nem folytattak.

Az igazságügyi miniszter a fenti kulcsszavakra összesen 142 alkalommal posztolt a 2021. évben, ebből 139 poszt semlegesnek, 3 poszt pedig negatívnak tekinthető⁴⁴⁵. Hetente átlagosan 2,73 posztot jelentetett meg fenti témákban, a legmagasabb heti 7 db volt.

Érdekes megfigyelni, hogy a befolyásolási index⁴⁴⁶ szerint, pont az év elején és az év végén jelentette meg a két legerősebb posztját. A legtöbbet idézett posztját 2021.01.28-án tett közzé, az ingatlanvásárlásaik miatti támadásokra válaszul. Röviden, miniszteri megbízatását követően, több támadás is érte, hogy a Balaton mellett nyaralót építettek, illetve több

⁴⁴⁴ A köztársasági elnök 281/2019. (VII. 12.) KE határozata miniszteri kinevezésről Magyar Közlöny, Online: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK19122.pdf> (Letöltés: 2022.04.15)

⁴⁴⁵ Hangulatérzékelés – sentiment: A hangulat határozza meg, hogy az említésnek pozitív, negatív vagy semleges felhangja van. A Pozitív és Negatív „indulat” vagy „töltet” a boldogság és a szubjektív jólét egyik alapvető összetevőjét képező pozitív és negatív érzelmi állapotok átélésének gyakoriságának és intenzitásának tanulmányozására szolgál. Ha valaki negatív érzelmekre utaló kifejezéseket használ többnyire, akkor nagyon valószínű, hogy a bejegyzés negatív töltetű, és ez fordítva is igaz. A hangulatérzékelés az SentiOne által biztosított saját algoritmuson alapul.

⁴⁴⁶ A befolyásolási index egy említési elérésen alapuló mérőszám, a legnépszerűbb és legbefolyásosabb eredményeket mutatja, amelyeket mások is idéztek. A rendszer megvizsgál minden egyes talált hivatkozást, webhelyet és szerzőt, egy pontszámot ad mindegyiknek (1-től 10-ig), melyekből átlagot képez. Levonható belőle, hogy az adott bejegyzés mennyire „mozgatta” meg az internet és a közösségi platformok társadalmát.

budapesti lakást is vásároltak. A bejegyzésében röviden megírta, hogy a 2017-ben elkészült Balaton melletti házuk értékének nagy részét külföldi munkavégzésükből származó bevételeikből fedezték, amelyet ott lakás céljával építettek, miután hazatérnek Brüsszelből. Az államtitkári felkérést 2018-ban kapta, így az élet Budapestre szólította őket, ezért lakhatásukat oda kellett áthelyezniük. E posztjában, a hazai *jogszabályok*nak megfelelő módon történő ingatlan adásvételről és építkezésről írt. A második „legbefolyásosabb” bejegyzése is egy az *ellenzék*hez köthető Facebook oldalon közzétett, a magánéletét ért támadásokkal kapcsolatosan jelent meg. E két poszt esetében egyértelmű, hogy nem közvetlenül politikai, vagy szakmai megnyilvánulás, így látható, hogy a miniszter a magánéletével kapcsolatban is kommunikált. A harmadik legtöbbet hivatkozott posztja már közvetlenül politikai volt – Lewis Hamilton brit autóversenyző *gyermekvédelmi törvénnyel* kapcsolatos nyilatkozatára reagált.

A vizsgált évben a kulcsszavas posztjait közel 161 milliószor említették, ebből 8 millió alkalommal a negatív aspektusúakat. Az elért említések időbeli eloszlása egy említés népszerűségének becslésére utal. A kutatás során alkalmazott SentiOne szoftver különböző elérés-becslési megközelítéseket használ az általános weboldalakhoz (blogokhoz, webhelyekhez, fórumokhoz) és közösségi oldalakhoz, ahol a posztokat megjelenítették, vagy tovább osztották.⁴⁴⁷ A miniszter asszony elért említéseinek időbeli eloszlását az alábbi diagram ábrázolja. Látható, hogy az ingatlanvásárlásaival kapcsolatos posztját említették a legtöbbször – közel 17 millió alkalommal.



10. sz. diagram adatforrás: SentiOne, saját szerkesztés.

⁴⁴⁷ A szoftverfejlesztő cég a know-how alapját képező módszerrel kapcsolatban további közölhető részleteket nem osztott meg.

A gyermekvédelmi törvénnyel kapcsolatos posztjait közel 10 millió alkalommal jelenítették meg a különböző internetes felületeken. A 2021. év őszen ismertté vált, a jogállamisággal és kötelezettségszegési eljárással kapcsolatos posztjait 8,7 millió alkalommal említették, igaz, ehhez újra kapcsolódik a gyermekvédelmi törvénnyel kapcsolatos népszavazás parlamenti döntése is. Egy profil elköteleződésével megjeleníthető, hogy milyen gyakran osztottak meg, kommentáltak vagy kedveltek a Facebook profil tulajdonosától tartalmakat. Az igazságügy miniszter által posztolt tartalmak igen nagy aktivitást váltottak ki – 866 ezer hangulati reakciót (emoji), több, mint 42 ezer megosztást, és több, mint 83 ezer kommentet. Posztjaiban a legtöbbször említett szó a *törvény*, és ennek különböző toldalékos formái, melyek túlnyomó többségben (az év vége felé) a gyermekvédelmi és családvédelmi intézkedésekkel kapcsolatosan, valamint az év elején a technológiai cégek átlátható működésével, és a klímasemlegességgel kapcsolatban jelentek meg. A posztok egynegyede tulajdonítható az Igazságügyi Minisztériummal kapcsolatos kommunikációnak, azaz amikor a miniszter asszony a *minisztérium* „nevében” kommunikált. A *rendelet* és *jogszabály* kifejezés elsősorban a kondicionalitási rendelettel⁴⁴⁸ és a jogállami eljárásokkal kapcsolatos reakciókban jelentek meg. Szembetűnő, hogy a szakmai kulcsszavak aránya közel 80%, tehát a miniszter csak a vizsgált posztok egyötödében kommunikált politikusként, ám a *törvény*, *rendelet* és *jogszabály* szakmai kulcsszavak használata inkább politikai, mint szakmai töltetűek voltak.

4.5.1.2 A külgazdasági és külügyminiszter

Szijjártó Péter 2012-től vezette a Miniszterelnökség nemzetközi kapcsolataiért felelős államtitkárságát, később a keleti nyitás politikájáért is felelős államtitkár lett, majd 2014. szeptemberétől Navracsics Tibort váltotta a külgazdasági és külügyminiszteri poszton.⁴⁴⁹ 35 éves korával ő lett Magyarország második legfiatalabb külügy- és egyik legaktívabb. Ennek ellenére, a megadott kulcsszavak tekintetében a 2021. évben összesen csak 15 posztot jelentetett meg. A vizsgált időszakban mindegyik posztja semlegesnek tekinthető, tehát negatívnak értékelt posztot nem közölt.

⁴⁴⁸ Az Európai Parlament és A Tanács (EU) 2020/2092 Rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről, Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2092> (Letöltés: 2022.04.15)

⁴⁴⁹ A köztársasági elnök 362/2014. (IX. 23.) KE határozata miniszteri kinevezésről Magyar Közlöny, Online: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14130.pdf> (Letöltés: 2022.04.15)

Az év elején, a *minisztérium* és az *ellenzék* kulcsszavak a járvánnyal kapcsolatosan jelentek meg, elsősorban az orosz vakcina beszerzésére vonatkozóan. Tényközlő jellegűek, arra utalnak, hogy a tárgyalások milyen ütemben haladnak az orosz Egészségügyi Minisztériummal, illetve arra, hogy ez nem politikai kérdés, azaz nem a kormánypárt vagy az ellenzék dönti el, hogy mely vakcináknak a használatát teszik lehetővé, hanem erre feljogosított szakmai szervezetek. Ugyancsak az év elején posztolta a miniszter a román Szállítási és Infrastrukturális Minisztérium új vezetőjével való tárgyalások megindulásáról, melyek során autópálya és vasútvonal fejlesztésről egyeztek meg. Még nyár elején utoljára posztolt a romániai együttműködésről, amely a román Környezetvédelmi, Vízügyi és Erdészeti miniszterével folytatott megbeszélésre utalt. A július és augusztus egyértelműen a járvánnyal kapcsolatos tevékenységeket mutatta be, majd szeptemberben a külgazdasági és külügyminiszter egy posztjában is megjelent a gyermek- és családvédelmi intézkedésekkel kapcsolatos reakció, ezután viszont, az igazságügyi minisztertől eltérően, kizárólag a migrációval kapcsolatos posztjai jelentek meg. A *Fidesz* kulcsszó egyszer szerepelt, a párt kongresszusáról szóló posztban. Érdekesség, hogy a Külgazdasági és Külügyminisztériumra egyetlen egyszer utalt, akkor is marginálisan – a Tokiói Olimpiával kapcsolatosan jegyezte meg, „*Büszkék vagyunk arra, hogy Daniel Gyurta Official immár NOB-tagként dolgozik nálunk a minisztériumban.*”⁴⁵⁰

A befolyásolási index tekintetében, a legtöbbet idézett posztja a 2021. január 21-i, az orosz vakcina engedélyezésével és behozatalával kapcsolatos közlése volt. Érdekesség, hogy az elköteleződési arány⁴⁵¹ tekintetében egy másik posztja volt a legerősebb, az egyetlen gyermekvédelmi törvénnyel kapcsolatos kommunikációja. A követők interakciója tekintetében, második legerősebb posztja a migrációval kapcsolatos volt, melyben a NATO keleti országainak külügyminiszteri értekezletéről kommunikált, utalva az Észtország és Lettország keleti határaitra szervezeten utaztatott menekültáradat miatt kialakult nehézségekre. Ezen a ponton, természetesen utalt az ENSZ-szel és Brüsszellel való ellentétes álláspontra, és a reakciók alapján elmondható, hogy a 4-5 évvel korábbi migrációs politikai üzenetek akkor is, és a mai napig jól „alkalmazhatók”. A harmadik legtöbb aktivitást kiváltó posztját ugyancsak a migrációval és a lengyel határsértési incidenssel kapcsolatosan

⁴⁵⁰ Szijjártó Péter (@szijjarto.peter.official), 2021.02.02. 13:59

⁴⁵¹ Elköteleződési arány egy olyan mérőszám, amelyet a tartalom követőire vonatkozóan használnak, és a követőnkénti interakciók átlagos számának felmérésére használnak. Segít a különböző csatornákból és forrásokból származó említések viszonylagos összehasonlításában.

kommunikálta. A vizsgált évben a kulcsszavas posztjait közel 11 milliószor említették más oldalakon, elért említéseinek időbeli eloszlását az alábbi diagram ábrázolja.



11. sz. diagram adatforrás: SentiOne, saját szerkesztés

Posztjaiban három kimagasló továbbosztás, vagy említés figyelhető meg. A legnépszerűbb posztja 2021. október 13-án a közelgő választásokkal kapcsolatban megosztott mélykúti bejelentkezése, melyet közel 2,5 millióan, valamint a *Fidesz* kongresszuson tartott élő beszéde volt (2021.11.14), melyet közel 2,2 millióan osztottak tovább, vagy említettek a közösségi oldalakon. Az orosz vakcinával kapcsolatos bejelentkezését több mint 1,7 millióan említették, a gyermekvédelmi törvénnyel kapcsolatos bejegyzését közel 1,5 millióan. A külgazdasági és külügyminiszter heti aktivitását tekintve, szombaton egyáltalán nem posztolt, ezeken a napokon következetesen nem kommunikált. A „legtermékenyebb” a hét közepén volt, valamint vasárnap is rendszeresen tett bejegyzéseket. A külügyminiszter által közölt tartalmak közepes aktivitást váltottak ki – valamivel több, mint 50 ezer hangulati reakciót (emoji), 2 ezer megosztást, és közel 3 ezer kommentet. A vizsgálatunk kulcsszavai közül a *minisztérium*, a *jogszabály*, a *törvény*, a *Fidesz* és a *népszavazás* összesen 15 alkalommal szerepeltek a posztokban, a többi vizsgált kulcsszó egyszer sem jelent meg.

E kis találati rekordban is a legtöbbet használt kulcsszó a *minisztérium*, összesen 7 alkalommal jelent meg, de ebből is csak egyszer történt utalás a Külgazdasági és Külügyminisztériumra – a korábban említettek szerint. Ránézésre itt is el lehet mondani, hogy a kulcsszavak használata alapján egyötöd részben kommunikált politikusként a miniszter, ám a *törvény* igaz, 5 alkalommal jelent meg, elsősorban a migrációval kapcsolatos

posztjaiban, így az igazságügyi miniszterhez hasonlóan, ez a vizsgált kulcsszó is inkább politikai töltetű volt.

4.5.1.3 A pénzügyminiszter

Varga Mihály 1998-ban a Pénzügyminisztérium politikai államtitkárának, majd 2001-ben pénzügyminiszternek nevezték ki, mely tisztséget 2002-ig viselte. 2005-ben és 2007-ben a Fidesz alelnökének választották, mely tisztséget 2013-ig töltött be. 2013-tól 2018-ig a második és a harmadik Orbán-kormány nemzetgazdasági minisztere, a negyedik Orbán-kormány pénzügyminisztere⁴⁵² és gazdaságért felelős miniszterelnök-helyettese lett.⁴⁵³ Összességében elmondható, hogy a pénzügyminiszter nem a legaktívabb közösségi média felhasználó, feltehetően a „kor kívánalmainak” megfelelően igyekszik teljesíteni egy standard szintet. A megadott kulcsszavak tekintetében a vizsgált évben összesen 14 posztot közölt, vizsgálatunk során ő az első, akinek 2 esetben pozitív értékkel bíró posztja is volt, ugyanakkor 2 alkalommal negatívnak értékelt bejegyzése is. A vizsgált kulcsszavakra vonatkozó heti posztok száma kiegyensúlyozottnak tekinthető (1 poszt/hét), de az is csak 2021 júliusától, egyedüli kimagasló értéket a 2021. december harmadik hete mutat, amikor 3 alkalommal kommunikált a megadott kulcsszavakkal. Ezek a posztok első sorban az év végi adócsökkentési törvényjavaslattal és annak parlamenti szavazásával kapcsolatosan keletkeztek.

Varga Mihály posztjait közel 5 millió alkalommal említették, vagy osztották tovább, ebből kb. 816 ezer negatív aspektusban jelent meg. A legnagyobb befolyásolási ereje a 2021.11.14-én közölt posztja volt, melyben annyit közöl, hogy „750 milliárd forintos adócsökkentési törvényjavaslatot nyújtottunk be a parlamentnek.” Ezt a bejegyzését több mint másfél millióan hivatkozták vagy osztották meg.

⁴⁵² Magyar Közlöny, A köztársasági elnök 194/2018. (V. 18.) KE határozata miniszterek kinevezéséről, Online: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18069.pdf> (Letöltés: 2022.04.18)

⁴⁵³ Varga Mihály Miniszter, Kormany.hu, Online: <https://kormany.hu/penzugyminiszterium/miniszter> (Letöltés: 2022.04.19)



12. sz. diagram, adatforrás: SentiOne, saját szerkesztés

A második legtöbb figyelmet kapott bejegyzését 2021. december harmadik hetén jelentette meg, amikor az adócsökkentési *törvény*csomagot tárgyalta a parlament, ez közel 736 ezres elérést ért el. 553 ezres aktivitást a *Fidesz* kongresszusról szóló posztja érte el.

A pénzügyminiszter a külügyminiszterhez hasonlóan a hét egyik napján egyáltalán nem posztolt, hétfőn. Szerdánként volt a legaktívabb, a többi munkanapon egyenletes teljesítményt mutatott, és hétfőn is azonos intenzitással kommunikált. A pénzügyminiszter által posztolt kulcsszavas tartalmak alacsony aktivitást váltottak ki – 32 ezer hangulati reakciót (emoji), valamivel több, mint 1500 megosztást, és közel 1100 kommentet.

A vizsgált kulcsszavak közül a *törvény*, *jogszabály*, *Fidesz*, *népszavazás* és *ellenzék* szavak szerepeltek összesen 14 posztban, összesen 22 alkalommal. A legtöbbet használt kulcsszó a *törvény* volt, amely az adócsökkentéssel, beruházásokkal és költségvetéssel kapcsolatban merültek fel. Az *ellenzék*et és a *népszavazást* főként egy 2021.08.05-én közzétett bejegyzésében említette, amely egy atv.hu-nak adott interjú teljes szövegét tartalmazta, azaz nem hagyományos közlésről beszélhetünk, hanem egy írásban is rögzített beszélgetés közzététele történt. A *Fidesz* elsősorban inkább személyes és politikai jellegű véleményekben fogalmazódott meg. Mindent összevetve, a pénzügyminiszter a rögzített kulcsszavakat figyelembe véve, inkább politikai jellegű kommunikációt folytatott.

4.5.1.4 Az agrárminiszter

Nagy István 2001-től 2006-ig és 2010-től 2014-ig Mosonmagyaróvár alpolgármestere, majd 2010-től Győr-Moson-Sopron megye 4. sz. választókerületének országgyűlési képviselője

2018-ig. 2014-2018 között egyéni mandátumát megtartva országgyűlési képviselő és a Földművelésügyi Minisztérium parlamenti államtitkára, 2018-tól egyéni mandátumát továbbra is megtartva országgyűlési képviselő és agrárminiszter.⁴⁵⁴ Miniszterségét megelőzően több hazai egyetemen is tanított és dolgozott a szakmájában.⁴⁵⁵

A megadott kulcsszavak tekintetében a 2021. évben összesen csak 37 posztot tett közzé, ebből 3 negatívnak értékelt. Érdekes eredmény, hogy a megadott kulcsszavak tekintetében csak a vizsgált év második felében – augusztust követően jelentek meg posztjai, heti átlag 2,00 darab. Az agrárminiszter kulcsszavas posztjai közel 5,5 millió említést vagy tovább osztást generáltak, ebből 1 millió negatív aspektusban történt.

A legtöbbet 2021. november második hetén posztolt, egyrészt a *Fidesz* tisztújító kongresszusáról, másrészt az Országgyűlési munkáról – elsősorban az agrárgazdaságok átadásának könnyítéséről szóló *jogszabály- és törvénymódosítás*ról. Viszonylag régóta napirenden volt a vidéki helyben maradás ösztönzése céljából, hogy családon belül, a fiatalabb generációknak könnyebb legyen a családi gazdaságok átadása. A három negatívnak értékelt posztjából kettő a gazdaságátadással kapcsolatos, amely elsősorban a gazdák és családjának adminisztratív terheinek csökkentéséről, és a könnyebb gazdaságfenntartásról szólt, így valós negatív érzületet nem tulajdoníthatunk ezeknek. A harmadik, 2021.09.02-án megjelent petíciós poszt egyértelműen politikai kategóriába sorolható, a „STOP....” kormányzati kommunikáció részeként, amely szerint, „*nem hagyhatjuk, hogy tönkre tegyék országunkat, jövőnket!*”⁴⁵⁶

A befolyásolási index tekintetében két kiugró posztja jelent meg, mindkettő körülbelül 1 millió említést ért el. Az egyik a fent említett petíciós bejegyzése, a másik, egy az Agrárminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium együttműködéséről szólt, amely szerint a Honvéd Huszár Díszalegység lipicai lovait a jövőben az Állami Ménesgazdaság Szilvásvárad biztosítja, és határvédelmi feladatokat is fognak ellátni. Kiemelendő, hogy a vizsgált miniszterek posztjai közül, a petícióval kapcsolatos bejegyzése a második legnagyobb elköteleződési indexszel bírt, közel akkora értéket ért el, mint az igazságügyi miniszter legértékesebb posztja. Harmadik legerősebb hete a 2021. december 20-i volt, mintegy 730 ezres megosztás és említést ért el a Magyar Nemzetben megjelent, és kipoztolt

⁴⁵⁴ Magyar Közlöny, A köztársasági elnök 194/2018. (V. 18.) KE határozata miniszterek kinevezéséről, Online: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18069.pdf> (Letöltés: 2022.04.15)

⁴⁵⁵ Nagy István Miniszter, Kormany.hu, Online: <https://kormany.hu/agrarminiszterium/miniszter> (Letöltés: 2022.04.15)

⁴⁵⁶ <https://www.facebook.com/nagyistvan.movar>, 2021.09.02. 17:03, Online: <https://www.facebook.com/profile/100044612251391/search/?q=STOP>, (Letöltés: 2022.04.18.)

interjújának. Ugyan az agrártámogatásokról szóló riport nem túl magas megosztási és említési értékkel bír, viszont a második legnagyobb az elköteleződési indexe volt az összes vizsgált posztból. Bejegyzéseit egyébként közel öt és fél millió alaklommal osztották tovább, vagy említették, melyből egymillió negatív aspektusban történt. Nagy István elért említéseinek időbeli eloszlását az alábbi diagram ábrázolja.



13. sz. diagram, adatforrás: SentiOne, saját szerkesztés.

Az agrárminiszter napi bontásban szerdán és vasárnap volt a legaktívabb (7-8 bejegyzés), a hét többi napján átlagosan 4 – 4 bejegyzést közölt, és pénteken volt a legkevésbé aktív. Az általa közölt tartalmak közepesnek tekinthető aktivitást váltottak ki – közel 40 ezer hangulati reakciót (emoji), 1,4 ezer megosztást, és közel 2,6 ezer kommentet.

A vizsgált kulcsszavaink közül, a 37 posztban összesen 49 alkalommal jelentek meg a *törvény*, *rendelet*, *választás*, *jogszabály*, *minisztérium*, *népszavazás* és a *Fidesz* szavak. Legmagasabb arányt a *Fidesz* képviselte, mintegy 15 alkalommal, melynek nagy része egyébként a Fidesz hivatalos Facebook profiljából átvett bejegyzések voltak, melyek főleg szeptember végétől október végéig jelentek meg. Egyik vonulata az előválasztással kapcsolatos „Gyurcsány Show” kategóriába tartozó videók és posztok, a másik, az október 23-i megemlékezésekkel kapcsolatos miniszterelnöki plakátok, és a békemenettel kapcsolatosak voltak.

A *Fidesz* kulcsszó megjelenése egy valós kormányzati aktussal kapcsolatban volt értelmezhető, egy kihelyezett kormányülésről Orbán Viktor, Orbán Balázs, Novák Katalin, Varga Judit, Kásler Miklós és Semjén Zsolt bejelentkezéseivel együtt. Érdekes megállapítás, hogy a Fidesz Facebook oldalról átvett bejegyzések más vizsgált miniszternél nem jelentek meg, kizárólag nála. A *törvény* kulcsszó 11 alkalommal, esetenként politikai vetületben

jelent meg, ugyanakkor elmondható, hogy a *rendelet*, *jogszabály* és *minisztérium* szavak használatával együtt, noha szűkszavú, de szakmainak tekinthető posztokat közölt. Összességében az elemzés eredménye azt mutatta, hogy az agrárminiszter az előre rögzített kulcsszavak vizsgálata alapján, a vizsgált évben politikai kommunikációt folytatott, melyek jó része nem saját gondolatok, hanem tovább közölt bejegyzések voltak.

4.5.2 A vizsgálati eredmények

A vizsgálat eredményeit az 1. sz. táblázatban foglaltam össze.

1. sz. táblázat	dr. Varga Judit	Szijjártó Péter	Varga Mihály	dr. Nagy István
Posztok száma a kulcsszavakra vonatkozóan	142	15	14	37
Negatívnak értékelt posztok száma	3	0	2	1*
Kulcsszavas posztok említései	161 m	18 m	5 m	5 m
A negatív kulcsszavas posztok említései	8 m	-	816 e	1 m
Negatív reakció aránya	5%		20%	20%
Legnagyobb befolyásolási index	10/10	10/10	10/10	10/10
Legnagyobb elköteleződési ráta	30,47%	3,83%	10,57%	24,94%
Legmagasabb megosztott vagy említett poszt elérési száma	17 m	2,5 m	1,5 m	1 m
Legaktívabb napok	csütörtök	csütörtök	szerda	szerda
Legaktívabb órák	11.00-13.00, 14.00-16.00, 17.00-18.00	12.00-14.00	7.00-8.00 11.00-12.00	16.00
Politikai kommunikáció/szakmai kommunikáció aránya az előre rögzített kulcsszavak alapján	70% / 30%**	50% / 50%***	55% / 45%	55% / 45%

*: A 3 negatívnak értékelt közül 1-et tekinthetünk annak

** : A *törvény*, *rendelet* és *jogszabály* kulcsszavak politikai töltete miatt

***: A *törvény* kulcsszó politikai töltete miatt

A táblázat alapján is jól látható, hogy a legaktívabb miniszter az igazságügyi miniszter volt. Arányait tekintve, viszont háromszor annyi megosztást és tovább említési arányt ért el a többi vizsgált tisztviselő, noha a kulcsszavas posztjaik száma messze elmarad a miniszter asszonyétól. A negatív reakciók aránya viszont, az igazságügyi miniszternél a legalacsonyabbak, csak 5%-ban említették a posztjait negatív aspektusban, valamint a

leggyakrabban továbbosztott, vagy említett posztok is hozzá köthetők – a legmagasabb arányban ő volt hatással más közösségi média felületet használókra. E tekintetben a külügyi és külgazdasági miniszter érte el a legalacsonyabb értéket, noha a vizsgált miniszteri körből neki volt a második legmagasabb megosztással rendelkező kulcsszavas posztja. Mindegyik vizsgált miniszter a hét közepén volt a legaktívabb, ugyanakkor két vizsgát személy – a külügy- és a pénzügyminiszter a hét egy-egy napján egyáltalán nem jelentkezett be, nem posztolt. A külgazdasági és külügyminiszter rendszerint a déli órákban volt a legaktívabb, míg az agrárminiszter délután 16.00 órakor, illetve ő volt az, aki átlag egyet posztolt éjfélkor is. Az igazságügy miniszter bejegyzéseinek nagy része a déli órák előtt és után, valamint munkaidő végén keletkezett. Az előre rögzített kulcsszavaink alapján, arra a megállapításra juthatunk, hogy a legkiegyensúlyozottabb a külügyminiszter volt, ugyanakkora mértékben folytatott kormányzati (közigazgatási témájú), mint politikai kommunikációt. A pénzügyminiszter és az agrárminiszter mérsékelten, de inkább politikai jellegű kommunikációt folytatott, azzal a megállapítással, hogy a pénzügyminiszter jobbra saját gondolatokat fogalmazott meg, míg az agrárminiszter inkább csak beemelt tartalmakat pártjának hivatalos Facebook oldaláról. Az igazságügyi miniszter folytatott legnagyobb arányban politikai jellegű kommunikációt, illetve egyedül nála volt megfigyelhető a személyes jellegű bejegyzés is. Összességében elmondható, hogy a miniszterek inkább politikusként kommunikáltak, és minél nagyobb mértékben tették ezt, annál inkább váltottak ki érzelmi reakciót másoknál az online térben is. E tapasztalatok alapján, arra kerestem a választ, hogy a minisztériumok hivatalos kommunikációja vajon elválik-e a miniszter (politikai) személyétől, és ha igen, az mennyiben tekinthető valós szakmai tájékoztatásnak. Mivel a vizsgált miniszterek minisztériumai a vizsgált időszakban az adott vizsgálati szempontokra nem hoztak értékelhető eredményt, ezért a továbbiakban világon mindenhol meghatározó járványhelyzetre adott egészségügyi minisztériumok reakcióit vizsgáltam a Közép-európai régióban.

4.6 Egy nemzetközi összehasonlító elemzés (Közép-Európa, minisztériumok)

A nemzetközi összehasonlítással arra voltam kíváncsi, hogy az egészségügyi tárcák a járványhelyzetben hogyan vállalják fel a veszélyhelyzeti kommunikációt az állampolgárok felé a közösségi médiában. Természetesen azt is fel szerettem volna tární, hogy Magyarország a Visegrádi Négyeken belül milyen teljesítményt nyújtott a többi országhoz képest a járvány idején. A vizsgálatot az előre meghatározott kulcsszavak alapján, azonos feltételekkel végeztem el annak okán, hogy visszajelzést kapjak arról is, hogy az egyes

országok egészségügyi minisztériumai milyen mértékben alkalmazzák a közösségi médiát tömegtájékoztatási célra, az állampolgárok mennyire követik a minisztérium kommunikációját és milyen mértékben gondolták azokat megosztásra érdemesnek (azaz hitelt érdemlőnek). Ebben az elemzésben a közösségi média egészségügyi minisztériumok profiljaihoz köthető használatát vizsgáltam tehát, négy Közép-európai ország – Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország – Facebook aktivitása tekintetében. A Data Reportal éves jelentései szerint, a többi érintett országban is a legszélesebb körben használt közösségi média felület a Facebook – 90%, vagy a feletti. A vizsgálatot ugyanúgy a SentiOne közösségi médiaelemző szoftver segítségével végeztem, hasonlóan a hazai statisztikai kvantitatív és kvalitatív módszerhez. Az alap feltevés az volt, hogy az érintett minisztériumok 2019-ben a járvány megjelenését megelőzően kisebb mértékben kommunikáltak a közösségi médiában, mint a COVID megjelenése után. Feltételeztem, hogy a járvány a közigazgatási csúcsszervek Facebook aktivitását is fokozta 2020. és 2021. években, szélesebb tájékoztatást adva ezzel az állampolgároknak. A járvány időszakára vonatkozóan, előre rögzített kulcsszavakat állítottam be, melyek a következők voltak: „vakcina”, „oltás”, „COVID”, „Sars-Cov”, „fertőzött”, „járvány”, „omikron”, „koronavírus”, „teszt”, „karantén”, „PCR”, és „maszk”. Fontos megemlíteni, hogy kizárólag az egészségügyért felelős minisztériumokat, kizárólag azok hivatalos Facebook profilját, és kizárólag posztokat elemeztem, az előre rögzített, meghatározott szavakra vonatkozóan, a 2019-2020-2021 években, heti bontásban. Arra is kerestem a választ, hogy a minisztériumok milyen arányban vettek részt a járványkommunikációban.

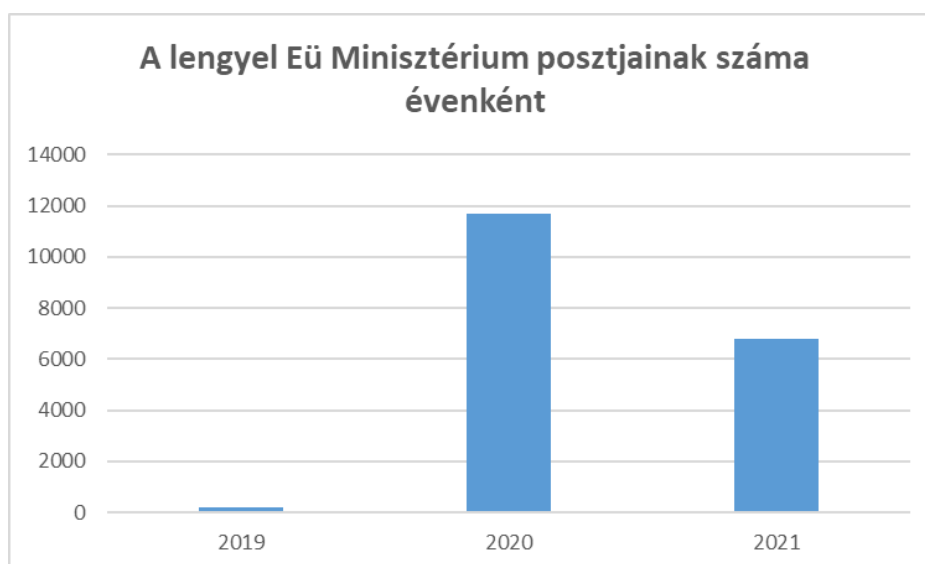
Ennek megfelelően, a kutatás központi kérdése a következő volt: Növekedett-e a minisztériumok közösségi média aktivitása a járvány idején az önállóan megjelenített posztok tekintetében? Ha igen, milyen mértékben járult ez hozzá a járványkommunikációhoz, azaz mennyire alkalmazták a közösségi médiát a hivatalos tájékoztatási eszközként és az állampolgárok mennyire követték azt. Ezt, az előre megadott kulcsszavak alapján vizsgáltam, azzal, hogy a járványhoz köthető posztok milyen arányban jelentek meg a minisztériumok és az állampolgárok közösségi kommunikációjukban.

4.6.1 Vizsgálati tapasztalatok

Kiinduló pontként megvizsgáltam az egyes országok minisztériumainak 2019-es posztjait, azaz milyen mennyiségben posztoltak, majd a 2020. és 2021. évi kommunikáció mértékét, melyekben vizsgáltam a kulcsszavas posztok mennyiségét is.

4.6.1.1 Lengyelország

A vizsgált időszakban két miniszter irányította a külön egészségügyért felelős minisztériumot. 2018. január 9-től Łukasz Szumowski⁴⁵⁷, majd 2020. augusztus 26-tól Adam Niedzielski⁴⁵⁸ lett az egészségügyi miniszter. Mindkét miniszter érintett volt a Covid járványban, és a vakcina beszerzések mindkettőjük számára okoztak vitás körülményeket. Az Egészségügyi Minisztérium⁴⁵⁹ 2019-ben összesen 211 posztot jelenített meg, elsősorban az e-recepttel, a különböző egészségügyi szűrő és megelőzési programokkal, étkezési szokásokkal, rákmegelőzéssel és egészségügyi fejlesztésekkel kapcsolatban. A 2019-es aktivitáshoz képest, 2020-ban a minisztérium 11.675, 2021-ben pedig 6.805 bejegyzést tett közzé.



14. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

Igazolódott tehát, hogy a járvány időszakában a minisztérium kommunikációja jelentősen megemelkedett. A 2020-as kommunikációban három kiemelkedő hét volt, október harmadik hetében 532 posztot jelenített meg a Minisztérium november első hetében 514, illetve április harmadik hetében pedig 498 posztot. Ennek megfelelően alakultak a tovább osztások és

⁴⁵⁷ GOLUCH, Oprac Bartosz (2018-01-10): "Łukasz Szumowski, czyli "minister zagadka". O nominacji dowiedział się dzień przed powołaniem". wiadomosci.wp.pl, Online: <https://wiadomosci.wp.pl/lukasz-szumowski-czyli-minister-zagadka-o-nominacji-dowiedzial-sie-dzien-przed-powolaniem-6207808005879425a> (Letöltés ideje: 2022.05.01.)

⁴⁵⁸ GERA Vanessa (2020-08-20): Poland's government names new foreign, health ministers, APNews, Online: <https://apnews.com/article/virus-outbreak-health-international-news-europe-42914766794cdb3135a2457b5ca92ff9> (Letöltés ideje: 2022.05.01.)

⁴⁵⁹ Ministerstwo Zdrowia, <https://www.facebook.com/MZGOVPL> (Letöltés ideje: 2022.05.01.)

tovább említések is, a legnépszerűbb posztokat (mentions in time by reach)⁴⁶⁰ novemberben mintegy 55,5 millió alkalommal, október második hetében 51,5 millió alkalommal, április második és harmadik hetében pedig 34 millió alkalommal hivatkozták meg ezeket.



15. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A bejegyzések összesen közel 850 millió internet használónál jelentek meg, ebből 7 millió negatív érzelmű, valamint hárommillió pozitív érzelmű poszt megosztása történt. 2020-ban a Minisztérium posztjai összesen 2,7 millió hangulati reakciót váltottak ki, közel 409.000 megosztás volt és 1,231 millió hozzászólás.

2021-ben három kiemelkedő bejegyzésszám figyelhető meg, március harmadik hetében 305, február utolsó hetében 284, illetve január harmadik hetében 297 posztot közölt a Minisztérium. Nagyon érdekes tapasztalat volt, hogy 2021-ben júniusig volt megfigyelhető nagyszámú bejegyzést közöltek, utána heti 100 alatti posztot jelenítettek meg. A heti posztok népszerűsége tekintetében, a legmagasabb érték az március harmadik dekádjában volt, mintegy közel 24 millió, a február utolsó hetében 19,3 millió, valamint január második hetében ugyancsak 19,3 millió alkalommal hivatkozták meg azokat.

⁴⁶⁰ Megmutatja az említések számát az időben osztva az eléréssel. Az elérés ebben az esetben az említés népszerűségének becslésére utal. A SentiOne egyébként különböző elérésbecslési megközelítéseket használ általános weboldalak és közösségi oldalak esetében.



16. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A közösségi oldalakon összesen 450 millió alkalommal említették tovább, vagy hivatkozták a Minisztérium posztjait, ebből ötmiliót negatív és hárommilliót pozitív aspektusú.⁴⁶¹ A bejegyzések összesen 178.000 megosztást, 1,68 millió hangulati reakciót, valamint 714,5 ezer kommentet váltottak ki.

A kulcsszavak („Szczepionka”, „szczepienie”, „COVID”, „Sars-Cov”, „zakazony”, „epidemia” „omikron”, „koronawirus”, „test”, „kwarantanna”, „PCR”, „infekcja”, „maska/maseczka”) tekintetében kizárólag a minisztériumi posztokat vizsgáltam, így a privát üzeneteket, kommenteket, megosztásokat, véleményeket és említéseket nem. 2020-ban összesen 1228 alkalommal jelentek meg kulcsszavaink a posztokban, május harmadik hetében a legmagasabb 41 alkalommal, augusztus utolsó hetében 37 alkalommal, és november utolsó hetében 38 alkalommal. A vírussal kapcsolatos kommunikáció áprilisban indult meg, és a kulcsszavas posztok összesen 627 millió alkalommal lettek megosztva más közösségi oldalakon. Legnagyobb arányban a 2020. október második heti posztok jelennek meg, közel 45 millió alkalommal, valamint az október utolsó hetében megjelent közléseket 39 millió alkalommal osztották meg máshol vagy lettek behivatkozva, és mindegyik 10/10-es befolyásolási indexszel rendelkezett. 2020. október hónapban összesen 133 poszt jelent meg a kulcsszavakkal, legnagyobb arányban a koronavírus, 167 alkalommal, a Covid 68 alkalommal jelent meg. A fertőzés terjedésére és a megbetegedésekre vonatkozó információk megosztása folyamatos volt. A kulcsszavas posztok 1,83 millió hangulati reakciót váltottak ki, közel 207 ezer megosztást és 753 ezer hozzászólást generáltak.

⁴⁶¹ Az érzelmi reakciók érzékelése a SentiOne által biztosított saját algoritmuson alapul

A 2021. évben a legtöbb kulcsszavas poszt április 3 hetében jelent meg 36 alkalommal, illetve június első hetében 35 alkalommal. A kulcsszavakkal összesen 1293 poszt jelent meg, amelyet összesen 282 millió alkalommal osztottak tovább vagy hivatkoztak meg más közösségi oldalakon. A legnépszerűbb bejegyzések március utolsó hetében jelentek meg mintegy 39,5 millió alkalommal ezek a 2020 évhez hasonlóan ugyancsak a koronavírus terjedésével kapcsolatos tájékoztatások voltak. 2021 márciusában összesen 110 bejegyzésben, a koronavírus kulcsszó 105 alkalommal, a Covid kulcsszó pedig a 34 alkalommal jelent meg. 2021 áprilisában összesen 138 kulcsszavas posztban a koronavírus 95, a Covid 99 és a fertőzött szó 61 alkalommal. 2021 októberében ismét elindult a járvány kommunikáció, összesen 105 kulcsszavas poszt jelent meg – a koronavírus három, a fertőzöttet 68, a Covid-ot 63 alkalommal jelentették meg. 2021-ben a kulcsszavas posztok összesen 952 ezer reakciót váltottak ki, 66 ezer megosztással és közel 382 ezer hozzászólással.

4.6.1.2 Csehország

A cseh Egészségügyi Minisztérium élén a vizsgált időszakban több miniszter is váltotta egymást. 2017 decemberétől 2020 szeptemberéig Adam Vojtěch irányította a minisztériumot, aki a járvány terjedésével kapcsolatos terhek miatt úgy döntött, hogy távozik posztjáról.⁴⁶² Őt követte Roman Prymula aki október 29-én lemondásra kényszerült, miután lefényképezték, amint távozik egy étteremből megsértve ezzel az óvintézkedéseket⁴⁶³. 2021 ápriliséig Jan Blatný látta el a miniszteri feladatokat, ám a Szputnyik vakcina beszerzésére vonatkozóan eltérő álláspontot képviselt Miloš Zeman államfővel⁴⁶⁴, így hivatalát 2021. május végéig Petr Arenberger vette át. Petr Arenberger vagyona körüli kérdések miatt hamarosan lemondott⁴⁶⁵, 2021 december 17-ig ismét Adam Vojtěch kapott bizalmat, majd őt Vlastimil Valek⁴⁶⁶ váltotta.

⁴⁶² FLORIÁNOVÁ Eliška: *Ministr zdravotnictví Vojtěch odstoupil z funkce. Nahradí ho Prymula*, iDNES.cz 2020.09.21., Online: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/adam-vojtech-koronavirus-tiskova-konference-aktualni-situace-epidemie-ministr-zdravotnictvi.A200921_065128_domaci_flo (Letöltés ideje: 2022.05.02)

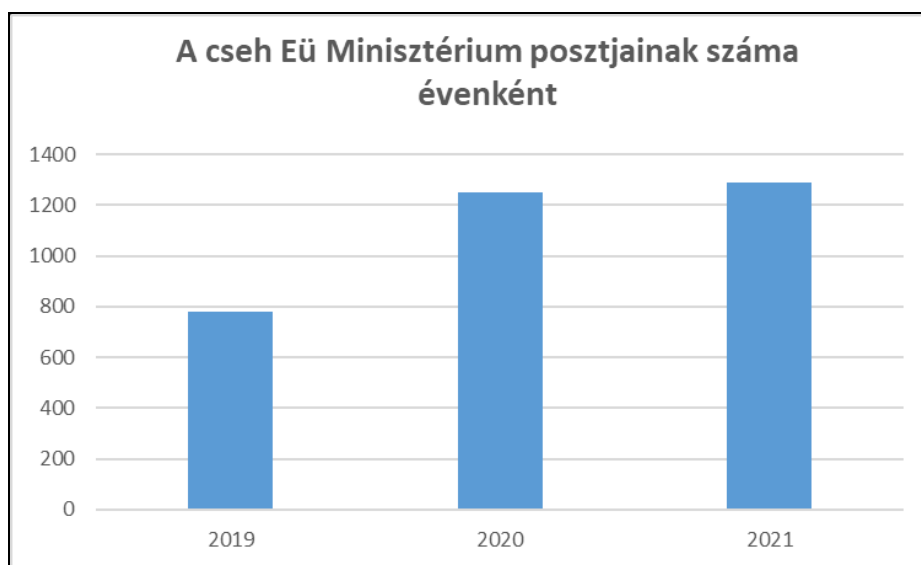
⁴⁶³ EuroZprávy.cz: *Schůzka v restauraci: Prymula má právní analýzu svého chování, připouští jen politickou chybu*, 2020.10.27., Online: <https://eurozpravy.cz/domaci/zdravotnictvi/schuzka-v-restauraci-prymula-ma-pravni-analyzu-sveho-chovani-pripousti-jen-politickou-chybu.55122bfb/> (Letöltés ideje: 2022.05.03)

⁴⁶⁴ SEZNAM ZPRÁVY: *Prezident mě odvolal, je to politické rozhodnutí, řekl Blatný. Plaga zůstane*, 2021.07.04., Online: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/blatny-konci-ve-funkci-ministra-zdravotnictvi-plaga-nakonec-zustane-149619> (Letöltés ideje: 2022.05.03)

⁴⁶⁵ RICHTER Jan - PERGLER Tomas: *Šest milionů za pět let: Arenberger pronajímá budovu nemocnici, kterou řídil*, Seznam Zprávy 2021.05.13., Online: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/sest-milionu-za-pet-let-arenberger-pronajima-budovu-nemocnici-ktou-ridil-154477> (Letöltés ideje: 2022.05.02)

⁴⁶⁶ IROZHLAS.cz: *Zeman jmenoval novou vládu. Podívejte se na seznam těch, kteří povedou jednotlivá ministerstva*, Online: https://www.irohlas.cz/zpravy-domov/seznam-novych-ministru-finance-zemedelstvi-kultura-obrana_2112171_135_bar (Letöltés ideje: 2022.05.02)

Az Egészségügyi Minisztérium⁴⁶⁷ 2019-ben összesen 778 posztot jelentett meg, hivatalos oldalát 2014 márciusában hozták létre. 2019. évben elsősorban a minisztérium és a miniszter mindennapi munkájával kapcsolatos fényképeket közöltek, illetve a különböző egészségügyi szűrő és megelőzési programokkal, különböző kampányokkal és egészségügyi fejlesztésekkel kapcsolatban tettek bejegyzést. A 2019-es aktivitáshoz képest, 2020-ban a minisztérium 1.248, 2021-ben pedig 1.288 posztot jelenített meg. Látható, hogy a járvány időszakában a minisztérium kommunikációja, majdnem kétszeresére emelkedett.



17. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A 2020-as kommunikációban három kiemelkedő hét volt, március második hetében 42 posztot jelenítettek meg, szeptember harmadik hetében 44, illetve november első hetében pedig 43 posztot. Ettől eltérően alakultak a további oldalakon történő megosztásaik, ugyanis a legnépszerűbb bejegyzések május harmadik hetében keletkeztek, a szigorítások enyhítésével kapcsolatban, melyek 3,8 millió alkalommal jelentek meg más közösségi oldalakon. December utolsó hetében megjelent posztokat közel 2 millió alkalommal osztották tovább, vagy említették máshol – ekkor a közvéleményt az egészségügyi dolgozók és időskorúak kötelező oltása, valamint a tesztekkel, oltásokkal és karantén intézkedésekkel kapcsolatos információk mozgatták. Október utolsó dekádjában megjelent korlátozó

⁴⁶⁷ Ministerstvo zdravotnictví České republiky, <https://www.facebook.com/mzcr.cz> (Letöltés ideje: 2022.05.03)

intézkedésekkel kapcsolatos bejegyzések 1,6 millió alkalommal jelentek meg más oldalakon.



17. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A minisztérium bejegyzéseit összesen közel 27 millió alkalommal hivatkozták, osztották, vagy jelenítették meg máshol, és nagyon érdekes eredmény, hogy több mint 6 millió különböző felületre jutottak el a pozitív töltetű posztok. 2020-ban a Minisztérium posztjai összesen 120 ezer hangulati reakciót váltottak ki, közel 41 ezer megosztás volt és több mint 77 ezer hozzászólás.

2021 évben négy kiemelkedő időszak volt, szeptember 3 dekádjában 52 alkalommal posztolt egy héten, október harmadik hetében 54, november utolsó hetében 54, valamint december harmadik hetében 56 bejegyzés jelenített meg a Minisztérium. Érdekes jelenség, hogy a bejegyzések ütemes emelkedése augusztus elején indult meg, az év első felében átlagosan csak 20 bejegyzést közölt hetente. A legnépszerűbb posztok augusztus utolsó hetében jelentek meg a mintegy 1,3 millió megosztással és ugyanennyi november utolsó hetében is. Év végén december harmadik hetében 1,2 millió alkalommal, október végén pedig közel 1 millió alkalommal hivatkozták meg a Minisztérium bejegyzéseit.



19. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

2021-ben a minisztérium bejegyzéseit 21 millió alkalommal osztották tovább vagy jelenítették meg más közösségi oldalon, ebből hárommillió esetben a pozitív posztokat. 2021-ben a Minisztérium posztjai összesen 99 ezer hangulati reakciót, közel 31 ezer megosztás és több mint 56 ezer hozzászólást váltottak ki.

A kulcsszavakra („vakcina”, „očkování”, „COVID”, „Sars-Cov”, „infikovaný”, „epidemický” „omikron”, „koronavírus”, „test”, „karanténa”, „infekce”, „maska/ maskovat/ maskou”) vonatkozóan 2020. évben összesen 223 bejegyzés jelent meg. A kulcsszavaink közül, a Covid 85, a koronavírus 59, a teszt 17, míg a járvány 15 alkalommal szerepelt a posztokban. A legmagasabb értéket 2020-ban március második hetében mérhettünk - mintegy 12 poszt, március utolsó hetében és december harmadik hetében 11 poszt jelent meg a kulcsszavainkkal. Április utolsó hetében és szeptember harmadik hetében 9-9 posztot közölt a Minisztérium. A kulcsszavas bejegyzések népszerűségét tekintve, az október végén megjelent posztok jelentek meg a legnagyobb arányban más közösségi oldalakon – több mint 1 millió alkalommal osztották tovább azokat. Augusztus utolsó hetében, valamint július második hetében közel 900 ezer alkalommal, valamint a június harmadik hetén és december harmadik hetén tett bejegyzések több mint 800 ezer alkalommal hivatkoztak meg más online felületen. A kulcsszavas posztokat összesen 12 millióan osztották tovább vagy jelenítették meg, és ahogy az összes poszt tekintetében, itt is az egyharmada négy millió pozitív aspektusban történt. A kulcsszavas bejegyzések 2020-ban közel 50 ezer érzelmi reakciót váltottak ki, több mint 22 ezer megosztást és több mint 35 ezer hozzászólást generáltak.

2021-ben összesen 196 kulcsszavas poszt jelent meg, október harmadik hetében a legtöbb, mintegy 9 db. 2021. október első hetében, november második hetében és negyedik hetében 8-8-8 bejegyzést, valamint március utolsó hetében és augusztus utolsó hetében 7-7 bejegyzést közölt a tárca. Ezekben a posztokban az oltás 132, a Covid 66, a járvány 6, a teszt 37 és a koronavírus 10, a vakcina 14 alkalommal szerepelt. A legnagyobb arányban a 2021. augusztus utolsó hetében kirakott posztok jelentek meg más felületeken - több mint 1 millió alkalommal, valamint közel 1 millió hivatkozása volt a november utolsó hetében megjelent bejegyzéseknek is. Az október végén kelt bejegyzéseket közel 715 ezer alkalommal osztották meg más felületeken. A kulcsszavas posztokat összesen 11 millió alkalommal osztották tovább, a pozitív töltetűeket 2 millió esetben. A hét többi munkanapján átlagosan 30-33, hétvégén átlagosan 13-14 bejegyzést tett a Minisztérium a kulcsszavakkal. 2021. évben a kulcsszavas posztok több mint 11000 megosztást, közel 39 ezer hangulati reakciót váltott ki, és több mint 27 ezer hozzászólást generáltak.

4.6.1.3 Szlovákia

A szlovák Egészségügyi Minisztériumot⁴⁶⁸ 2018. márciustól Andrea Kalavská vezette, majd őt 2019. decemberétől Peter Pellegrini későbbi kormányfő váltotta ideiglenesen, miután Kalavská kórházreform javaslatát nem fogadta el a kormány és lemondott⁴⁶⁹. Pellegrinit 2020. márciustól Marek Krajčí váltotta 2021. márciusig, amikor egy kormány-koalíciós válság alakult ki az oltóanyagok beszerzésével kapcsolatban.⁴⁷⁰ 2021. márciusától 2023. májusáig Vladimír Lengvarský⁴⁷¹ irányította a minisztériumot.

2019. évben a Minisztérium összesen 526 bejegyzést közölt. Ezek elsősorban prevenció programokról, egészségügyi dolgozók munkakörülményeivel, kórházi és gyermekellátási fejlesztésekkel, kötelező oltási programmal és a kórházreformmal kapcsolatosak voltak. A 2019. évi aktivitáshoz képest, 2020-ban 1591 bejegyzést, 2021-ben 1393 posztot tettek közzé, így látható, hogy a járvány idején két-háromszorosára emelkedett a minisztérium kommunikációja.

⁴⁶⁸ Ministerstvo Zdravotníctva Slovenskej Republiky,

<https://www.facebook.com/MinisterstvoZdravotnictvaSR> (Letöltés dátuma: 2022.05.06.)

⁴⁶⁹ HNOnline.sk: *Čaputová prijala Kalavskej demisiu. Rezort zdravotníctva povedie Pellegrini*, 2019.12.17., Online: <https://hnonline.sk/slovensko/2060005-caputova-prijala-kalavskej-demisiu-rezort-zdravotnictva-povedie-pellegrini> (Letöltés dátuma: 2022.05.06.)

⁴⁷⁰ SME Domov: *Krajčí podá demisiu, Matovič to považuje za absurdné*, 2021.03.11., Online: <https://domov.sme.sk/c/22615393/marek-krajci-konci-vo-funkcii-ministra-zdravotnictva.html> (Letöltés dátuma: 2022.05.06.)

⁴⁷¹ FOLENTOVÁ Veronika - ŠNÍDL Vladimír: *Ministrom zdravotníctva sa má stať generál a Nad'ov nominant z vojenskej nemocnice*, DENNÍKN.sk 2021.03.29., Online: <https://dennikn.sk/2332350/ministrom-zdravotnictva-sa-ma-stat-general-a-nadov-nominant-z-vojenskej-nemocnice/> (Letöltés dátuma: 2022.05.06.)



20. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

2020. évben három kiemelkedő hetet figyelhettünk meg – október 26. – november 2. időszak alatt összesen 76 bejegyzést, december utolsó dekádjában, valamint szeptember második hetében 44 – 44 posztot közöltek. A 2020 október végén és november elején tett bejegyzések szinte kizárólag a tesztelésről és a tesztelési eredményekkel kapcsolatosan történtek, a decemberi bejegyzések pedig elsősorban az újabb járvány intézkedésekkel és a járvánnyal kapcsolatos fertőzési adatokat közöltek. A szeptember első két hetében tett bejegyzések a járvány újra erősödéséhez köthető intézkedések bevezetésével, valamint a járvánnyal kapcsolatos orvos-szakmai tájékoztatókkal kapcsolatosan történtek.

A szlovák Egészségügyi Minisztérium 2020-as posztjait összesen 147 millió alkalommal osztották meg, vagy hivatkozták tovább, 33 millió alkalommal a pozitív, míg 4 millió alkalommal a negatív töltetű posztokat. A legmagasabb megosztást – igazodva a Minisztérium kommunikációjához – 2020. október végén és november elején közölt posztok jelentették, mintegy 21,6 millió esetben, valamint a december harmadik dekádjában közölt posztokat 13,6 millió alkalommal hivatkozták meg máshol.



21. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A 2020-as bejegyzések több mint 441 ezer hangulat reakciót váltottak ki, több, mint 133 ezer megosztással és 234 ezer hozzászólással.

2021. évben a Minisztérium bejegyzései januártól október elejéig csökkenő tendenciát mutattak, január első dekádjában 56 átlagos bejegyzés volt, amely csak október elején emelkedett vissza 30-ra, majd december harmadik hetében pedig, átlag napi 35-re. A 2021-es posztokat összesen 341 millió alkalommal hivatkoztak be más közösségi felületeken, ebből 51 millió alkalommal pozitív 8 millió alkalommal pedig negatív aspektusban. A népszerűséget tekintve, azt lehet mondani, hogy a legkiemelkedőbb bejegyzések fentiek ellenére a november utolsó hetén tett bejegyzések voltak közel 24 millió hivatkozással, melyek a járvány elleni intézkedések protokolljaival kapcsolatos tájékoztatók, a fertőzési adatokra, valamint az oltás hasznosságára vonatkozó posztok voltak.



22. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A 2021-es bejegyzések közel 993 ezer hangulati reakciót váltottak ki, közel 189 ezer megosztással, és 332 ezer hozzászólással. Összességében elmondható, hogy a vizsgált minisztériumok közül, a legmagasabb Brand Health⁴⁷² indexet ért el, a 0,00-1,00 terjedő skálán 0,92-t.

A kulcsszavas ("Vakcina", "očkovanie", "COVID", "Sars-Cov", "infikovaný/nakazený", "epidémia", "omikrón", "koronavírus", "test", "karanténa", "PCR", "maska") posztok a következők szerint alakultak. 2020-ban a kulcsszavas posztok tekintetében a legmagasabb érték az október vége november eleje időszak - 157 poszt jelent meg, december utolsó dekádjában átlag 41 poszt, valamint március második hetében átlagosan 39 poszt. A Minisztérium összesen 1117 kulcsszavas bejegyzést tett közzé 2020-ban melyeket más közösségi oldalakon 116 millió alkalommal hivatkoztak, 21 millió alkalommal pozitív aspektusúakat, 3 millió alkalommal pedig negatív aspektusúakat. Az október végi és november eleji kulcsszavas bejegyzéseket közel 14 millió, míg a decemberieket közel 10 millió alkalommal jelenítették meg más közösségi felületek. Világosan igazolódott, hogy a 2020-as minisztériumi kommunikáció teljes egészében eltolódott a járvány kommunikáció irányába. A Covid 839, a koronavírus 473, valamint a teszt 552 alkalommal jelent meg. A kulcsszavas posztok 2020-ban közel 337 ezer hangulati reakciót, több, mint 111 ezer megosztást és több, mint 189 ezer hozzászólást generáltak.

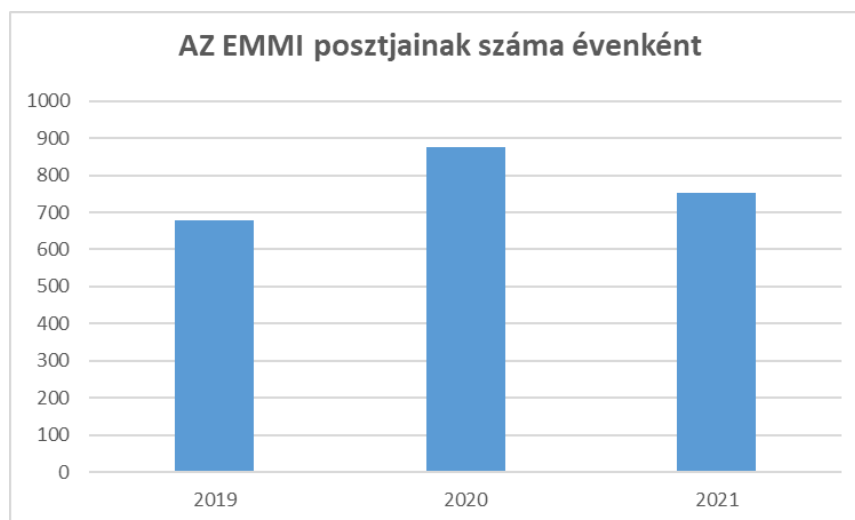
2021-ben összesen 1052 kulcsszavas bejegyzés közölt a Minisztérium, a legtöbbet január elején és január végén átlagosan 44-et. Más közösségi oldalakon összesen 284 millió alkalommal jelenítették meg a kulcsszavas bejegyzéseket, ebből 39 millió alkalommal a pozitív, 7 millió alkalommal a negatív érzelműt. A legnépszerűbb posztok 2021 november utolsó hetében jelentek meg, amelyeket közel 22 millió alkalommal közöltek más felületek. A 2021-es bejegyzések összesen 798 ezer hangulati reakciót, 168 ezer megosztást és közel 275 ezer kommentet generáltak. Kulcsszavaim közül, a Covid 1064, a vakcina 446, az oltás 364, a PCR 355, és a teszt 306 alkalommal jelent meg.

⁴⁷² Megmutatja a pozitív és negatív kijelentések arányát egy adott időszakban. A szoftver egy beépített program alapján értékeli a bejegyzések minden egyes szavát, és minden szónak egy pontszámot ad. Az összes bejegyzésben szereplő összes szó pontszámát összesíti, és meghatározza, hogy az oldal összességében pozitív vagy negatív töltetű. A skála 0,00 és 1,00 közötti adatokat adhat. Az egyes szavakhoz tartozó pontszám-generáló metodikát a szoftver fejlesztő nem bocsátotta rendelkezésre.

4.6.1.4 Magyarország

Magyarországon nincs külön csak az egészségügyért felelős minisztérium. Az Emberi Erőforrások Minisztérium névvel 2012-ben a második Orbán-kormány ideje alatt állt fel a csúcsmisztérium. 2010-ben már a jogelőd tárcához tartozott az oktatás, a kultúra, az egészségügy, a szociális- és munkaügy és a sport. A 2012-es átalakulással bekerült felelősségi körébe a társadalmi felzárkózás, a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztése, az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációja, a nemzetiségpolitika és a romák társadalmi integrációja is. A vizsgált időszakban – 2018 májusa óta – Kásler Miklós⁴⁷³ vezette a minisztériumot, Horváth Ildikó⁴⁷⁴ volt az egészségügyért külön felelős államtitkár.⁴⁷⁵ Érdekes, hogy a vizsgált időszakban két Facebook profil volt elérhető azonos – Emberi Erőforrások Minisztériuma – néven, ám ebből az egyik kizárólag szinte az Európai Unió Fejlesztéspolitikáért Felelős Államtitkár „mindennapjait” mutatta be⁴⁷⁶, így csak a hivatalos oldalt vizsgáltam.⁴⁷⁷

2019. évben a Minisztérium összesen 677 bejegyzést jelenített meg, melyekből 213 volt egészségüggyel kapcsolatos. Főként az egészségügyi – kórházi, mentőszolgálat stb. – fejlesztésekről és az Egészséges Budapest Programról⁴⁷⁸ szóltak. 2020-ban a Minisztérium összesen 876 bejegyzést, 2021-ben pedig 753 bejegyzést tett közzé.



23. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

⁴⁷³ EMMI, Kormany.hu, <https://kormany.hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma>

⁴⁷⁴ Kormany.hu, <https://kormany.hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/allamtitkarok>

⁴⁷⁵ A 2022. áprilisban zajlott országgyűlési választásokat követően, az. 5. Orbán-kormány hivatali rendszerében az egészségügyi terület átkerült a Belügyminisztériumhoz, és ezzel együtt az EMMI meg is szűnt.

⁴⁷⁶ <https://www.facebook.com/pages/Emberi-Er%C5%91forr%C3%A1sok-Miniszteriuma/249149391870968>

⁴⁷⁷ <https://www.facebook.com/emberieroforrasokminiszteriuma>

⁴⁷⁸ eGov.hu: <https://hirlevel.egov.hu/?s=eg%C3%A9szs%C3%A9ges+budapest+program>

A 2020. évben a legmagasabb számban március harmadik hetében mintegy 130 bejegyzést közölt, illetve június utolsó hetében 24-et. A Minisztérium posztjai összesen 15 millió alkalommal jelentek meg más közösségi felületeken - legmagasabb számban november első két hetében mintegy 3,8 millió alkalommal, illetve egy kiugró hét volt még március 3 hete. Ez viszont jelentősen elmarad a novemberi értéktől mindössze kb. 1 millióan osztották tovább vagy hivatkozták meg mások. A 15 millió megjelenésből közel 2,9 ezer alkalommal említették vagy jelenítették meg a pozitívnak értékelt, és 32 ezer alkalommal negatívnak értékeltet. A november első két hetében megjelentetett posztok kifejezetten a járvány intézkedésekkel oltással és teszteléssel kapcsolatos információs bejegyzések voltak. A Minisztérium bejegyzései 2020-ban valamivel több, mint 65 ezer hangulati reakciót váltott ki közel 14 ezer megosztást és több mint 5 ezer kommentet generáltak.



24. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

2021-ben a minisztériumnak egy kiemelkedő csúcsa volt – június negyedik hetében 26 posztot jelenített meg. Az egészségügyi vonatkozású posztok főleg az akkor tapasztalható hősről, annak egészségügyi hatásairól szóltak, témánk szempontjából pedig, a környező országoknak felajánlott oltási lehetőséget részletezték. A Minisztérium bejegyzéseit összesen 7 millió alkalommal jelenítették meg más felületeken, 74 ezer esetben a pozitív tartalmú bejegyzéseket és 357 ezer alkalommal a negatívnak értékelt bejegyzéseket. A legmagasabb megosztási aránya az augusztus utolsó hetében megjelent posztoknak volt, közel 520 ezer, a május harmadik hetében tett bejegyzéseket több mint 450 ezer alkalommal hivatkoztak meg. Az október második hetében született posztokat közel 350 ezer alkalommal jutottak el más felületekre. Az augusztus végén tett egészségügyi vonatkozású bejegyzések elsősorban a WHO hazai látogatásával, valamint a sürgősségin vérellátás hazai helyzetével és az oltás felvételének ösztönzésével kapcsolatosak voltak. A májusi

bejegyzések a baleseti ellátáshoz kapcsolódó véradással, mentők bővítésével, valamint az oltásokra való regisztrációval és egészségügyben tett járványintézkedésekkel kapcsolatban fogalmazódtak meg, októberben pedig, elindult az akkor megjelent delta variánssal kapcsolatos kommunikáció.



25. sz. diagram Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

2021-es bejegyzések összesen 44 ezer hangulati reakciót, több mint 4600 megosztást és több mint 3720 hozzászólást generáltak.

A kulcsszavas („vakcina”, „oltás”, „COVID”, „Sars-Cov”, „fertőzött”, „járvány”, „omikron”, „koronavírus”, „teszt”, „karantén”, „PCR”, „maszk”) vizsgálatok az alábbi eredményt adták. 2020-ban összesen 329 kulcsszavas posztot közölt a Minisztérium. A legmagasabb arányban március harmadik hetén mintegy 17 bejegyzést tettek közzé, illetve április első és negyedik hetén 12-12 posztot közölt. A kulcsszavas posztok népszerűségét tekintve, a legmagasabb arányban a 2020. november végén megjelent posztok jutottak más közösségi felületre, több mint hárommillió esetben. Még egy kiemelkedő érték figyelhető meg, igaz, ez csak valamivel több, mint 800 ezer megjelenés. Összesen 11 millió esetben jelentek meg más felületen a minisztérium által tett kulcsszavas bejegyzések, ebből 16 ezer alkalommal osztották tovább a negatív aspektusú bejegyzéseket, pozitív töltetű bejegyzések nem jelentek meg más felületen. A kulcsszavas posztok 2020-ban összesen 40 ezer hangulati reakciót, 10 ezer megosztást és 3700 hozzászólást eredményeztek. Kulcsszavaink közül a koronavírus szó 202 alkalommal, a járvány pedig 177 alkalommal jelent meg.

2021-ben összesen 230 kulcsszavas bejegyzést jelenített meg a Minisztérium. A legmagasabb bejegyzésszám március utolsó hetében történt, 10 bejegyzést közöltek, január első hetében 9, május második hetében és június első két hetében 8 – 8 bejegyzést. A 2021-

es kulcsszavas posztokat összesen 3 millió alkalommal jelenítették meg más felületen, és kizárólag csak a negatív érzelmi posztokat jelenítették meg, 16 ezer alkalommal. Legnagyobb mértékben az október első dekádjában megjelent bejegyzések jutottak el más felhasználói felületre közel 230 ezer alkalommal, a május harmadik hetében megjelent posztok 196 ezer, a június utolsó hetében közölt bejegyzések közel 170 ezer esetben jelentek meg más felhasználói felületen. A 2021-es kulcsszavas posztok valamivel több, mint 15 ezer hangulati reakciót, 1800 megosztást és 1700 kommentet generáltak. Kulcsszavaink közül, az oltás 209, a koronavírus szó 88, a járvány 70, a vakcina pedig 61 esetben jelent meg.

4.6.2 A vizsgálati eredmények összegzése

Lengyelország Egészségügyi Minisztériuma egyértelműen többet kommunikált a járvány ideje alatt, mint előtte. Fontos kiemelni, hogy a prevenció- és a szűrőprogramokkal, az étkezési szokások javításával, az e-recepttel és fejlesztésekkel kapcsolatos kommunikáció előtte is rendszeres kapcsolattartást mutatott az állampolgárok irányába, így összességében azt lehet mondani, hogy a minisztérium aktív szereplő volt a közösségi térben. A járvány első évében sokkal nagyobb számban jelentek meg a minisztérium közleményei más felületeken, a második évben ez már közel a felére csökkent, valamint a kiváltott reakciók is mérséklődtek. 2021-ben közel azonos számú kulcsszavas poszt jelent meg, viszont azok behivatkozása más oldalakon az egyharmadára esett vissza. A 2020-as kulcsszavas posztok az oldalon megjelent bejegyzésekkel kapcsolatos hangulati reakciókban, kommentekben és megosztásban is jelentős hányadot képviseltek. Így, a kulcsszavas mérések is bizonyították, hogy a járvánnyal kapcsolatos kommunikáció jelentős teret kapott a 2020. és 2021. években, azaz jelentős szerepet vállalt a tájékoztatásban is, mindamelllett semleges alatti az oldal kommunikációja, azaz inkább negatív jellegű. A vizsgált minisztériumok közül, a legaktívabb résztvevő volt.

A miniszteriális felelősség Csehországban érvényesült a legmarkánsabban. A járvány ideje alatt a kommunikáció nem érte el a 2019-es mérték kétszeresét sem, így viszonylag kiegyensúlyozottnak volt tekinthető a Minisztérium állampolgárokkal való kapcsolattartása, inkább a tartalom tolódott el a járványkommunikáció irányába. A pandémia második évében csak 23%-kal csökkent a minisztériumi bejegyzések más felületen történő megjelenése, azonos arányú kiváltott reakciókkal. Érdekes, hogy 2021-ben feleannyi megosztása volt a kulcsszavas posztoknak, mint 2020-ban, ugyanakkor hasonló mértékű érzelmi reakciót, valamint hozzászólást generáltak, és azonos elérése volt az egyéb internetes felületeken is. A kulcsszavas mérések is azt bizonyították, hogy a járvánnyal kapcsolatos kommunikáció

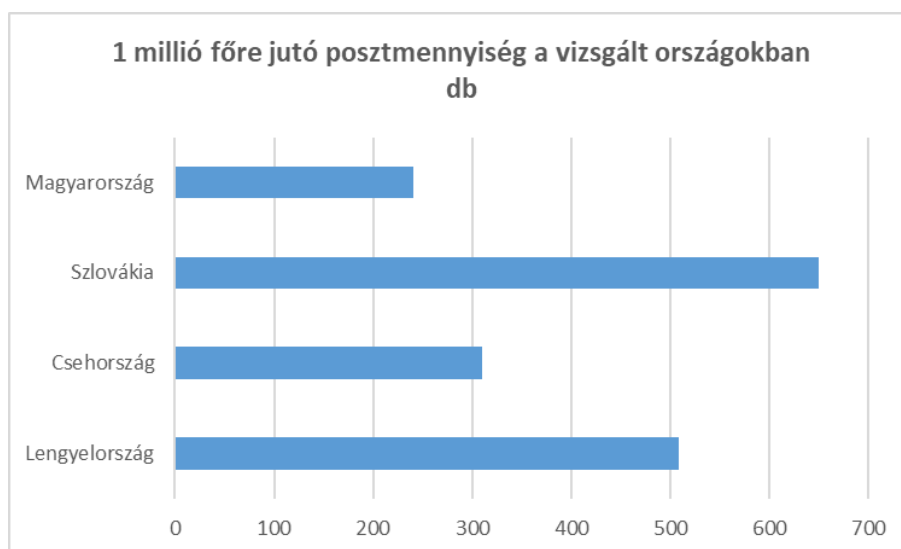
jelentős teret kapott a 2020. és 2021. években, így mondhatjuk, hogy a Minisztérium fontos szerepet vállalt a tájékoztatásban is, mindamelllett igen pozitív beállítottságú az oldal (0,84 és 0,89 Brand Health index).

Szlovákia esetében, szépen kirajzolódott, hogy a minisztérium kommunikációja egyrészt háromszorosára (2020.) valamint kétszeresére (2021.) emelkedett a járvány előtti időszakhoz képest, és a tapasztaltak alapján, egyértelműen a járványkommunikáció felé tolódott el tartalmilag is. Ezt a kulcsszavas bejegyzések is igazolták, mindkét pandémiás évben, a bejegyzések kétharmadában szerepeltek az előre beállított kulcsszavak, ami teljes egészében visszatükrözi azt, hogy a szlovák Egészségügyi Minisztérium kiemelt szerepet vállalt a járványkommunikációban. Csehországgal ellentétben, Szlovákiában a 2021-es bejegyzések jelentek meg nagyobb arányban más felületeken – több mint kétszer annyiszor, mint 2020-ban. Ugyanakkor a pozitív és negatív töltetű posztok megjelenési mértéke közel azonos maradt. A kulcsszavas bejegyzések a vizsgált két évben közel azonos mennyiségben születtek, ám 2021-ben két és félszer annyi felületet értek el, mint 2020-ban. Érdekes, hogy a nagyon pozitívnak tekinthető (0,89) cseh minisztérium oldalánál is kedvezőbb a szlovák oldal (0,92), annak ellenére, hogy a Minisztérium vezetésében jelentős fluktuáció volt.

Magyarország tekintetében speciális helyzet, hogy nem volt önálló minisztérium az egészségügyi területre. Ennél fogva a szuperminisztérium kommunikációja megoszlott az egyes felelősségi területek között, ám a 2019., 2020. és 2021. évi adatokat megvizsgálva, azt tapasztaltuk, hogy a tipikusan egészségügyi jellegű bejegyzések a minisztérium kommunikációjában kb. egyharmad arányban jelentek meg. Ezt a kulcsszavas vizsgálatok is alátámasztották a teljes kommunikációhoz képest, a kulcsszavas posztok hozták az egyharmad arányt, így megállapítható, hogy a járvány időszakában a minisztérium egészségügyi vonatkozású bejegyzései szinte teljes mértékben a pandémiával kapcsolatosan keletkeztek, így kimondhatjuk, hogy tartalmilag alakult át járványkommunikációvá az addigi gyakorlat, ám mennyiségét tekintve nem volt meghatározó a tájékoztatásban – a járvány ideje alatt, számottevő emelkedés nem volt megfigyelhető a posztok számában. Összességében a legnegatívabb oldal a vizsgált oldalak közül, azaz a negatív érületű posztok jelentek meg jobbra más felületeken is.

A minisztériumok kommunikációját összevetve, megállapítható, hogy a lakosságárányos kulcsszavas kommunikációban Szlovákia Egészségügyi Minisztériuma volt a legaktívabb – az 5,4 millió fős országban egymillió lakosra összesen 650 bejegyzés jutott, míg a közel 37

millió fős Lengyelországban is csak 508 db. Csehországban a 10,7 millió lakosra 310 db, Magyarországon a 9,6 millió főre 240 db.⁴⁷⁹ Ebben a megközelítésben Magyarország kommunikált a legkevesebbet.



26. sz. diagram, Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

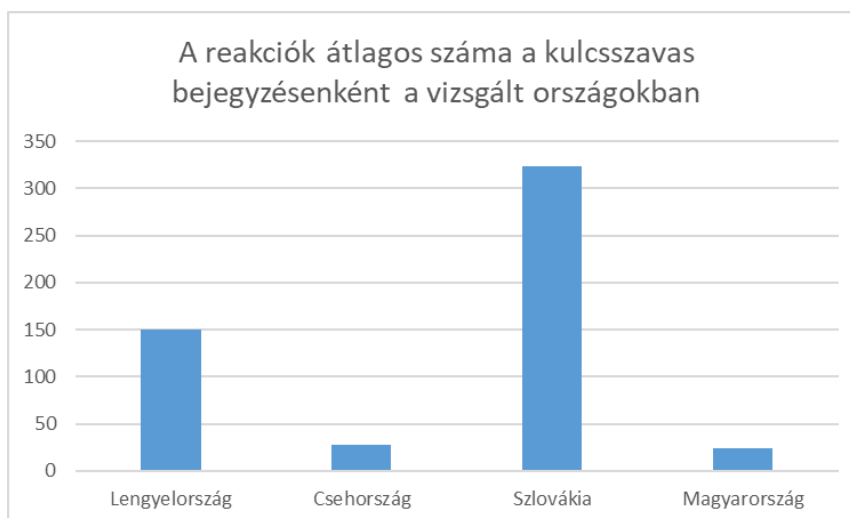
A kulcsszavas posztok lakosságarányú megosztása tekintetében, Szlovákia ugyancsak kiugró értéket produkált, a teljes lakosság átlagosan hetvennégyyszer osztotta meg a minisztérium bejegyzéseit – a 3510 posztot összesen 400 millió alkalommal. Lengyelországban a minisztérium közel tizenkilencezer posztját összesen 909 millió alkalommal osztották meg, ugyanakkor ez a teljes lakosságra vetítve csak a teljes lakosság húszönötszörös mértéke. Csehországban a 3314 bejegyzést összesen 33 millió alkalommal, tehát a teljes lakosság átlag háromszor osztotta tovább azokat, míg Magyarországon a 2306 kulcsszavas posztot a lakosság átlagosan másfélszer, 14 millió alkalommal. Ezek alapján feltételezhetjük, hogy az állampolgárok Magyarországon követték és csatornázták be ismét a minisztériumi bejegyzéseket, míg Szlovákiában a legmagasabb mértékben. Annak ellenére egyébként, hogy Szlovákiában is megalakult az Operatív Törzshöz hasonló tájékoztató fórum.

⁴⁷⁹ Népeségsszámok a 2022-es World Bank adatai alapján meghatározva.



27. sz. diagram, Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

A kulcsszavas posztok elért érzelmi reakciói a „nagy számok törvényét” követve természetesen Lengyelországban volt a legmagasabb, hiszen a 18.691 db posztot összesen 2,8 millió esetben váltott ki érzelmi reakciót. Csehországban a 3314 bejegyzés 90 ezer alkalommal, Szlovákiában a 3510 bejegyzés 1,135 millió alkalommal, míg Magyarországon a 2036 közölt kulcsszavas poszt 55 ezer alkalommal. Az adatokat értelmezve tehát azt mondhatjuk, hogy a posztok számának arányában itt is Szlovákia volt a kimagasló, hiszen a kulcsszavas bejegyzések átlagosan 323 érzelmi reakciót váltottak ki egyenként. Lengyelország esetében ez átlag 150, Csehországban átlag 27, Magyarország esetében átlag 24 reakció. Ennek megfelelően a szlovák társadalom nem csak figyelt a minisztériumi tájékoztatásra és osztotta tovább azokat kimagasló arányban, hanem le is reagálta azokat visszajelzéseképpen.



28. sz. diagram, Forrás: SentiOne, saját szerkesztés.

További közös tapasztalat, hogy a vakcina beszerzések minden államban okoztak társadalmi vitákat, és a járványkezelés erőteljesen befolyásolta a minisztériumi munkát. Kivétel ez alól Magyarország, ahol a vakcina beszerzések a Kormány teljes támogatásával valósultak meg, ha voltak is ellentétes vélemények, az az oltóanyagok polgárok rendelkezésére bocsátását nem befolyásolta.

4.7 Összegzés

Az új online platformok alapjaiban változtatták meg a nyilvánosság szerkezetét, döntő hatást gyakorolva a társadalmi párbeszéd alakulására. E kommunikációs forma az Egyesült Államok kormányzati működésének egyre szélesebb területére gyűrűzött be, így a közösségi platformokon való jelenlét a legtöbb kormányzati szereplő számára mára már nem csak lehetőség kérdése. Ennek megfelelően, a politikai kommunikáció nagy része áthelyeződött például a Facebook, Twitter, Instagram, által biztosított online térbe, így annak meghatározó csatornája lett.

A második és harmadik fejezetben arra jutottam, hogy közösségi platformok kétségtelenül biztosítani képes bárki számára, hogy véleménye eljusson nagyon sok emberhez, míg a hagyományos médiákban, a technikai-gazdasági korlátok ezt nem tették ennyire gyorsan és korlátlanul lehetővé. Ez vitathatatlanul a szólásszabadság demokratikus kereteit bővíti, amely egy olyan kapuőrök által kevésbé korlátozott teret biztosít, ahol nem lap- vagy tévétulajdonosokon, nem is szerkesztőségeken, de még csak nem is újságírókon, hanem mindenekelőtt a megszólalón múlik, eljut-e a véleménye másokhoz.⁴⁸⁰ Az Egyesült Államokban ma is a legmeghatározóbb állami hozzáállás a közösségi felületekkel szemben, hogy a szólásszabadság védelme érdekében, minimális szabályozás vonatkozik rájuk, ugyanakkor ez felvetheti annak lehetőségét, hogy a megszólalók szinte bármit megtehetnek – akár hamis állításokat terjeszthetnek, amelynek legfőbb „egészséges” cenzúrája maga az olvasó volt. Ennek megfelelően, az igazmondás és szabad véleményformálás minősége szinte csak a megszólalón múlt. Mindezek mellett, a szólásszabadság jelenlegi, Európában alkalmazott gyakorlata nem zárja ki a valótlanságok közzétételének tilalmát, ezért ezek nem élvezhetnek általános alkotmányos védelmet. Sajnos az államok még elfogadják, hogy a platformok nélkül nem képesek szabályozni a nyilvánosságot, és tudatosan átadják a

⁴⁸⁰ TÖRÖK Bernát: *Donald Trump különös esete a szólásszabadsággal*, Online: <https://telex.hu/velemeny/2021/01/16/szolasszabadsag-es-kozossegi-media>

platformoknak a korábbi kizárólagos állami funkciót, a szólásszabadság határainak kijelölését.⁴⁸¹

A negyedik fejezetben bemutatott Észak-amerikai példák esetében, a legfontosabb megállapítás kétségtelenül a személyes véleményközlés szabadságára vonatkozó döntések, ugyanakkor hasonlóan meghatározó az is, hogy egy magánszemély által létrehozott fiók kormányzati, „hivatalos” fióknak minősül-e, avagy sem, mert a döntések azt mutatják, hogy minden olyan közösségi oldalt hivatalos, „kormányzati” profilként fognak kezelni, amelyen a magánszemély hivatali tisztségével összefüggésben is megnyilatkozik. Ha így vesszük, az individuumhoz köthető, személyes szabadság keretein belül működő közösségi oldalak a közszféra irányába mozdulnak el, gyengítve létrehozójuk által képviselt egyéni jelleget. A bemutatott jogesetek rávilágítanak arra is, hogy a közösségi térben történő megnyilvánulás, illetve egyes reakciók mögött is meghúzódhatnak olyan alkotmányos jogok és kötelezettségek, melyeket tiszteletben kell tartani akkor is, ha kvázi hivatalos kommunikáció történik.

A közösségi média vélemény- és döntésformáló hatása az amerikai elnökválasztások kétséget kizáróan érvényesült. A valóság és az elnöki kommunikáció közötti ellentmondó nyilatkozatok a bizonytalanság mellett egyre markánsabb választói magatartást váltott ki, az elnöki kommunikáció „too much” lett a választóknak. A magán- és politikai véleménynyilvánítás mellett azonban – a rendkívüli helyzetből fakadóan – az egészséghez és egészséges élethez való viszony erősebben érvényesült az eredményekben, megelőzve a gazdasági megfontolásokat is. Nagyobb szerepet kaptak az olyan kérdések, mint a közegészségügy, vagy a társadalmi-gazdasági és faji egyenlőtlenség, ugyanakkor a hagyományosan a fiskális felelősség és az állami kiadásokkal kapcsolatban megosztott politikai nézetek többször is hasonlóbb álláspontokat képviseltek. Az amerikai elnökválasztás során az elnöki tweetek címkézésével, már érezhető volt a közösségi platformok véleményalakító szándéka – függetlenül azok indokolt, vagy indokolatlan mivoltától. Ezek alapján kijelenthető, hogy a közösségi platformok meghatározó szerepet töltenek be az amerikai politikai életben, egyfajta új közteret biztosítva a kormányzati és politikai párbeszédre és a választók véleményalkotására úgy, hogy a választók egyéni véleményét nem lehet elnyomni.⁴⁸² A másik oldalon, ugyanezt igazolja az a tény is, hogy az elnök visszakapva a közösségi médiában való részvétel lehetőségét, egy év alatt az egyik legnagyobb követőbázist tudhatja újra magáénak a Twitteren, a Facebookon jelenleg 34 millió követője van. A visszanyert Facebook oldalára 2023. március 17-én este tette az első

⁴⁸¹ KOLTAY [2021b: 106]

⁴⁸² LOEBS – CSÁKI-HATALOVICS [2022: 44]

videós bejegyzését: „Elnézést, hogy megvárakoztattam Önöket ezzel a bonyolult ügygel. Tényleg bonyolult volt..” („Sorry to keep You waiting this complicated business. Complicated..”)

Ma már nem csak a folyamatok megértése a cél, hanem a jognak, az egyes eseményekre, következményekre is válaszokat kell találniuk. A közösségi média szerepe már olyan mértékű a társadalmi kommunikációban, hogy a különböző funkciók és hatások megértése is komoly kihívás. A platformokon folyó párbeszéd moderálásnak az a szintje, amelynek célja nyilvánvalóan a jogszerűtlen tartalmak – pl. gyűlöletre vagy erőszakra uszító, vagy terrorizmust támogató posztok – eltávolítása, összhangban van a demokratikus nyilvánosság elvárásaival. Az azonban számos kérdést vet fel, ha a platformok – a saját maguk által meghatározott és alkalmazott szempontjaikra hagyatkozva – a társadalmi párbeszéd bírújként lépnek fel a közéleti vitákban. A Facebook 2020-ban indította el a „független” Oversight Board-ot (Ellenőrző Bizottság), amikor a felhasználók száma átlépte a kétmilliárd főt. Ez bizottság tipikusan magánszabályozásnak tekinthető, még akkor is, ha a Facebook a kommunikációjában azt igyekszik sugallni, hogy ez a testület tőle független. Ettől függetlenül, megállapítja a testület működési szabályait; tagjait a Facebook hívja meg, és hatásköre kizárólag a Facebook platformokra terjed ki. Az Ellenőrző Bizottság létrehozása egy újabb lépés egy olyan "ál"-jogi rendszer kiépítése felé, amely az állami jogrendszerrel párhuzamosan fejlődik.⁴⁸³ Egyébként azzal a céllal jött létre, hogy segítsen a Facebooknak megválaszolni néhányat a legnehezebb kérdések közül az online véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban: hogy mit kell eltávolítani, mit lehet fent hagyni és miért. Nem a Facebook meglévő tartalomellenőrzési folyamatának kiterjesztéseként értelmezhető, hanem hogy néhány kiválasztott emblemikus esetet megvizsgálva, megállapítja, hogy a döntések megfeleltek-e a Facebook deklarált értékeinek és szabályainak. Döntéseik a Facebook-ra, és az Instagram-ra kötelező érvényűek, ha ezzel nem sértenek törvényt az adott platformok. Nos, Trump elnök ügyét is kivizsgálták, és a Facebook tiltásra vonatkozó döntését helyben hagyták, tekintettel arra, hogy a bejegyzéseket jelentős politikai feszültség idején tették közzé, amelynek középpontjában az a Bizottság által megalapozatlannak ítélt állítás állt, hogy a 2020. novemberi választásokat elcsalták. Trump kampánya során bíróság elé is vitték ezeket a kevéssé vagy egyáltalán nem bizonyított állításokat, amelyeket a bíróság következetesen elutasított. Donald Trump ennek ellenére tovább hangsúlyozta ezeket az állításokat a közösségi médiában, azon belül a Facebookon és az Instagramon,

⁴⁸³ KOLTAY [2021b: 88]

államfőként birtokolt tekintélyét felhasználva arra, hogy hitelességet kölcsönözzön nekik. Arra bátorította követőit, hogy gyűljenek össze a nemzet fővárosában 2021. január 6-án, és „StoptheSteal” („Állítsuk meg a lopást”), utalva rá, hogy az esemény „wild” („vad buli”) lesz. Január 6-án Donald Trump felszólította követőit, hogy vonuljanak a Capitolium épületéhez, és akadályozzák meg az elektori szavazatok összeszámlálását. A bejegyzés időpontjában viszont, még zajlott egy másik súlyosan erőszakos demonstráció, amelynek résztvevői ezen szavakat buzdításnak vettek. Ezzel, a veszélyes személyekre és szervezetekre vonatkozó közösségi alapelvek megsértését merítette ki az elnök álláspontjuk szerint. Ugyan a Facebook döntését jóváhagyta a Bizottság, döntésében kötelezte a Facebook-ot, hogy a határozatlan letiltást mellőzze, minden esetben közölni kell az érintett féllel, hogy a korlátozásnak mi a határozott időtartama, vagy a döntésük véglegesnek tekinthető. Ennek konkrét rendezésére hat hónapot kapott a közösségi oldal. Látható tehát, hogy a moderálásnak azon a szintjén, amikor valakit egy kattintással törölni lehet az online kommunikációból, ösztönszerűleg felmerül a szabályozás igénye. Lapsánszky⁴⁸⁴ világít rá, hogy a közösségi média platformok életünk egyre több szegmensében, ezzel párhuzamosan pedig egyre több piacon jutnak tehát szerephez, ezen szolgáltatások eredeti célja, vagyis az online kapcsolattartás más személyekkel, jelentős mértékben átalakult. A felhasználók – az oldalak alapvető funkciójából kiindulva – interakcióba kerülnek egymással, így követhetnek el jogsértéseket egymással, vagy az adott kommunikációban részt nem vevő, annak tárgyát képező személlyel szemben, illetve akár tehetnek jognyilatkozatokat is, továbbá maguk közösségi médiát biztosító szolgáltatók is képesek jogsértés megvalósítására. Nem az a kérdés tehát, hogy kell-e szabályozni az internetet és azon belül a közösségi oldalakat, hanem az, hogy a magánszféra felhasználók általi önkéntes korlátozására, a nyilvánosság gyakorlatilag határok nélküli mivoltára, valamint a social media platformokon elképesztő sebességgel terjedő tartalmakra tekintettel hogyan lehet kialakítani egy olyan állapotot, hogy ezek a platformok a lehető legnagyobb mértékben járuljanak hozzá a demokratikus nyilvánosság működéséhez, és ezzel párhuzamosan a jogsértések esetén szükséges jogi válaszreakciókat kellő gyorsasággal és hatékonysággal lehessen megtenni.⁴⁸⁵ Annak kérdése viszont, hogy ezt kizárólag a magáncég saját elvei alapján, vagy állami szabályozás mentén is tegye, érdemes a szakmai vitára. Álláspontom szerint, ha egy ország kizárólag szűk

⁴⁸⁴ LAPSÁNSZKY András: A közösségi Média szabályozása az egyes államokban – Magyarország. In: Barzó T. – Czékman Zs. – Csák Cs. (szerk.): „Gondolatok közttere” A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban. Miskolci Egyetemi Kiadó 2021. pp. 135-186 p.152

⁴⁸⁵ LAPSÁNSZKY 2021 [i.m.:153]

körben, bírósági döntés alapján, megfelelő jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett, és a világos és kiszámítható jogi előírások alapján távolíthat el vagy blokkolhat tartalmat az interneten, úgy hasonló garanciák mellett, a közösségi platformok szűrőmechanizmusa is kiszámíthatóbb lehet.⁴⁸⁶ Moravec et.al.⁴⁸⁷ megvilágításában ez a vita ugyanis közvetlenül érinti a véleménynyilvánítás szabadságának és a kapcsolódó ellenőrzési funkcióknak az alkotmányos garanciák jól ismert, az állam általános hatáskörébe tartozó területéről a magánpolitikák meghatározatlan területére való áthelyezésével kapcsolatos problémás kérdéseket, a közösségi médiaplatformok tényleges cenzúrázási tevékenységével. Ezt a hatalmat gyakran mesterséges intelligencia-algoritmusok alkalmazásával gyakorolják, és minden esetben következetes, megfelelő és sokszor az adott országban átívelő szankcionálási eljárás nélkül. Az olyan közösségi platformokat, mint az Facebook, egyfajta közszolgáltatásnak kell tekinteni, amelyre minden országban, ahol elérhető, a vonatkozó nemzeti jogi elvek kell, hogy vonatkozzanak. Hazánkban is történtek előre lépések – igaz a koronavírus elleni védekezésről szóló törvény elfogadásához köthetően – a Btk. rémhírterjesztésre vonatkozó passzusát módosították. A Btk. 2020 tavaszán a „koronavírus elleni védekezésről” szóló törvényjavaslat elfogadását követően a „337. § (1) Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tény vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” kiegészült egy második ponttal, amely szerint, (2) *Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.* Látható tehát, hogy a tett helyszínére vonatkozó szűkítést földrajzi korlátozás nélküli határokra módosította. Ez pedig, a közösségi médiára, vagy bármely online felületre igaz, és az AB 15/2020. (VII. 8.) AB határozat indokolása részletesen kitér a közéleti viták szabadságának kérdéseire is. Lényege, hogy nem a közpolitikai vitákat generáló kritikus megjegyzések elnémítása volt a módosítás célja, hanem a tudatosan és szándékosan tett dezinformációk megfékezése, amelyek alkalmasak a különleges jogrend idején arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozzák vagy

⁴⁸⁶ GOSZTONYI Gergely: *The European Court Of Human Rights: Internet Access as a Means of Receiving and Imparting Information and Ideas*. International Comparative Jurisprudence 2020/6(2). 134-140, p.139., Online: <https://ojs.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/6292/5283> (Letöltés dátuma: 2021.08.01)

⁴⁸⁷ MORAVECZ et.al. [2021:172]

meghiúsítsák. A gyakorlatot jól mutatják az alábbi esetek is. A Pécsi Járásbíróság megrovásban részesítette azt a vádlottat rémhírterjesztés büntette miatt, aki olyan bejegyzéseket tett közzé a közösségi médiában, amelyek tagadták az új vírus-járványt és annak káros egészségügyi következményeit. Másik két ügyben viszont, kritikai megjegyzésnek minősítették a hatóságok a bejegyzéseket. Az egyik ügyben a kórházi ágyak felszabadítására vonatkozó kritikaként értelmezték azt a közlést, hogy ez a haldokló betegek hazaküldését jelenti, a másik ügyben erőteljes vádak hangoztak el a miniszterelnökkel szemben, mely szerint a korlátozó intézkedések lazítása a nyugdíjasok megbetegedését, lehetséges halálát, ezáltal a költségvetési terhek csökkentését célozták. Mindkét esetben a kormányt és a kormányfőt bíráló szabad, vitára alkalmas véleménynek tekintették.⁴⁸⁸ Látható tehát, hogy a közösségi médiában terjedő – valótlan állítások közzétételének büntetőjogi következményük is lehet, ugyanakkor a közéleti vitákat és a kritikus véleményeket a rémhírterjesztés üldözése nem némíthatja el. Ez az alaptétel az AB határozataiból is kiderül, ahogyan az is, hogy a rémhírterjesztés csak különleges és különösen indokolt esetekben, valamint csak szűk körben büntethető.⁴⁸⁹ A közösségi platformok működésével kapcsolatos veszélyeket felismerve,⁴⁹⁰ az Európai Unió is további lépéseket tett, megalkotva a DSA⁴⁹¹ és DMA⁴⁹² rendeletet. Előbbi esetében, a hazai koordinációban az NMHH kapott kulcsfontosságú szerepet. A DSA szabályozás legfontosabb törekvése, hogy hatékonyabbá tegye az illegális és káros tartalmakkal szembeni fellépést, megakadályozza a szándékos álhírterjesztést, ezáltal biztosítsa a felhasználók biztonságát és védje az alapvető jogait. A DMA rendelet pedig, azon platformszolgáltatóknak amelyek felhasználói létszáma meghaladja a rendeltben meghatározott küszöbértéket, jogszabályban rögzített kapuóri felhatalmazást biztosít.

⁴⁸⁸ KOLTAY András: *A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról*, In *Medias Res* 2020/2 8, pp. 322–338 p. Online: https://real.mtak.hu/118397/1/Koltay-Remhirterjesztes_IMR.pdf (Letöltés dátuma: 2024.03.30)

⁴⁸⁹ KOLTAY András: *The Punishment of Scaremongering in the Hungarian Legal System. Freedom of Speech in the Times of the Covid-19 pandemic* (2020). Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3735867> (Letöltés dátuma: 2024.03.30)

⁴⁹⁰ Vö: A Régiók Európai Bizottságának (2019/C 168/04) véleménye az európai megközelítésről az online dezinformáció kezelésére

⁴⁹¹ 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) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:02022R2065-20221027&locale=hu>

⁴⁹² 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 (digitális piacokról szóló jogszabály) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32022R1925&locale=hu>

Az ötödik fejezetben vizsgált hazai miniszterek esetében a vizsgált kulcsszavaink nem minden esetben igazolták vissza a nekik előfeltételezett szakmai vagy politikai jelleget. Ez talán annak is köszönhető, hogy a vizsgált kormánytagok megállapításaink szerint, inkább politikai kommunikációt folytattak, így a szakmai kulcsszavaink is inkább érzelmi töltettel jelentek meg. Kivétel ez alól külgazdasági és külügyminiszter volt, aki a vizsgálat körében kiegyensúlyozott kommunikációt folytatott. Az is világos, hogy az igazságügyi miniszter személye és magánélete körül, az elmúlt években felmerült kérdések mindenképp meghatározták az ő közösségi média aktivitását, és természetesen annak megítélését is. Fontos hangsúlyozni, hogy rendszeres kritikai nyomás alatt volt, gyakorlatilag állandósult egy „adok-kapok” helyzet egy másik Facebook felhasználóval (valójában „Az ördög ügyvédje” nyilvános csoport, amely mögött egy kormánykritikus ügyvéd áll).⁴⁹³ A pénzügyminiszter esetében az a tapasztalatunk, hogy profiljával inkább a jelen kor követelményeinek „igyekszik megfelelni” azzal, hogy az online térben is kommunikál, jellemzően szűkszavú posztokkal, kivéve a teljes terjedelmében leközlött interjúját. A vizsgált miniszterek közül, az agrárminiszter tűnt a legkevésbé impresszívnek, ez a reakciók számában is visszaköszönt, noha a vizsgált körben kimagasló elköteleződési indexet ért el petíciós posztja. Azt is látni kell, hogy az utóbbi évek legfőbb kérdései inkább a másik három miniszter tevékenységét érintették jobban, és talán szűkebb, specifikusabb társadalmi rétegre is vonatkozik az ő szakmai munkája. A vizsgált miniszterek inkább politikusi fellépése alapján, arra a következtetésre juthatunk, hogy a szakmai kommunikáció jobbra a minisztériumok hivatalos közösségi oldalain történhet, ugyanakkor az Igazságügyi Minisztérium egyáltalán nem posztolt a vizsgált időszakban.

A hatodik fejezetben tárgyalt négy egészségügyi minisztérium esetében megállapíthatjuk, hogy a közösségi média, nem vált az e-közigazgatás szerves részévé, különösen mivel minden ország saját hivatalos felületet (nem közösségi oldalt) üzemeltet erre a célra. Ugyanakkor az elektronikus felületekkel, valamint az ügyintézési eljárásokkal és folyamatokkal kapcsolatos információk jelentős mértékben átkerültek a közösségi felületekre, mivel ezek biztosítják a nagyszámú ügyfél gyors és egyidejű elérését. Ugyanez a tendencia érvényesült a betegség terjedésével vagy a vakcinák felvételével kapcsolatos adatok közlésének ösztönzésére, ezáltal erősítve a megelőzést. Mind a négy országban azt láthatjuk, hogy a minisztériumok kommunikációja megváltozott a 2019-es időszakhoz képest, azonban e változás meghatározásában egyértelmű különbségek vannak.

⁴⁹³ <https://www.facebook.com/groups/144572945574468>

Lengyelországban a minisztérium kommunikációja megsokszorozódott, így jelentős növekedést mutat. Megállapítható, hogy a közösségi média mélyen beépült az ügyfélkapcsolatok fenntartásába és a tájékoztatásba. A vizsgált három év adatelemzését tekintve a világjárvány első évében jelentős figyelem irányult a minisztérium közleményeire - nagyon gyakran jelentek meg más internetes felhasználói felületeken, a második évben azonban ez a szám a felére csökkent, ugyanakkor a többi országhoz képest még mindig jelentős számban. Feltételezhető, hogy a polgárok megszokták az újonnan bevezetett eljárásokat és folyamatokat a közigazgatásban, és bár továbbra is figyelemmel kísérték a minisztérium tevékenységét, az ott nyújtott információk a mindennapi rutin részévé váltak. Ezt szem előtt tartva a közösségi felületek használata hatékonynak bizonyult az ügyfelek tájékoztatásában. Csehországban a minisztérium kommunikációja valamelyest nőtt, de nem nagymértékben az érintett években. A kommunikációs tevékenység mértéke tehát szinte változatlan maradt, bár tartalmát tekintve a világjárványügyi kommunikáció irányába tolódott el, jelentős szerepet vállalva a polgárok tájékoztatásában. A minisztérium által közzétett bejegyzések negyedével kevesebbszer jelentek meg más oldalakon a második évben, míg a kulcsszavas bejegyzések száma a felére csökkent. Itt is arra a következtetésre jutottam, hogy a minisztérium tájékoztatási tevékenysége, bár fontos szerepet játszott, hétköznapivá vált az állampolgárok életében, amit az érzelmi reakciók változása is bizonyít. Az oldal, akárcsak a szlovák minisztérium, pozitív kommunikációt is alkalmazott. Szlovákiában megsokszorozódott a minisztérium által közzétett posztok száma, vagyis a járványkommunikáció jelentős szerepet játszott. A többi országgal ellentétben azonban a járvány második évében a többi felületen a minisztériumi posztok megjelenése növekedett, ez azt jelenti, hogy 2021-ben többen figyeltek fel, illetve reagáltak a szlovák minisztérium által az oldalán közölt információkra. Ez nem meglepő, hiszen a kommunikációját tekintve kezdettől fogva a legpozitívabb volt az elemzett oldalak közül. Ennek oka lehet, hogy a hivatalos pandémia-kommunikáció - Magyarországhoz hasonlóan - elsősorban a miniszterelnök vagy az általa felhatalmazott tisztségviselők részvételével zajlott. Szlovákia esetében az egészségügyi miniszter, a miniszterelnök és az országos tiszti főorvos, Magyarország esetében a tiszti főorvos és a különböző területek államtitkárai alkották a hivatalos kommunikációért felelős csapatot (Operatív Törzs). A fentiek alapján feltételezhető, hogy a minisztérium folyamatos tájékoztatást nyújtott, de csak a második évben elkezdték el követni az állampolgárok is az oldalt. Magyarországon az egészségügyért felelős minisztériumnak több más terület is a hatáskörébe tartozik, így nincs kizárólag az egészségügynek szentelt kommunikációs oldal. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma

(EMMI) a vizsgált években közel ugyanannyit kommunikált, a világvárvány idején némileg emelkedett, de nem jelentősen. Magyarországon is változott a tartalom – a világvárványról szóló tájékoztatás irányába mozdult el, bár a minisztérium nem játszott meghatározó szerepet a világvárvány kommunikációjában. Az ötödik Orbán-kormány megalakulásával az EMMI megszűnt, azonban az olyan területeknek, mint a népegészségügy és az oktatás, nem lettek önálló felelős minisztériumuk, 2022-től a Belügyminisztériumba integrálódtak.

5. Következtetések, záró gondolatok

A doktori értekezésemben egyrészt történeti kontextusban vizsgáltam az állampolgárok ügyfélstátuszának, valamint a közügyekben való részvételének, azon belül is az e-részvételének fejlődését, azaz az állam és az egyes kormányok hogyan vélekedtek az állampolgárt, mint ügyfelet megillető jogokról, valamint milyen tartalommal kívánták megtölteni. Azaz mi volt az a folyamat, amellyel a közigazgatási tevékenység során az ügyfelek garanciákat és jogokat kaptak ahhoz, hogy együttműködni akaró és tudó „digitális” állampolgár lehessen. Ez természetesen a technikai feltételek biztosításával lehetséges csak, melyet ugyancsak történeti folyamatban, valamint az egyes megvalósítási modellek formájában vezettem le. Mindkét folyamat, mondhatjuk önállóan zajlott a maga természetes medrében, ugyanakkor a hatékonyságra, átláthatóságra, e-részvételre, valamint a szolgáltatói jellegre való szervezet- és szervezéselméleti megközelítések hatására, hiszem, hogy ezek egymást generáló folyamatok lettek. A folyamat során természetesen adódtak utak és tévutak egyaránt, ugyanakkor a 20. század utolsó negyed évszázada minden törekvése és javító szándéka abba az irányba hatott, hogy az állampolgárt minél jobban az egyenrangú fél státuszába emelje. E javító szándék vezérelte a menedzsment eszközök és a klasszikus bürokratikus eszközök közötti egyensúlyra való törekvését is, amely kiegészült már az állam azon szándékával is, hogy a jobbítás céljával mérje, vizsgálja, felülbírálja törekvései eredményét, minőségét. Ezen a ponton viszont, már egy újabb jelenség, a hatalmas tömegekkel rendelkező online megjelenési formák hoztak továbbiakban kiaknázható lehetőségeket a kapcsolattartásra, melyek láthattuk többször új kérdéseket, problémákat vetettek fel, így mindenképp indokolt volt ezek mélyebb vizsgálata.

Megfogalmazott hipotéziseim majdnem mindegyike bebizonyosodott az értekezés végére.

1. Az állam törekszik arra, hogy biztosítsa azokat a jogokat és technikai lehetőségeket, amelyek az állampolgárok hatékony e-részvételét megalapozzák;

Az első feltevésém vizsgálatát a közigazgatás fejlődésével, az állam és az ügyfél kapcsolatának alakulásával kezdtem. A hűbéri társadalmakban az igazgatás és az ügyfél, mint alattvaló kapcsolatát a rendi tagozódás, valamint a vazallusi viszony határozta meg, ennek megfelelően alakultak az előjogok, vagy a jogok majdnem teljes hiánya. Bodin a 16. században még az uralkodónak mindenben engedelmeskedő alattvalóként jelöli meg az igazgatottakat. A 17-18. században jelenik meg újra a központi államszervezés, az újkori monarchiák megjelenésével megteremtődtek a modern közigazgatás alapjai is, melyet kétségtelenül a főleg német nyelvterületen megjelenő kameralisztika alapozott meg. A kontinentális jogi területeken a kameralizmust a rendszeres megfigyelések, feljegyzések és a szakképzett köztisztviselők oktatása jellemzi már, akik megalapozták Németország és Ausztria „jó” kormányzását, közigazgatását. Az 1794-es Allgemeines Landrechtben az egyén, mint individuum jelent meg, a közrend célja az egyéni és a közösségi érdekek közötti egyensúly fenntartása lett. A polgári átalakulással a közigazgatás a jog uralma alatt álló, demokratikus, a lakosság részvételével megvalósított közérdekű ügyintézővé vált. Humboldt a 19. század elején már a polgári jólétről ír, az állam legfőbb feladata örködni a biztonság felett. A kameralisztika olyan rendészeti alapokon nyugvó igazgatáselmélet volt, amely megalapozta a politikai gazdaságtant és a von Stein féle közigazgatás-tudományt. A liberális szemléletű gazdasági irányítás az ipari forradalmak során megteremtette a szociálisan kiszolgáltató állampolgárt, melyről a Lorenz von Stein féle újjászervezett közigazgatás képes gondoskodni, jólétét megteremti. Az angolszász országokban a 19. századig a patronázs rendszerben működő szigetszerű közösségek szintjén lehetett értelmezni a közügyeket, amely a bürokrácia valódi célját nem volt képes betölteni. Ennek feloldását a Taylor-i iparszervezési elmélet mentén próbálták fejleszteni, amely önmagában a közigazgatás sajátos vonásai miatt nem volt sikeres. Ugyanakkor ez vezetett a Wilson elnök közigazgatási elméletének, majd Weber ideális bürokrácia elméletének kialakulásához, amely már világosan körül határolt a szervezeti felépítés és működés, valamint a hierarchikus berendezkedés igényével lépett fel. Elméletében a bürokrácia átláthatóan, precízen, szakszerűen és elfogulatlanul intézi az ügyfelek ügyeit.

A 20. század világháborúi és a válságok egyre nyilvánvalóbbá tették a közigazgatás erősítésének igényét, elsősorban a törvényhozó hatalommal szemben – azaz magát a közigazgatást is valós függetlenséggel kellett felruházni. Mindenhol erős és következetes végrehajtást, hatalmi koncentrációt, a végrehajtó hatalom fejéhez, elnökhöz, pártvezérhez feltétlen engedelmességet vártak el, ugyanakkor Ernst Forsthoff megvilágításában az

állampolgároknak, mint ügyfeleknek nyújtott közszolgáltatás fő célja a szükségletek kielégítése lett, azaz a jóléti szolgáltató állam koncepcióját fogalmazta meg. E feltétlen engedelmességgel bíró merev közigazgatási modell hatékonysága a 20. század második felére ismét erodálódott, és újra előtérbe kerültek a magánszektor szervezési elemei, előtérbe került az NPM közgazdasági szemlélete. Az NPM szemlélete a kormányokban is generálta az ügyfeleket megillető jogok rögzítési szándékát is. A Polgári Charta és a Fehér Könyv az állampolgárokat (ügyfeleket) már a minőségi szolgáltatást joggal elváró fogyasztónak tekintette, a bürokráciának pedig, e fogyasztói elvárások minőségi teljesítésére törekvő intézményeket kell működtetni, kvázi, a minőséget garantáló fogyasztóvédelmi alapküvetelmények szerint. A Lisszaboni Szerződéssel uniós alapküvetelménnyé vált Európai Unió Alapjogi Chartája több ponton is tartalmaz olyan alapvető elveket, jogokat és szabadságokat, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jogot erősítették, igaz alapjogi szinten közelített, de közvetve általános érvényűnek tekintette a hatósági ügyintézés során is (megkülönböztetés tilalma, a részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül történő ügyintézés, kártérítési felelősség). Erre alapozva, az Európai Unió több, a közigazgatás intézményi működésre vonatkozó alapvető tartalmú dokumentumot is megfogalmazott, amelyeket az ügyintézés során alkalmazni kell.

Ezek az alapelvek a hazai joganyagokban is érvényre jutottak, mind az egész jogrendszerben, mind a konkrét hatósági ügyintézés során alkalmazandókká váltak. A hatósági ügyintézésre vonatkozó törvényeink, azok módosítása fokozatosan tisztázták, szélesítették az alkalmazandó elveket, majd a technológiai fejlődés révén újabb eljárási alapelvek kerültek beemelésre. Az Eat. majd a Ket. beemelte az elektronikus ügyintézés lehetőségét, amely egyrészt megteremtette az elektronikus kapcsolattartás és az elektronikusan tett nyilatkozatok bizonyító erejének elismerését. Máshogy fogalmazva, az e-állampolgárrá válás feltételeinek kialakítása megindult a hazai jogalkotásban is. A 2011-ben alkotott Alaptörvényünk a tisztességes eljáráshoz való jogot, így a megfelelő ügyintézéshez való jogot alkotmányos szintre emelte, majd 2016-ban a Ket. hatályon kívül helyezésével az Országgyűlés megalkotta az Ákr.-t. A Ket.-nél lényegesen rövidebb törvény csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közősek, a Ket.-ben rögzített garanciákat letisztázva tartalmazza. Az alapvető rendelkezések pedig, már olyan Alaptörvényből következő általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek lettek.

Tézisem másik szála a technológiai fejlődés eredményeinek vizsgálata volt. Az 1980-as évek számítógépes forradalma ugyanúgy beszivárgott az állami működésbe, igaz sokkal lassabban, mint a magánszférába. Az intézményi adaptációk – legyen szó egy bankról vagy egy állami hatóságról – számos feladattal szembesültek. Először is, az alkalmazottak használati hajlandóságát kellett megteremteni, azaz érezzék, hogy az eszközök, a programok és végeredményben egy új programnyelv használata javítja a munkavégzés hatékonyságát. Másodsorban, a vezetés adaptációs hajlandóságát is el kellett érni, azaz világossá kellett tenni, hogy a vezetői döntési mechanizmus gyorsabbá és hatékonyabbá tehető. Ez kezdetben az irányítást könnyebbé tevő, „ha – akkor” döntési alternatívákat biztosító szakértői rendszerek, majd a végfelhasználó igényeit jobban kiszolgáló döntéstámogató rendszerek, később a kettő komplex fejlesztéséből származó alkalmazások felhasználása valósult meg. Harmadszor pedig, az innováció befektetési költségeinek az eredményekben való megtérülését kellett felülvizsgálni, azaz a források felhasználásnak hajlandóságát. Ezek a fejlesztések végül, az NPM szervezésemélet hatására elvezettek bennünket az első e-kormányzati modellek kidolgozásához is. A kormányok nyitottságra, transzparenciára, hatékonyságra és állampolgári részvétel növelésére irányuló erőfeszítései az elektronikus kormányzat kialakítását tűzték célul, amely gyakorlatilag a demokrácia értékmérője lett. Számos elmélet és modell látott napvilágot, de kifelé mind a polgár-központú gyorsan és hatékonyan működő szolgáltatói funkciót, befelé pedig a horizontális és vertikális rendszerek összekapcsolását hirdette a nehézkes, és sokszor fragmentált működés felszámolása érdekében. Első lépésként az interneten való jelenlét, másodikként az állampolgárokkal való oda-vissza történő információs interakció lehetősége – azaz a kétirányú kommunikáció, harmadik fázisként a külön felületeken futó tranzakciók (pénzügyi és egyéb szolgáltatások) elérhetősége jelent meg. Végül a közigazgatás szervezetrendszerének vertikális és horizontális integrációja történt, azaz a különböző szintű, de azonos tevékenységet végző, illetve az azonos szintű, de eltérő tevékenységet végző intézmények összekapcsolásával (egyablakos rendszer). Ezen a ponton már megteremtődött, hogy az ügyfél a mátrix bármely pontján kapcsolatba kerülhet a végrehajtó rendszerrel, ügye a legrövidebb időn belül az illetékes szint, illetékes szervéhez kerül, valamint az adatok megfelelő garanciák melletti átjárhatósága, elérhetősége megteremtődött. Ugyanakkor a szándék és a várakozások számos ponton megelőzték a valóságot, bár az alapvetőbb e-kormányzati nívumokat (információ és nem tranzakciós szolgáltatások) meglehetősen széles körben elfogadták, az e-kormányzat fejlődése nem úgy haladt, ahogyan azt a terület fő normatív modelljei előre jelezték. Az e-kormányzat tehát, az ezredfordulót

követő első dekádban is főként információs jellegű volt, a modellek előrejelzéseitől eltérően, csak alacsony mértékben volt interaktív vagy tranzakciós, és nem is akkora ütemben haladt az interaktív és tranzakciós állapot felé. Felismerve ezt, a kormányok az e-kormányzás, e-kormányzat, e-demokrácia és részvétel fogalomkörének újra fogalmazásában keresték a megoldást, amely a kormányzat szerepének megújítását jelentette, az állampolgárral együttműködő jó közigazgatás, s végeredményben a jó kormányzás megteremtése érdekében. Reményeim szerint, a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény e folyamatot tovább erősíti.

Fentieket figyelembe véve, az első hipotézisem igazolódott.

2. Az állam törekszik arra, hogy ezek segítségével az állampolgárt igazolhatóan is együttműködésre törekvő közreműködő ügyfélle tegye;

Mint láthattuk, az első hipotézisben megfogalmazottak teljesülése iránt mind tartalmi, mind szervezeti, mind infrastrukturális törekvések voltak, ugyanakkor a kívánt célok nem minden esetben teljesültek a várt ütemben, hiszen a felhasznált források összegben jelentősek, rendelkezésre állás tekintetében viszont változóak voltak. Ennek érdekében egyrészt az állam szerepét újra kell gondolni, másrészt intézményi szinten több dokumentum és akcióterv is született. Az 1970-es években, a „jóléti állam” érvényesülését finanszírozó adóterhek mértéke a piac működését is veszélyeztette, az NPM térnyerésének fő oka minden fejlett országban a túlméretesre nőtt a közigazgatás, amely egyre nagyobb költségvetési forrásokat emésztett fel, ami viszont a közterhek folyamatos emelkedését eredményezte. Ez vezetett a közigazgatás karcsúsításának és az állam jelentőségének mérséklési igényéhez, amellyel párhuzamosan a technikai vívmányokkal együtt kívánta a jó kormányzást megvalósítani. Ez az egyik oldalon vitathatatlanul a technológiai vívmányok alkalmazásának szemléletbeli fejlődését eredményezte, ugyanakkor a változtatásra fordított költségvetési források továbbra is tetemesek voltak, melynek hatékonysági eredményei csak diszkrétan mutatkoztak, ráadásul az állam szerepe is jelentősen halványult, valós beavatkozási képessége csökkent. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy az NPM generálta az *állampolgári e-részvételt* megalapozó good governance, majd az e-governance koncepcióját is, melynek sikeres elemeit végül a NWS is adaptált.

Éppen ezért, a NWS koncepcióval az ezredfordulót követően újra előtérbe került az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása, a végrehajtó hatalmi ág és azok funkcióinak megerősítése a képviselői demokrácia sérelme nélkül, amely

a versenyszférára jellemző, de közigazgatásban is hatékonyan működő elemeket meg kívánta hagyni. Azzal, hogy a jó kormányzás megvalósítása érdekében, a folyamatok utólagos ellenőrzésére, mérésére is szükség van. Ez a szemléletváltás elsősorban a kontinentális jogrendszerekben érvényesült, hazánkban az ezredfordulót követő első tíz év után szélesedett ki. A jó kormányzás értékelésére számos nemzetközi példát mutattam be – az Eurostat, az ENSZ, a UN Development Program, OECD GoG, WGI indikátorok. Ezek mindegyike elsősorban nemzetközi összehasonlíthatóságot biztosító idősoros adatokat közölnek, a jó kormányzásra vonatkozóan célokat, elveket, vagy elérendő részindikátorokat tartalmaznak, ezek együttes vizsgálatával lehetséges részletesen vizsgálni egy-egy ország jó kormányzásra, ezen belül az állampolgári részvételre, valamint az e-részvételre tett erőfeszítéseit. Fentiek megvalósulásának egyik alapvető feltétele a jogállamisági keretek biztosítása. A bemutatott nemzetközi jogállamiságra vonatkozó mérések esetén hasonló a helyzet – a jogállamiság fogalmi sajátosságai miatt, eltérő szempontból, más-más megközelítésben vizsgálják az alapelvek és alapértékek érvényre jutását. Az ENSZ RLI az állami büntetőpolitika intézményeire koncentrál, az ENSZ UPR a tagállamok emberi jogok előmozdítására és védelmére vonatkozó törekvéseit vizsgálja, a WJP a törvényhozást, a bírói hatalom működését, a számvevőszéki rendszert, az ombudsman intézményét, valamint a kormányzati tisztviselők szamon kérhetőségét vizsgálja minden országban. A Bertelsmann Alapítvány által kiadott jogállamiság-jelentés a fenntartható kormányzás indikátorok (SGI) egyik részindexe. Az egész rendszer a fenntartható kormányzást értékeli, ezen belül a fenntartható politikákat, a demokrácia minőségét és a kormányzati működést. Látható tehát, hogy a jogállami kritériumok vizsgálata is összetett, egy ország megítéléshez több adatforrást együttesen célszerű vizsgálni. Ezt felismerve, a Magyar Kormány részben merítve a nemzetközi adatsorokból, komplex rendszerben igyekezett vizsgálni a jó állam, a jó kormányzás, s ezen belül az állampolgári részvételre vonatkozó kormányzati hatékonyságot. A Nemzeti Közszerkeleti Egyetem 2013-ban kezdte meg a kormányzat értékelésére szolgáló indikátor- és keretrendszer (Jó Állam mutató, JÁM) kidolgozását, amelynek célja, hogy folyamatos visszacsatolást adjon nyolc hatásterületen – A kormányzatba vetett bizalom és biztonság, közösségi jól-lét, gazdasági versenyképesség és költségvetési egyensúly, demokrácia, jogállamiság, fenntarthatóság és hatékony közigazgatás – a kormányzati hatékonyság és a kormányzat minőségének változásairól. Az egyes években mérhető változásokról minden évben jelentést adtak ki 2015 és 2019 között. Ezen jelentéseket témám szempontjából két hatásterület, a demokrácia és hatékony közigazgatás dimenzióiban vizsgáltam, egyrészt az állampolgárok demokratikus, másrészt a

hatósági folyamatokban történő részvételi elköteleződésének körülményeit. A demokrácia hatásterület mérései és adatforrásai több évben is változtak, álláspontom szerint ezt a pontosabb értékelés igyekezete generálta, de alapvető következtetések levonhatók voltak. Egyrészt, a választási években rendre optimistán ítélték meg az állampolgárok azt, hogy a részvételüknek van eredménye, a részvételi szándékuk során tett véleményük számít. A választási évek közötti ciklusokban ez a vélemény mérséklődött, ugyanakkor, ha a népszavazási alkalmak számában nem is, de az aláírások számában a törekvések megmutatkoztak. A népszavazások eredménytelenségét, az alacsony részvételi arányokat feltehetően az okozta, hogy ezen szavazási kérdések kisebb tömegek érdeklődését keltette fel, ugyanakkor a demonstrációk és azon megjelenők száma igazolta a vélemény kinyilvánításának lehetőségét. Máshogy fogalmazva, az állam biztosította az állampolgári részvétel feltételeit, az, hogy azzal az állampolgárok mennyire éltek e lehetőséggel, a saját döntésük volt, azzal, hogy az online biztosított véleménynyilvánítások rendre magasabb részvételt igazolnak. Az elektronikus közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és az online intézhető ügyek, valamint az ügyintézési idő tekintetében egyértelmű sikereket állapíthatunk meg. Nyilván, a törvényi kötelezettségből fakadó változások előre mozdították a növekvő adatokat, ugyanakkor az a technikai fejlesztés, amely a teljes végrehajtó rendszerben érvényesült, egyértelműen jelzi az állam elköteleződését. Azaz nem csak – bizonyos körben értelmezett (vállalkozások) – kötelezettségeket írt elő, hanem annak feltételeit is megteremtette, ezáltal az elektronikusan igénybe vehető szolgáltatások iránt, a természetes személyek kereslete is jelentősen megnőtt. Ez pedig, egyértelműen jelzi az állampolgárok elektronikus részvétel iránti elköteleződését is, hiszen mérhető módon gyorsabbá, egyszerűbbé és kényelmesebbé vált az ügyintézés. Az állampolgárok elektronikus részvétele és az állam digitális jelenléte fentiek alapján mérhető módon is egyértelmű fejlődésen ment keresztül, az ehhez szükséges keretek nem csak rendelkezésre állnak, de folyamatos fejlesztéseknek lehetünk tanúi.

A másodikként megfogalmazott hipotézisem is bizonyítást nyert.

3. Az első két feltevés érdekében, az állam különböző szereplői a közösségi felületeket is, mint újabb csatornákat igyekeznek következetes és hatékony módon alkalmazni.

A Data Reportal legutolsó éves jelentése szerint, az internethasználat közel negyven százaléka a közösségi média felületeken zajlott és közel ötmilliárd felhasználót jelentett. Az amerikai és európai kontinensen az internethasználók 70-80 százaléka használ közösségi

média felületeket is. A négy legszélesebb körben használt közösségi platform a Facebook, YouTube, Instagram és a WhatsApp, és a felhasználók háromnegyede mind a négy szolgáltatást használja párhuzamosan, és a felhasználók több, mint fele használja naprakész információk beszerzésére a Facebook, Instagram és Twitter felületeket. A Facebooknak közel hárommilliárd, az Egyesült Államokban nagyon népszerű Twitternek több, mint félmilliárd felhasználója van, így ezek meghatározó hírforrássá váltak. Az utóbbi jelentőségét az is alátámasztja, hogy a legnagyobb követőbázissal rendelkező oldalak között korábbi elnökök is vannak. Ez jelzi, hogy a közösségi média meghatározó módon jelen van, elsősorban Észak-Amerikában, az európai kontinensen ez a folyamat még kialakulóban van. A közösségi platformok használatával kapcsolatos vizsgálatot értelemszerűen az Egyesült Államok kormányzati eseteivel kezdtem, ahol szabad véleményközlésnek alkotmányos védelmet biztosítanak. Mind a szűrőbuborékok targetált információközlésével, mind a kapuőrök által kevésbé korlátozott keretek között megnyilvánuló kommunikáció lehetővé teszi a célzott információk nagy tömegekhez való eljuttatását, ugyanakkor a szabadság ezen foka mellett, a megszólalók szinte bármit megtehetnek – akár hamis állításokat terjeszhetnek, amelynek legfőbb „egészséges” cenzúrája maga az olvasó volt. Ennek megfelelően, az igazmondás és szabad véleményformálás minősége szinte csak a megszólalón múlt. A közösségi média egyik legfőbb jellegzetessége viszont, hogy a kommunikáció interakción alapul, tehát a közölt információkkal kapcsolatban bárki kritikát tud megfogalmazni és mindenki számára elérhető módon közölni. E kritikákra a közlő számos módon reagálhat, de amint láttuk, a letiltás és korlátozás vitás jogi helyzetet teremtettek, melyek deklarálták, hogy a közösségi média véleménynyilvánítás szempontjából ugyanolyan elbírálás alá esik, mint bármely más médium. Azzal tehát, hogy az oldalról letiltottak bizonyos felhasználókat a politikai véleményük miatt, diszkrimináltak egyeseket egy nyilvános, kormányzati felügyelet alatt álló és bizonyos esetekben hivatalos kormányzati álláspontot, politikát közvetítő oldalon, így azok a szabad véleménynyilvánításra vonatkozó első Alkotmánykiegészítésbe ütközött. Ugyanakkor a 2020-as amerikai elnökválasztás – noha egy teljesen szokatlan társadalmi és gazdasági közegben, világméretű járvány közepette zajlott – egy teljesen új gyakorlatot vezetett be a szolgáltatók részéről, álhírterjesztésre, valamint erőszakra való buzdításra hivatkozással „önálló polgári bíróságként” léptek fel az általuk megbélyegezett megnyilvánulásokkal szemben. A nagyon sokféle körülménytől befolyásolt folyamat végeredménye lett, hogy a választási kampány egyik elnökjelöltjét több közösségi felületen letiltották, számára a saját oldalait elérhetetlenné tették. Ezen a ponton egyrészt a véleményszabadság korlátozásának

egy olyan formája valósult meg, amelyet a profitorientált szolgáltatók, a saját értékrendjük alapján, nem hivatalos úton valósítottak meg. Tették ezt annak ellenére, hogy például a Facebook Ellenőrző Bizottsága is elismerte, hogy döntésüknek nem volt a felhasználói feltételekbe ütköző indoka, és a megjelölt posztok sem sértették a szólásszabadság határait. A moderálásnak azon a szintjén, amikor valakit egy kattintással törölni lehet az online kommunikációból, óhatatlanul felmerül a szabályozás igénye. Arra a kérdésre, hogy ezt kizárólag a magáncég saját elvei alapján, vagy állami szabályozás mentén is tegye, válaszom az, hogy egy bírósági eljárás során, jogorvoslati lehetőség biztosításával hozott döntések nagyobb garanciát jelentenek a közösségi platformok saját szempontok alapján hozott döntéseivel szemben. Egyéb iránt, szinte valamennyi állami hivatalnak és intézménynek van közösségi oldala, melyen nagyon sok gyakorlati információ kerül megosztásra, így azt lehet mondani, hogy az állami képviselők, mint magánszemélyek, inkább személyes célokra, politikai kommunikációra használják a közösségi profiljukat, mint hivatalos adatok közlésére. Amennyiben „hivatalosnak” tekinthető kommunikáció valósul meg, úgy azok is, inkább politikai töltetűek.

Nos, a hazai vizsgálatok változatos képet mutattak. A miniszterek vizsgálata egyértelműen kimutatta, hogy elsősorban politikai, kevésbé szakmai kommunikációt folytattak. A külügyminiszter folytatott kiegyensúlyozott kommunikációt, ugyanakkora mértékben posztolt szakmai vezetőként, mint politikusként. Ebben az esetben azt mondhatjuk, hogy minisztereink jobbra ugyanúgy, inkább saját politikai nézeteik megosztására használta a közösségi médiát. Az érintett időszakban, feltételezhető, hogy a minisztériumok honlapján történt jobbra a szakmai kommunikáció, ugyanakkor az Igazságügyi Minisztérium egyáltalán nem posztolt a vizsgált időszakban, a 2018. november 12-én létrehozott minisztériumi oldalon 2022. augusztus 25-én történt az első bejegyzés. A Pénzügyminisztérium nagyon kiegyensúlyozott kommunikációt folytatott, a miniszter több alkalommal is megjelent az oldalon, akár rövid videókkal, de jobbra szakmai kérdéseket taglalva. A Külgazdasági és Külügyminisztériumnak hivatalos oldala azóta sincs, az érintett időszakban – bár nagyon aktív módon – inkább életképeket és eseményeket közöltek egy 2017-ben létrehozott nem hivatalos oldalon. Valójában a Minisztérium mindennapjait, az eseményeket, vendégeket, delegációk látogatását stb. közölték. Az Agrárminisztérium közösségi oldala is aktív kommunikációt folytatott, melyben többnyire szakmai információközlések voltak.

Az egészségügyi minisztériumok közép-európai összehasonlító elemzését – ha lehet így fogalmazni – segítette a világjárvány megjelenése, lehetővé téve a konkrét tevékenységre irányuló vizsgálatot. A járvány elleni küzdelem jelentős feladatokat rótt a kormányokra, mindenki igyekezett sokszor erőn felül védekezni. Ezen vizsgálat igazolta legjobban, hogy a közigazgatás képes, és hajlandó a közösségi felületeket alkalmazni a „nem kötelező, de praktikus” (Csáki et.al. 2022) kategóriában, ugyanis egyrészt az elektronikus felületek használatával, valamint az ügyintézési eljárásokkal és folyamatokkal kapcsolatos információk, másrészt a betegség terjedésével vagy a vakcinák felvételével kapcsolatos adatok közlése jelentős mértékben átkerültek ezekre a platformokra, ezáltal erősítve a megelőzést. A kommunikáció mind a négy ország egészségügyi minisztériumában változott, ugyanakkor annak tartalma eltérő volt. Lengyelországban egyrészt jelentősen megnövekedett a kommunikáció mértéke, és egyértelműen a járványkommunikáció irányába mozdult el, másrészt az állampolgári figyelem is erőteljes volt, így kifejezetten hatékonyak volt tekinthető a lengyel minisztérium aktivitása. Szlovákiában ugyancsak jelentősen megnövekedett a minisztérium kommunikációja, melynek jelentős része a járvánnyal kapcsolatos volt, ugyanakkor a célzott állampolgári figyelem inkább a második évben erősödött. Csehországban és Magyarországon a kommunikáció mértéke nem változott jelentősen, inkább tartalmilag mozdult el a járványkommunikáció irányába, ami ugyancsak a tájékoztatási szándékot igazolja. Míg Csehországban a járvány első évében jelentős figyelem irányult a minisztérium közléseire, a második évben ez jelentősen lecsökkent. Magyarországon a területért felelős szuperminisztérium kommunikációja elmozdult ugyan a járvánnyal kapcsolatos tájékoztatás irányába, ugyanakkor – vélhetően az Operatív Törzs folyamatos tájékoztatása miatt – nem vált meghatározó kommunikációs forrássá. Fentiek mellett is kijelenthető, hogy a V4 minisztériumok tömegeket érintő, nagy veszélyhelyzetben tanúsított közösségi média-használata figyelemre méltóan alakult Szlovákiában, Lengyelországban és Csehországban is.

Fentiek alapján, a harmadik tézisem csak részben igazolódott. Az állami szereplők magánszemélyként inkább saját céljainak megvalósítása érdekében vannak jelen a közösségi felületeken, amely mint – az amerikai példákön keresztül, vagy a magyar igazságügyi miniszter esetében – láttuk sokszor vitás helyzetkehez is vezethetnek. Ezzel önmagában nincs probléma, hiszen egy politikusnak nagyon fontos, hogy ismertségre és támogatottságra tegyen szert, és ennek érdekében politikai/saját véleményyt fogalmazzon meg, ugyanakkor

meg kell találni a megfelelő módszert arra, hogy a politikai és szakmai kommunikáció hogyan valósuljon meg. Egy lehetséges megoldás például, ha a miniszter megmarad influenszernek, a szakmai kérdésekben viszont, csak a minisztérium kommunikál politikai színezet nélkül. Valamelyest igazolható ez a fajta elmozdulás, ugyanakkor vegytisztán sehol sem érvényesült, ennek megfelelő lehatárolásában még vannak feladatok. Ezt igazolja egyébként a járványkommunikáció vizsgálata is – amikor szükséges, a minisztériumok megfelelően kommunikálnak, ugyanakkor a politikai vonatkozású bejegyzések „békeidőben” inkább jellemzők. Az önkormányzati kategóriában indokolt a további kutatás alsóbb szint esetében, ahol az állampolgárokhoz való közelség jobban megalapozhatja legalább, a kötelező feladatellátással kapcsolatos kommunikációt.

A következetes és hatékony alkalmazás azt gondolom, a megfelelő szabályozással és intézményi keretekkel érhető el. A szabályozás tekintetében – ugyan történtek előre lépések – azt gondolom, a hazai jogszabályi rendelkezésnek egyértelmű és kiszámítható szabályokat kell megállapítania arra vonatkozóan, hogy milyen tartalmakat és milyen mértékben lehet blokkolni. Annak megítélése, hogy mely tartalmak zárolhatók, álláspontom szerint, elsősorban az emberi jogi normákat kell követniük, ugyanakkor világos kereteket kell meghatározni ezen jogok korlátozhatóságára is. A szolgáltatók folyamatba épített (magán)enzorként lépnek fel, viszont a kérdés komplex jellege miatt, a döntést bírói testületnek kellene meghoznia, de legalább – gyors beavatkozási igények esetén – jóváhagynia. A platformok különböző bizottságai, amelyek ezt hivatottak betölteni, valljuk be, nem hivatalos bírói hatalmat gyakorolnak. Pontosan tisztázni kell és garanciákat biztosítani a blokkolt felek számára a, hogy miként tudnak a letiltási intézkedések ellen fellépni. Mind az intézkedések célzott alkalmazását, mind a jogorvoslati lehetőségek pontos meghatározását véleményem szerint, nemcsak jogszabályokban, hanem erre a célra külön államilag felállított és a szolgáltatókkal szorosan együttműködő (vagy akár vegyes összetételű) testülettel lehetne a letiltások jogellenes gyakorlatának lehetőségét elkerülni. Ennek alapvető célja egyrészt, hogy a közösségi platformok általános és korlátlan magánpolitikai cenzúráját korlátozzuk, ugyanakkor szabadságot kell biztosítani arra, hogy azonnali beavatkozással elkerüljék azt, hogy korlátlan közvetítővé váljanak a diszkriminatív, jogellenes és alkotmányellenes tartalmaknak.

Felhasznált irodalom

- Abel Richard L.: *How Autocrats Seek Power: Resistance to Trump and Trumpism*. Routledge New York 2024. DOI: 10.4324/9781032625874
- Alter Steven L.: *Decision Support Systems: Current Practice and Continuing Challenges*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1980.
- As-Saber Sharif N – Srivastava Aashish – Hossain Khalid Md: *Information Technology Law and E-government: A Developing Country Perspective* Journal of Administration and Governance 2006/1 No. 1
- Aucoin Peter C.: Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 1990. 3(2), 115-137. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- Baccini Leonardo – Brodeur Abel – Weymouth Stephen: The COVID-19 pandemic and the 2020 US presidential election. *J Popul Econ* 34, 739–767 (2021). <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00820-3>
- Bakshy Eytan – Messing Solomon – Adamic Lada A.: Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. *Science*, 2015. június 5., Online: <https://science.sciencemag.org/content/348/6239/1130>
- Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, *Magyar közigazgatás* 2000. 50/VII
- Balázs István: A jó közigazgatás követelményei. In: Magyar Jogászszerződés konferencia 2014., előadás anyaga.
- Balázs István: A „jó közigazgatás” illúziójáról. In: *Közjog és jogállam - Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*, PTE Állam- és Jogtudomány Kar, Pécs, 2016,
- Balázs István: Az európai közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog In: *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020
- Balla Antal: A liberalizmus eredete és fogalma. *Politikatudományi Szemle*, 2004. 13(3), 271–282. p. 277. Online: <https://poltudszemle.hu/articles/a-liberalizmus-eredete-es-fogalma/>
- Bandura Albert: Self-Efficacy Mechanism in Human Agency, *American Psychologist* (37:2), February 1982, pp. 122-147, p. 122., Online: http://tecfaetu.unige.ch/etumaltt/wall-e/gosetto0/bases/mooc_motivation/ressources_motivations/autoefficacite_bandura.pdf
- Barendt Eric: *Freedom of speech*. 2. kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2007. p. 162, Online: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199225811.001.0001/acprof-9780199225811> ISBN: 9780191714139
- Baum Christopher H. - Di Maio Andrea: *Gartner's Four Phases of E-government Model*. 2000. Online: <http://www.gartner.com>
- Belényesi Emese: *Kompetenciafejlesztés a közigazgatásban*. *Jelenkori Társadalmi és Gazdasági Folyamatok* 2010/5 (1-2):95-100, Online: <https://doi.org/10.14232/jtgf.2010.1-2.95-100>
- Bencsik András: A személyzeti jog története – a közszolgákkal szemben támasztott követelmények átalakulása, *Új Magyar Közigazgatás* 2018/ 11:3 pp. 28-35

- Bertot John C.– Jaeger Paul T.– Grimes Justin M.: Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies, *Government Information Quarterly* Volume 27, Issue 3, July 2010, pp. 264-271, Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000201>
- Bhagwat Ashutosh: *Do platforms have editorial rights?* *Journal of Free Speech Law* 2021/97 pp. 97-138 Online: <https://ssrn.com/abstract=3882984>
- Bibó István: *A jó közigazgatásról, válogatott tanulmányok.* 1994. Magvető.
- Bodin Jean: *Az államról,* Budapest 1987. Gondolat Kiadó
- Boehme-Nessler Volker: *Digitising Democracy: On Reinventing Democracy in the Digital Era - A Legal, Political and Psychological Perspective,* 2020., Springer Nature Switzerland, Online: https://www.researchgate.net/publication/338907501_Digitising_Democracy_On_Reinventing_Democracy_in_the_Digital_Era_-_A_Legal_Political_and_Psychological_Perspective (Letöltés: 2023.02.20)
- Bolton Alexander – Potter Rachel Augustine - Thrower Sharece: *Organizational Capacity, Regulatory Review, and the Limits of Political Control.* *Journal of Law, Economics, and Organizations,* 2016., 32 (2): 242–71. Online: <https://www.jstor.org/stable/44161475?seq=4>
- Boros Anita – Gerencsér Balázs Szabolcs – Gyurita E. Rita – Lapsánszky András – Patyi András – Varga Zs. András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban,* Patyi A. (szerk.) Dialóg Campus. Budapest-Pécs, 2012.
- Bouckaert Geert: *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, 2022. (IIPP WP 2022-10). Online: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>
- Byrkjeflot Haldor – du Gay Paul – Greve Carsten: *What is the ‘Neo-Weberian State’ as a Regime of Public Administration?* In: Ongaro, Eduardo, and Van Thiel, Sandra, eds. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.* 2018. London, Palgrave MacMillan, pp. 991-1009.
- Caldwell Peter: *Ernst Forsthoff and the legacy of radical conservative state theory in the Federal Republic of Germany,* *History of Political Thought,* Vol. 15, No. 4, 1994. pp. 615-641
- Castellani Lorenzo: *The Citizen’s Charter: towards consumer service in central government,* *Policy Papers, History&Policy,* 2017., Online: <https://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-citizens-charter-towards-consumer-service-in-central-government>
- Costa Elisabetta: *Social Media in Southeast Turkey: Love, Kinship and Politics,* UCL Press London, 2016., DOI: 10.14324/111.9781910634547, Online: <http://www.ucl.ac.uk/ucl-press>,
- Coursey David H. – Shangraw Rick F., Jr.: *Expert System Technology for Managerial Applications: A Typology,* *Public Productivity Review,* Spring, 1989, Vol. 12, No. 3, pp. 237- 262. Online: <https://www.jstor.org/stable/3380116>
- Coursey David - Norris Donald F.: *Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment,* *Public Administration Review,* May - Jun., 2008, Vol. 68, No. 3 (May - Jun., 2008), pp. 523-536, Online: <https://www.jstor.org/stable/25145630>

- Craig Stephen C. – Gainous Jason: *To vote or not to vote? Fake news, voter fraud, and support for postponing the 2020 U.S. presidential election* Politics & Policy 2024. Vol. 52/1 pp. 33-50 <https://doi.org/10.1111/polp.12577> (Letöltés: 2024.04.08)
- Czékmann Zsolt: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon (PhD értekezés), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016, Online: <https://docplayer.hu/17894352-Phd-ertekezes-czekmann-zsolt-miskolc.html>
- Czékmann Zsolt – Czibrik Eszter: A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában, Miskolci Jogi Szemle 2021/16. évfolyam 1. különszám
- Czékmann Zsolt – Cseh-Zelina Gergely – Ritó Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban, Közigazgatás Tudomány, 2022/2. 35–47, <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>
- Csáki Gyula Balázs: Elektronikus ügymenet a közigazgatásban, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVI/1. 2008., pp. 283-281
- Csáki Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben, Rixer Ádám (szerk.) *Állam és közösség*, Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. pp. 280-284 Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest 2012.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Czékmann Zsolt: Az elektronikus közigazgatás fogalma, In: Czékmann, Zsolt (szerk.) Infokommunikációs Jog, Budapest, Magyarország, Ludovika Egyetemi Kiadó (2019) 351 p. pp. 15-23., 9 p.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A közösségi média felhasználásának lehetőségei a közigazgatásban - nemzetközi elemzés In: Homicskó, Árpád Olivér (szerk.) A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, (2020) 41-53.,
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A digitális közigazgatás, Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata 16:1. különszám pp. 53-61., 9 p. (2021) [2021a]
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: A közösségi média szabályozása az egyes államokban – USA, In: Barzó T. – Czékmann Zs. – Csák Cs. (szerk.): „Gondolatok közttere” A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban. Miskolci Egyetemi Kiadó 2021. pp. 616-643 [2021b]
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter – Czékmann Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, különös tekintettel a közösségimédia-platformokra. Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora*, Ludovika, 2022. 53-65. (2022)
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Varga Ferenc – Molnár Péter: *Social media usage on the local level of public administration in Hungary*; NISPAcee Press: The future of public administration enabled through emerging technologies, ISBN: 978-80-99939-09-8, megjelenés alatt

- Davis Fred D.: Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology, *MIS Quarterly*, Vol. 13, No. 3, 1989, pp. 319-340; Online: <https://www.jstor.org/stable/249008>
- Davis Gordon B. - and Olson Margrethe H.: *Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure, and Development*. New York: McGraw-Hill, 1985
- Denhardt Robert B., Denhardt Janet Vinzant: The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000. 60(6): 549-559. American Society for public Administration Online: <http://www.mcrhdi.gov.in/91fc/coursematerial/management/4%20Serving%20rather%20than%20steering.pdf>
- Dillon Stuart, Deakins Eric, Hofmann Sara, Räckers Michael, Kohlborn Thomas. "A Longitudinal Study of Local E-Government Development: The Policy Maker Perspective", 2015., Online: https://aisel.aisnet.org/ecis2015_cr/37/
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon, Tinkler Jane (2005). New public management is dead – long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005. 16(3): 467–494. Online: https://www.researchgate.net/publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_-_Long_Live_Digital-Era_Governance
- Dwight Waldo: *Public administration in a time of turbulence*, Chandler Pub. Co, Scranton, 1971.
- Efroymsen S., - Phillips D.: *What Is an Expert System Anyway?* Information Center, 1987, Vol. 3 No. 3.,
- Eisenstadt Samuel N.: *The Political Systems of Empires*, New York Routledge, (e-book) 2017.
- Elekes Lajos: *Rendiség és központosítás a feudális államokban*, előadás anyag a „Renaissance és reformáció közös problémái Lengyelországban és Magyarországon” c. nemzetközi történész konferencián, 1961. október 12., Magyar Tudományos Akadémia Online: https://real.mtak.hu/180624/1/Elekes_Lajos_Rendiseg_kozpontos_a_feud_allamokban.pdf
- Ellul Jacques: *The Technological Society*, Vintage Books 1964.
- Fayol Henri: *Ipari és általános vezetés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984.
- Fábián Adrián: A hatékony közigazgatás – A New Public Management és a magyar reformfolyamatok, In: Ádám Antal (szerk): *PhD Tanulmányok 1*. Pécs, PTE AJK Doktori Iskola, 2004
- Fábián Adrián: New public management and what comes after, In: *Current Issues of Business and Law*, 2010, Vol. 5., pp. 41-56
- Fábián Adrián: A közigazgatás és az ember(ek) kapcsolata egykor és ma, In: Csefkó Ferenc (szerk): *A közigazgatás és az emberek*, Pécsi Közigazgatás-tudományi Közlemények 5., Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2013., pp. 55-64
- Fábián Adrián – Stankovics Petra: A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra, *Közigazgatás Tudomány*, 2022/1. 71–84. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.30>

- Fenwick William - John Erin - Stimac Jason: The Necessity of eGovernment, 25 Santa Clara High Tech. L.J. 427 (2012). pp. 427-465, p. 452., p. 455-456, Online: <http://digitalcommons.law.scu.edu/chtlj/vol25/iss3/1>
- Ferlie Ewan., Ashburner Lynn, Fitzgerald, Louise, Pettigrew Andrew, The New Public Management in Action. Oxford University Press 1996. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>
- Foarta Dana: How Organizational Capacity Can Improve Electoral Accountability. American Journal of Political Science, 2022. Online: <https://doi.org/10.1111/ajps.12727>
- Forgó Sándor: Kommunikációelmélet – Kommunikációs ismeretek. E-learning tananyag. Online: http://forgos.ektf.hu/wp-content/tananyagok/fs_komm_egyetemi/obj/ie_0001_0_0_0/0001_0_0_0.htm
- Forsthoff Ernst: Die Verwaltung als Leistungsträger, Berlin-Stuttgart, Kohlhammer, 1938.
- Fountain Jane: Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001. DOI: 10.1177/0894439303256566
- Fountain Jane: Paradoxes of Public Sector Customer Service, E-Governance 2001. jan., Vol. 14 Issue 1, p55. 19p. DOI: 10.1111/0952-1895.00151 Online: <https://web.p.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=8458f262-92eb-4755-909e-8f14247171a1%40redis>
- Freeman Jody – Jacobs Sharon: Structural Deregulation. Harvard Law Review pp. 585–665., p.135, 2021. Online: <https://harvardlawreview.org/print/vol-135/structural-deregulation/>
- G. Fodor Gábor - Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás, Nemzeti Érdek II. évf. 3. szám, 2008.
- Gajdusчек György – Hajnal György: Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. 2000., LGI Discussion Papers, No. 16, 2000.
- Gajdusчек György: Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet, Fundamentum 2012/2 pp. 61-73
- Gajdusчек György: A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. Politikatudományi Szemle 2012/4:29-49. Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=224231>
- Gajdusчек, György: A haza szolgálatában?: A közigazgatás reformja(i). In: *Hegymenet*. Osiris Kiadó, Budapest 2017, pp. 229-250.
- Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán: A Jó Állam jogállami követelményei, NKE Közszolgálati tudásportál 2014., Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14313>
- Geddes Barbara: Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley, University of California Press, 1994. 246 p. ISBN: 9780520207622
- Gladden E.N.: A History of Public Administration: Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day, Routledge Revivals, Routledge, 2019, ISBN 042975132X, 9780429751325, 285 p., Online: <https://books.google.hu/books?hl=hu&lr=&id=PgGaDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT11&dq=gladden:+history>

+of+public+administration&ots=hf32VdmcpU&sig=BT1Y9whQenvGKVso4ALPeArLwys&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

- Gosztonyi Gergely: The European Court Of Human Rights: Internet Access as a Means of Receiving and Imparting Information and Ideas. *International Comparative Jurisprudence* 2020/6(2). 134-140, p.139., Online: <https://ojs.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/6292/5283>
- Greve Carsten – Læg Reid Per – Rykkja Lise H.: eds. *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. 2016. London, Palgrave/Macmillan.
- Gupta Garvita – Bhowmick Susmita – Vernekar Namrata – Shrivastava Divyanshi – Jing Luhui – Shah Kunal: *Case Study of Instagram*, 2018. december 14th Online: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63810552/Instagram_Case_Study20200702-36050-no342t-libre.pdf
- Hadden Susan G.: *Intelligent Advisory Systems for Managing and Disseminating Information*, *Public Administration Review*, Nov., 1986, Vol. 46, Special Issue: *Public Management Information Systems* (Nov., 1986), pp. 572-578, Online: <https://www.jstor.org/stable/975579>
- Hajnal György – Pál Gábor: *Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance*, *Iustum Aequum Salutare* IX. 2013/2. pp. 95–106. Online: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_095-106.pdf
- Hamel Liz – Lopes Lunna – Muñana Cailey – Kates Jennifer – Michaud Josh – Brodie Mollyann: *KFF Coronavirus Poll: March 2020*. 2020.03.17. Online: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/poll-finding/kff-coronavirus-poll-march-2020>
- Heady Ferrel: *Public Administration, A Comparative Perspective*, Routledge 2001. p. 233 ISBN 9780824704803
- Hill Thomas, Smith Nancy D., Mann Millard F.: *Role of Efficacy Expectations in Predicting the Decision to Use Advanced Technologies: The Case of Computers*, *Journal of Applied Psychology*, (72:2), May 1987, pp. 307-313., p. 312-313., Online: https://www.researchgate.net/publication/232602857_Role_of_Efficacy_Expectations_in_Predicting_the_Decision_to_Use_Advanced_Technologies_The_Case_of_Computers
- Hiller Janine S. - Belanger France: *Privacy Strategies for Electronic Government*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2001. Online: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/PrivacyStrategies.pdf>
- Hindman Matthew S.: *The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 2019.
- Holden Stephen H.– Norris Donald F.– Fletcher Patricia D.: *Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues*, *Public Performance & Management Review*, Jun., 2003, Vol. 26, No. 4 (Jun., 2003), pp. 325-344, Online: <https://www.jstor.org/stable/3381110>
- Hood Christopher: *A Public management for all seasons?* *Public Administration*, 1991. 69(1):3-19. Online: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasons%20fulltext.pdf>

- Horányi Özséb - Szabó Levente: A kommunikáció ágenséről. In: Horányi Özséb (szerk.): A kommunikáció mint participáció. AKI-Tyotex, Budapest, 2006.
- Horváth M. Tamás: A közmenedzsment változásai, In: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Gondolat, Budapest, pp. 86-99.
- Hóman Bálint – Szekfű Gyula: Magyar történet, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1928
- Humboldt Wilhelm: Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Online: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2318/Humboldt_Ideen1549_Bk.pdf
- Ignácz Lilla: A véleménynyilvánítás szabadsága és korlátai., In: Magyar Politikatudományi Tanulmányok, CEPoliti Kiadó 2022. 2022/1. évf. 1–2. pp. 77-94
- Jaeger Paul T.: The Endless Wire: E-Government as Global Phenomenon. Government Information Quarterly, (2003) 20, 323-331. Online: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.003>
- Jarvenpaa Sirkka L.: The Effect of Task Demands and Graphical Format on Information Processing Strategies, Management Science, Vol. 35, No. 3 (Mar., 1989), pp. 285-303, Online: <https://www.jstor.org/stable/2631973>
- Jenei György: A Post-Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, I(2) Winter 2008/2009, pp. 55-67. Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf>
- Jimenez Benedict S. – Mossberger Karen– Wu Yonghong: Municipal government and the interactive web: Trends and issues for civic engagement. In E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy (pp. 261-271). IGI Global. Online: <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-083-5.ch013>
- Jókay Károly – Osváth László – Sóvágó Gyula – Szmetana György: *Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003*. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, IGE Tanácsadó Kft 2004. Online: http://www.icegec-memo.hu/hun/rendezvenyek/lezarult/MKT_06_16/data/Jokay_K.pdf
- Jurkowitz Mark: Majority of Americans disapprove of Trump’s COVID-19 messaging, though large partisan gaps persist, Pew Research Center, 2020, Online: <https://pewrsr.ch/35RFuLN>
- Kaiser Tamás (szerk): Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, NKE Budapest, 2014.
- Kalas Tibor: Számítógép az államigazgatásban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1979
- Kaylor Charles - Deshazo Randy - Van Eck David: Gauging e-government: A report on implementing services among American cities, Government Information Quarterly 18 (2001) pp. 293–307, Online: https://www.academia.edu/3182705/Gauging_e_government_A_report_on_implemting_services_among_American_cities
- Kelley Loen: *Frenemies: Network News and YouTube*. Shorenstein Center Discussion Paper Series 2010.D-57, Harvard University, Cambridge, MA, 2010.

- Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK Kerszöv Kft Budapest, 2005.
- Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. 2008. CompLex.
- Kim Catherine Y. – Semet Amy: An Empirical Study of Political Control over Immigration Adjudication. *Georgetown Law Journal* 108: 579–47. 2020. Online: <https://www.law.georgetown.edu/georgetown-law-journal/wp-content/uploads/sites/26/2020/03/An-Empirical-Study-of-Political-Control-over-Immigration-Adjudication.pdf>
- Kis Norbert: A kormányzás minőségének értékdilemmái, In: Kaiser Tamás (szerk) *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2014. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100396/524.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kis Norbert: Biztonság, bizalom és a jó kormányzás, *Államtudományi Műhelytanulmányok NKE* 2016/23
- Koi Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*; 2015. 11(4-6) pp. 240–257. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/100-2015-december-11-evfolyam-4-6-szam/politikatudomany-allamtudomany/705-a-francia-koezigazgatasi-jogtudomany-jellegzetessegei-1705-1945>
- Koi Gyula: A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig. *Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.*, 2014. Online: http://real.mtak.hu/18614/1/kozig_tudomanyi_nezetek_beliv_nyomda_elotti.pdf
- Koltay András: Az „általános személyiségi jog” azonosítása felé. Alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi vizsgálódás. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 267–296. ISBN 9789632956701, <https://real.mtak.hu/98867/1/Koltay-altalanosszemelyisegijog.pdf> (Letöltés ideje: 2024.03.29)
- Koltay András: *A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról*, In *Medias Res* 2020/2 8, pp. 322–338 Online: https://real.mtak.hu/118397/1/Koltay-Remhirterjesztes_IMR.pdf [2020a]
- Koltay András: A szólásszabadság doktrínája és a fake news jelensége az online platformokon, In: Kovács Éva Margit (szerk) *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, pp. 231-268. Budapest, Magyarország, NKE Ludovika Egyetemi Kiadó 2020. Online: http://real.mtak.hu/118396/1/Koltay-Fakenews_ImreMikloskotet.pdf [2020b]
- Koltay András: The Punishment of Scaremongering in the Hungarian Legal System. *Freedom of Speech in the Times of the Covid-19 pandemic* (2020). Available at SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3735867> (Letöltés dátuma: 2024.03.30) [2020b]
- Koltay András: A vélemény szabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében, *ACTA HUMANA* 2021/2. pp. 37–93, <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.3> [2021a]
- Koltay András: The regulation of social media platforms in Hungary, In: *The Impact of Digital Platforms and Social Media on the Freedom of Expression and Pluralism*. Ferenc Mádl Institute of Comparative Law; Central European Academic Publishing,

Budapest, Miskolc, pp. 79-110. ISBN 9786156356086, Online: <https://real.mtak.hu/133875/1/Koltay-theRegulationofSocialMediaPlatformsInHungary.pdf> [2021b]

- Koltay András: The right of reply in media regulation and its possible applicability in the case of social media platforms, In: Russell L. Weaver - Duncan Fairgrieve (eds.) *Damages, Injunctive Relief, and Other Remedies in Tort and Free Speech Cases*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge 2023. ISBN: 1527504859 pp. 155 – 185
- Kuhlmann Sabine - Bogumil Jörg - Grohs Stephan: Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the 'New Steering Model'? *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp.31-54 Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf>
- Kun László: *Közigazgatás-fejlesztés és hatékonyság - hogyan tehetjük könnyebbé mindennapi munkánkat?* Budapest, NKE 2017
- Kuzior Aleksandra - Pakhnenko Olena - Tiutiunyk Inna - Lyeonov Serhiy: E-Governance in Smart Cities: Global Trends and Key Enablers, 2023, *Smart Cities* 2023, 6(4), 1663-1689; Online: <https://doi.org/10.3390/smartcities6040078>
- Küpper Herbert: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarországon Alaptörvénye, *Jura*. 2011/2, pp. 93-107 Online: <https://szakikkadatbazis.hu/doc/9054819>
- Laegreid Per: Going against the cultural grain: Norway. In C. Hood, & B. G. Peters (Eds.), *Rewards at the top: A Comparative Study of High Public Office* 1994. ISBN 0803977425 Sage. pp. 133–145.
- Lapsánszky András: A közösségi Média szabályozása az egyes államokban – Magyarország. In: Barzó T. – Czékmann Zs. – Csák Cs. (szerk.): „Gondolatok közttere” A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban. Miskolci Egyetemi Kiadó 2021. pp. 135-186
- Larsson Anders O. - Kalsnes Bente (2014): 'Of Course We Are on Facebook': Use and Non-use of Social Media among Swedish and Norwegian Politicians. *European Journal of Communication*, 2014., Vol. 29, No. 6, pp. 653–667, Online: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0267323114531383>
- Layne Karen - Lee Jungwoo: "Developing fully functional E-government: A four stage model." *Government information quarterly* 18, 2 (2001): 122-136. Online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X01000661>
- Lemke Christiane – Wiedekind Jakob: Voting in the Shadow of the Pandemic. In: *The Battle for the White House*. Springer Wiesbaden 2022 nov. pp 27–48 https://doi.org/10.1007/978-3-658-38934-5_3
- Lenk Klaus - Traunmüller Roland: Electronic Government: Where Are We Heading? In: Gerhard G. – Juris H. (eds): *Lecture Notes in Computer Science*, 2002(2456) Conference paper pp. 1-9.
- Lewis David E.: *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton, NJ: Princeton University Press., 2008.
- Loebs Patrick – Csáki-Hatalovics Gyula: Origins and applications of free speech in America; In: Osztovits András (szerk.) *Karoli Mundus II.*, Budapest, Magyarország, 2022. KRE Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 37-47

- Löfstedt Ulrica: E-government – assessment of current research and some proposals for future directions, *International Journal of Public Information Systems*, vol 2005:1, Online: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:2049/FULLTEXT01.pdf>
- Lőrincz Lajos: Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap, *Tér és Társadalom* 13. évf. 1999/3. pp. 3-18.
- Lőrincz Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia*, Budapest, HVG ORAC, 2007.
- Magyari Zoltán: *A magyar közigazgatás, Budapest 1942*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda
- Major John: *The Autobiography*. 1999., Phoenix Books.
- Malhotra Neil – Alexander G. Kuo: Attributing Blame: The Public's Response to Hurricane Katrina. *Journal of Politics* 70 (1): 120–35., 2008. Online: <https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381607080097>
- Martin Peter W.: Online Access to Court Records – From Documents to Data, Particulars to Patterns, (March 14, 2008). Cornell Legal Studies Research Paper No. 08-003, pp. 1 - 27, Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1107412>
- Maus Ingeborg: *Rechtstheorie undpolitische Theorie im Industriekapitalismus*, München, 1986, pp. 11-82.
- Mayer Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, Duncker und Humblot 1896. Online: https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/mayer_verwaltungsrecht02_1896?p=11
- Meiklejohn Alexander: *Political freedom: The constitutional powers of the people*, Greenwood Press, 1979.
- Mendes Joana: La réforme du système administratif Portugais : new public managementou Etat néo-wébèrien? *Revue française d'administration publique* 2006/3 (no 119), pp. 533-553., Online: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-533.htm>
- Mergel Ines: *The Public Manager 2.0: Preparing the Social Media Generation for a Networked Workplace*, 2018. Online: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15236803.2012.12001695>
- Merwin Gerald A. – McDonald J. Scott – Merwin Keith A. – McDonald Maureen – Bennett John R.: *Local governments and social networking: Do you speak our language?* in *Public service, governance and Web* (pp. 84–93). Downey (ed.) London, U.K.: ICI Global.
- Michel Corzier: *A bürokrácia jelensége*, Budapest Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1981.
- Mickoleit Arthur: „Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014.
- Mill John Stuart: *A szabadságról*. Budapest, Századvég – Readers International, 1994.
- Miller Daniel, Costa Elisabetta, Haynes Nell, McDonald Tom, Nicolescu Razvan, Sinanan Jolynna, Spyer Juliano, Venkatraman Shriram, Wang Xinyuan: *What is social media?* In E. C. Daniel Miller, *How the World Changed Social Media*, 2016., 1-19, UCL Press. Online: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1g69z35.8>
- Miller Daniel: *Tales from Facebook*, 2011. Cambridge, Polity Press

- Milton John: Areopagitica. In Reményi Édua – Koltay András (szerk.): A szólásszabadság káprázata. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 62., 75-76 Könczöl Miklós fordítása.
- Mintzberg, Henry - Raisinghani, Duru - Théorét André: The structure of unstructured Decision Processes. *Administrative Science Quarterly*, 1976, 21 (2). pp. 246-275, Online: <https://www.jstor.org/stable/2392045>
- Moe Terry M.: Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (Special Issue): 213–253., 1990. Online: <https://www.jstor.org/stable/764990> (Letöltés: 2023. július 03.)
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat: *A törvények szelleméről*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000. Sapiientia humana Boros Gábor – Gyurgyák János (szerk), Online: <https://www.szaktars.hu/osiris/view/montesquieu-a-torvenyek-szellemerol-sapiientia-humana-2000/?pg=3&layout=s>
- Moore Mark Harrison: *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- Moravec Ondřej – Smieško Ivan – Galewska Ewa – Gosztonyi Gergely – Zolea Sirio – Schneiders Pascal: *Digital Services Act Proposal (Social Media Regulation)*. *Studia Politica Slovaca* 2-3:166-185. Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1029153>
- Nix Justin - Ivanov Stefan - Pickett Justin T.: *What does the public want police to do during pandemics? A national experiment*. *Criminology & Public Policy*, 2021 Vol. 20, (3): Special Issue: The Impact of COVID-19 on Crime and Justice, pp. 545-571 <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12535>
- Noman Ahmed Mohammed – Hebbar C. K.: E-government development models: concepts overview, *International Journal of Latest Trends in Engineering and Technology*, Special Issue SACAIM 2016, pp. 115-120.
- Norris Donald F. - Lloyd Benjamin A.: The scholarly literature on e-government: characterizing a nascent field, 2006, *International Journal of Electronic Government Research* 2. kötet, 4.szám, Online: <https://link.gale.com/apps/doc/A163154311/AONE?u=anon~10c9f57f&sid=googleScholar&xid=2a66e422>
- Norris Donald F.– Reddick Christopher G.: Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?, *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 1 (january/february 2013), pp. 165-175, Online: <https://www.jstor.org/stable/23355450>
- Norris Pippa: *Digital Divide Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press 2001. pp. 112 – 131 <https://doi.org/10.1017/CBO9781139164887.009>
- Ongaro Edoardo: *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar 2009., Cheltenham, UK.
- Osborne David T. – Gaebler Ted: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- Osborne David T., Gaebler Ted (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York.: A Plume Book. Rövid összefoglaló online: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED367424.pdf>

- Pach Zsigmond - R. Várkonyi Ágnes: Magyarország története 1526 – 1686 I-II. (1985), Budapest Akadémiai Kiadó, 930. p. ISBN: 9630540975
- Pardo Theresa A.: Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site, site. Albany, NY: Center for Technology in Government, 2000/10, Online: https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/realizing_the_promise.pdf
- Parshall Lisa K. – Twombly Jim: Directing the Whirlwind: The Trump Presidency and the Deconstruction of the Administrative State. New York: Peter Lang Publishing, 2020., 328 p.
- Patyi András - Köblös Adél: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016. 4(3), pp. 8–29. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1940>
- Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. 2019. Dialóg Campus. pp. 1 – 242 Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13045/Patyi_Varga_Zs_A_kozigazgatasi_eljarasjog_alapjai_es_alapelvei.pdf?sequence=1
- Patyi András (Szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. 2007. Dialóg Campus. p. 106.
- Patyi András: Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi A. (Szerk.), Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás 2019. pp. 9–13. p. 10. Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12761/web_PDF_Rendhagyko_kommentar_Nemzeti_hitvallas_.pdf?sequence=1
- Paulovics Anita: Az eljárási kódex átfogó módosítása: az 1981. évi I. törvény. Miskolci Jogi Szemle, 2020. 15(1. különszám), pp. 222–230. Online: <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/issue/view/47>
- Pfeffer Jeffrey: Organizations and Organization Theory, Administrative Science Quarterly, Vol. 29, No. 4 (Dec., 1984), pp. 640-643, Online: <https://www.jstor.org/stable/2392948>
- Pitti Zoltán: Az önkormányzati gazdálkodás modernizációja, avagy a dinamikus szinten tartás, In: Buday-Sántha Attila, Erdősi Ferenc, Horváth Gyula (szerk.) *Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés*, Pécsi Tudományegyetem, 2008., pp. 34-54. Online: https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/onk_konf_kotet.pdf
- Pollitt Christopher: An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1) In: *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp. 9-16.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert: Public management reform: A comparative analysis 3d ed. Oxford University Press Oxford, 2011.
- Pollitt Christopher – Bouckaert Geert: Public Management Reform - A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity, 4th ed., Oxford University Press Oxford, 2017.
- Prada Lourdes Torres - Pina Vicente - Royo Sonia: *E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?* Online Information Review <http://dx.doi.org/10.1108/14684520510628918>

- Prienne Jacques: Prienne Jacques: *The Tides Of History, From the Beginnings to Islam*, Vol. 1, University of California, Allen&Unwin; 1St ed., California, 1962
- Prince C. J.: The long and winding road to E-government. Chief Execxutive, 2000,-Online: <https://www.chiefexecutive.net> 2000/05, 10–11.
- Randma-Liiv Tiina: New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter 2008/2009, pp. 69-81. Online: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf>
- Richardson Mark D.: Politicization and Expertise: Exit, Effort, and Investment. *Journal of Politics*, 2019. 81 (3): 878–91. Online: https://www.researchgate.net/publication/332489153_Politicization_and_Expertise_Exit_Effort_and_Investment
- Rixer Ádám: A civil szervezetek program- és jogalkotásban való részvételének egyes kérdései Magyarországon, *Debreceni Jogi Műhely*, 2013. X. évf. 4. szám, 2013. október, pp. 10-26, Online: <https://doi.org/10.24169/DJM/2013/4/2>
- Rixer Ádám: Attempts of the good state in Hungary – New contents of norms created and maintained by the state. *Iustum Aequum Salutare IX*. 2013/2. pp. 129–139 Online: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00028/pdf/EPA02445_ias_2013_2_129-139.pdf
- Robinson Scott E. – Ripberger Joseph T. – Gupta Kuhika – Ross Jennifer A. – Fox Andrew S. – Jenkins-Smith Hank C. - Silva Carol L.: The Relevance and Operations of Political Trust in the COVID-19 Pandemic. *Public Administration Review* 2021. Vol. 81. (6) pp. 1110-1119 <https://doi.org/10.1111/puar.13333>
- Rogers Richard: Debanalizing Twitter: the transformation of an object of study. In: *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference (WebSci '13)* Conference paper: Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2013. pp. 356–365. <https://doi.org/10.1145/2464464.2464511>
- Ronaghan Stephen A.: *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration and American Society for Public Administration, 2001., Online: <https://desapublications.un.org/file/790/download>
- Rubin Barry M.: *Information Systems for Public Management: Design and Implementation* *Public Administration Review*, 1986. nov. Special Issue, Vol. 46 Issue 6, pp. 540-552
- Sandberg Billie: *Constructing Society's Aide*. *Administration and Society*, Vol. 20, No. 10. 2012.01., pp. 1-26., Online: https://www.academia.edu/9509771/Constructing_Societys_Aide
- Schedler Kuno - Proeller Isabella: *New Public Management*, 2007. Online: https://www.researchgate.net/publication/259840025_New_Public_Management_by_Kuno_Schedler_Isabella_Proeller
- Schwester Richard W.: *Examining the Barriers to e-Government Adoption*, *Electronic Journal of e-Government* 2009/7 No.1. pp. 113 - 122
- Simon Herbert: *The New Science of Management Decision*. Harper & Brothers, New York 1960.

- Simon Herbert A., Dantzig George B., Hogarth Robin, Plott Charles R., Raiffa Howard, Schelling Thomas C., Shepsle Kenneth A., Thaler Richard, Tversky Amos, Winter Sidney, (1987) Decision Making and Problem Solving, Interfaces 17(5):11-31., Online: <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/inte.17.5.11>
- Simon Herbert: Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations. UK: Free Press, Collier Macmillan Publishers 1976.
- Sobaci, Mehmet Zahid, „Social Media and Local Governments: An Overview,” Public Administration and Information Technology, in: Mehmet Zahid Sobaci (ed.), Social Media and Local Governments, edition 127, chapter 0, Springer, 2016. 3-21.
- Spicer, Michael W. (1998). Cameralist thought and Public Administration. Journal of Management History, 4(3): 149-159. Online: https://www.researchgate.net/publication/227698973_Public_Administration_the_History_of_Ideas_and_the_Reinventing_Government_Movement
- Stein Lorenz V.: Verwaltungslehre, 1865. Vol. 8., Stuttgart
- Stumpf István: A jóléti rendszerváltás csődje – A Gyurcsány-kormány első éve, Századvég Kiadó Budapest, 2005.
- Stumpf István: A "szuperkapitalizmus" válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. - In: Közigazgatási szemle, 2008. (2. évf.), 3-4. sz., pp. 16-23.
- Szakács Gábor: Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban, NKE, Budapest 2014
- Taylor Frederick Winslow: A tudományos vezetés alapjai, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1983 ISBN 963-221-327-0
- Teng, Chan Eang, - Tang Joo Mui: Do social media (Facebook) cause the birth or death of traditional media news consumption? 2014, In: Ten Years of Facebook. Proceedings of the Third International Conference on Argumentation and Rhetoric, held in Oradea / Nagyvárad, Romania, 4-6 September 2014, pp. 119-157, Online: https://www.academia.edu/24043780/Ten_Years_of_Facebook_Proceedings_of_the_Third_International_Conference_on_Argumentation_and_Rhetoric_held_in_Oradea_a_Nagyv%C3%A1rad_Romania_4_6_September_2014?email_work_card=title
- Torma András: Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban, Virtuóz Kiadó Budapest, 2002.
- Torma András: *The public administration of the European Union and the member states, in terms of the Lisbon Treaty*, Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique, Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation, 2011/9 vol. 46, pp. 23-37
- Tornatzky Louis G. - Klein Katherine J.: Innovation Characteristics and Innovation-Adoption-Implementation: A Meta-analysis of findings, IEEE Transactions on Engineering Management (EM-29:1), February 1982, pp. 28-45 Online: https://www.researchgate.net/publication/238746548_Innovation_Characteristics_and_Innovation-Adoption-Implementation_A_Meta-analysis_of_findings
- Török Bernát: Donald Trump különös esete a szólásszabadsággal, Online: <https://telex.hu/velemeney/2021/01/16/szolasszabadsag-es-kozossegi-media>

- Urbán Ágnes – Polyák Gábor – Horváth Kata: *How Public Service Media Disinformation Shapes Hungarian Public Discourse*. Media and Communication 2023, Vol. 11(4) pp. 62–72., Online: <https://doi.org/10.17645/mac.v11i4.7148>
- Van Der Wal Zeger – Pevkur Aive – Vrangbaek Karsten: *Public Integrity*. Fall 2008, Vol. 10 Issue 4, pp. 317-333. Doi: 10.2753/PIN1099-9922100402
- van Dijck José: *Facebook as a Tool for Producing Sociality and Connectivity*. Television & New Media, 2012/13(2), 160-176.
- Váczai Péter: A jó közigazgatási eljárás és alapelvei. In: Kaiser T. (Szerk.), *Hatékony Közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók 2014*. pp. 129–152. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszolgalat-jo-kozig_.original.pdf
- Varga Zs. András (s.a.): A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-varga-zs-andras-tisztesseseges-eljarashoz-valo-jog-birosagi-aspektusbol>
- Varis Piia: Trump tweets the truth: metric populism and media conspiracy, *Dossiê Trab. linguist. apl.* 59 (1) Jan-Apr 2020 pp. 428-443 <https://doi.org/10.1590/01031813683411620200406>
- Vass László: A politika és a közigazgatás viszonya, *Politikatudományi Szemle* 3/2010, pp. 65-80. Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=210009>
- Veszprémi Bernadett: „A közigazgatási aktus” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István)* Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus> (2023).
- Vigvári András: A közszektor modernizálásának kulcsa: az önkormányzati rendszer átalakítása, In: Buday-Sántha Attila, Erdősi Ferenc, Horváth Gyula (szerk.) *Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés*, Pécsi Tudományegyetem, 2008., pp. 80-100. Online: https://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/images/kepzes/phd/onk_konf_kotet.pdf
- Vigvári András: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon, *Közgazdasági Szemle* 2009/56 (7-8), (709-730), Online: https://epa.oszk.hu/00000/00017/00161/pdf/7_vigvari.pdf
- Waldman Ari Ezra: The marketplace of fake news, *University of Pennsylvania, Journal of Constitutional Law*, 20. (2018), pp. 845-870, Online: <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol20/iss4/3/>
- Waterman Donald A.: *A Guide to Expert Systems*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1986.
- Weber Max.: *The theory of social and economic organisations*. A. M. Handerson & T. Parsons (trs.), New York: The Free Press 1947.
- Weber Max: *Gazdaság és társadalom*. Neu Isenburg, 2005. 230 p.
- Wescott Clay: *E-Government in the Asia Pacific Region*. Asian Development Bank, 2001. Online: <http://hdl.handle.net/11540/3028>
- West Darrell M.: *Assessing e-government: The Internet, democracy and service delivery by state and federal governments*. Brown University 2000/9, Online: <http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>

- Westley Bruce H. - Maclean Malcolm S. Jr: A Conceptual Model for Communications Research, Journalism Quarterly, 34(1), 31-38. <https://doi.org/10.1177/107769905703400103>
- White David Manning: The "Gate Keeper": A Case Study In the Selection of News, Journalism Quarterly, 27(4), 383-390. <https://doi.org/10.1177/107769905002700403>
- Williams Martin J.: Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform. Journal of Institutional Economics, 2021. 17/2, 339–357. Online: <https://doi.org/10.1017/S1744137420000478>
- Wittfogel Karl A.: Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power, Oxford University Press. 1957.,
- Woodrow Wilson: The Study of Administration, Political Science Quarterly Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 Online: https://www.jstor.org/stable/2139277?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Wragg Paul: Mill's dead dogma: The value of truth to free speech jurisprudence, Public Law, (2013), pp. 363-385,
- Wu Felix T.: Collateral censorship and the limits of intermediary immunity. Notre Dame Law Review, 87. (2013), 1. pp. 293–349., Online: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol87/iss1/6/>
- Ybarra Marcos A.: E-government and civic engagement in san diego county, Electronic Theses, Projects, and Dissertations. 579., California State University, San Bernardino, CSUSB ScholarWorks, 2017. Online: <https://scholarworks.lib.csusb.edu/etd/579>

Intézményi és jogforrások

- 10/1992. (II. 25.) AB határozat
- 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat
- 14/2004. (V.7.) AB határozat, Indokolás III. B. 3.1.
- 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, indokolás, [43] 1.1.
1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról
1901. évi XXX. törvény a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről
1929. évi XXX. törvény a közigazgatás rendezéséről
2004. évi CXL. törvény indokolása
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól
- 29/1997. (II. 29.) AB határozat
- 3030/2019. (II.13.) AB határozat
- 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

5/1999. (III. 31.) AB határozat
5/2015 (II. 25.) AB határozat, indoklás
52/1997. (I. 14.) AB határozat
9/1992. (I. 30.) AB határozat,
A köztársasági elnök 194/2018. (V. 18.) KE határozata miniszterek kinevezéséről
A köztársasági elnök 281/2019. (VII. 12.) KE határozata miniszteri kinevezésről
A köztársasági elnök 362/2014. (IX. 23.) KE határozata miniszteri kinevezésről
A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
A Régiók Európai Bizottságának (2019/C 168/04) véleménye az európai megközelítésről az online dezinformáció kezelésére
Abrams v. the United States 250 US 616 (1919)
Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Az Európai Parlament és A Tanács (Eu) 2020/2092 Rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerrel
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 (digitális piacokról szóló jogszabály)
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 (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv, Eker. irányelv)
Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2000., OJ C 326, 26.10.2012
Az Európai Unió: Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, OJ C2007/306/01
Az Európai Unióról Szóló Szerződés Az Európai Unió Hivatalos Lapja OJ C 326/13
Barack Obama: Open Government Initiative: Memorandum for Heads of Departments and Agencies - Transparency and Open Government 01.21.2009 Online:
https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf
Case 18-1691-cv: Knight First Amendment Institute v. Donald J. Trump, Global Freedom of Expression, Columbia University, 2019., Online:
<https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/knight-first-amendment-institute-v-donald-j-trump-2/>
CDC Daily cases: Online:
https://web.archive.org/web/20200701005700/https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html?CDC_AA_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Fcoronavirus%2F2019ncov%2Fcases-in-us.html

Center for Democracy and Technology, “The E-Government Handbook for Developing Countries.”, 2002. Online:
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/pdf/320450egovhandbook01public1200211114.pdf>

Communications Decency Act 1196, 47 USC 230, 47. cím, I. rész. 83.o. Online:
<https://www.congress.gov/104/plaws/publ104/PLAW-104publ104.pdf>

DESI: A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI), 2018, Magyarországáról szóló országjelentés

eGov.hu: <https://hirlevel.egov.hu/?s=eg%C3%A9sz%C3%A9ges+budapest+program>

Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, Online:
<https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Emberi+Jogok+Egyetemes+Nyilatkozata.pdf/fc99fb33-95a8-4195-8855-bf2fa6f550af;jsessionid=7684C6D79FD40C9DB59074FA9792348F?version=1.0>

Emberi Jogok Európai Egyezménye

EMMI, Kormany.hu, <https://kormany.hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma>

ENSZ E-government knowledgebase, Online:
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Overview>

ENSZ Közigazgatási Hálózat

ENSZ Rule of Law Indicators

ENSZ Rule of Law Report 2023. Country chapter abstracts and recommendations, Online:
https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/6.2_1_52666_count_chap_abstracts_and_recomm_en.pdf

ENSZ UN Development Program

ENSZ Universal Periodic Review 20221. Az Egyetem időszakos Munkacsoport Jelentése – Magyarország, 2021. december 21. A/HRC/49/8, Online: <https://www.upr-info.org/sites/default/files/country-document/2022-04/G2138310-es.pdf>

Európai Bizottság: EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020, Online:
https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf

Európai Bizottság: Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation 2018. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv)

European Court of Human Rights: Case of Animal Defenders International Vs. The United Kingdom, Strasbourg 2013, Online:
[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-119244%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-119244%22]})

European Parliament Election Study 2014

Executive Order on Preventing Online Censorship. Online:
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-preventing-online-censorship/>

Facebook Oversight Board: Case decision 2021-001-FB-FBR,

Fehér könyv a Polgári Chartához, 1991. július, John Major, Online:
https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf

Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428). Online:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10

Freedom of the Press index freedom of the net, Online:
<https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-net/2016>

GAO (US General Accounting Office) GAO-01-959T Jelentése: Electronic Government Challenges Must Be Addressed With Effective Leadership and Management, 2001.07.11

House of Representatives: In the House of Representatives, U. S., H. Res. 489, July 16, 2019.

IBM Business Consulting Services: "How e-government are you? e-government in France: State of play and perspectives", 2003., p. 12., Online: <http://www-03.ibm.com/industries/government/doc/content/bin/g510-3552-00-esr-e-government.pdf>

Jó Állam jelentés 2015., Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2015/>

Jó Állam jelentés 2016., Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2016-bovitett-kiadas/>

Jó Állam Jelentés 2017., Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2017/>

Jó Állam Jelentés 2018., Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2018/>

Jó Állam Jelentés 2019., Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-also-valtozat/>

Kormany.hu, <https://kormany.hu/penzugyminiszterium/miniszter>

Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020

Legislation.gov.uk: Representation of the People Act 1983, section 106

Magyar Közlöny, A köztársasági elnök 194/2018. (V. 18.) KE határozata miniszterek kinevezéséről, Online: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18069.pdf>

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011.

Momentum Research Group of Cunningham Communication: Benchmarking the eGovernment revolution: Year 2000 report on citizen and business demand. Online: <https://www.egovernmentreport.com>

Nagy István Miniszter, Kormany.hu, Online:
<https://kormany.hu/agraarminiszterium/miniszter>

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: Médiaszabadság-jelentések értékelése, NMHH 2023

OECD 2005: Implementing e-government in OECD countries, Online:
<https://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>

OECD: Government at a Glance, Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d5c5d31-en.pdf?expires=1704200624&id=id&accname=guest&checksum=26E65FD943857308BF873095EC3F0102>

Permanent suspension of @realDonaldTrump
https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/suspension

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Online: <https://rm.coe.int/16807096b9>

Riporterek Határok Nélkül: Europe – Central Asia Jelentés 2014

SGI Network, Sustainable Governance Indicators 2022., Online: https://www.sgi-network.org/2022/Hungary/Key_Findings

Supreme Court Of The United States, Packingham v. North Carolina, No. 15–1194., 2017., Online: https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194_0811.pdf

Supreme Court Of The United States: Joseph R. Biden, Jr., President of the United States, et al., Petitioners v. Knight First Amendment Institute at Columbia University, et al. No. 20–197. 2021.04.05. Online: https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20-197_5ie6.pdf

The Global Competitiveness Report 2016–2017

U.S. vs. Microsoft Corp., 253 F.3d 34 (D.C. Cir. 2001), Online: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/253/34/576095/>

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

United States v. Microsoft Corp., 98-CV-1232 (D.D.C. Nov. 12, 2002). Final Judgement, Online: <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/503541/download>

US Supreme Court: The United States v. Alvarez 567 US 709 (2012), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/709/>

US v. Microsoft Corp., 253 F. 3d 34 - Court of Appeals, Dist. of Columbia Circuit 2001, Online: https://scholar.google.com/scholar_case?case=17987618389090921096#p48

US. Supreme Court: Abrams v. the United States 250 US 616 (1919), Online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/250/616/>

Varga Mihály Miniszter, Kormany.hu, Online: <https://kormany.hu/penzugyminiszterium/miniszter>

Venice Commission: Draft Report on the Rule of Law, §§ 40–63., CDL(2010)141. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)141-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)141-e)

We Are Social: Digital 2023: Hungary Report, Online: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-hungary>

We Are Social: Digital-2023-Global-Overview-Report, Online: <https://wearesocial.com/wp-content/uploads/2023/03/Digital-2023-Global-Overview-Report.pdf>

World Bank: “E-Government” Online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/index.htm>

World Bank: The e-government handbook for developing countries 2002.

World Bank: Worldwide Governance Indicators, A global compilation of data capturing household, business, and citizen perceptions of the quality of governance in more than 200 countries and territories. Online: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

World Justice Project: RLI Hungary, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Hungary>

Tényfeltáró riportok, cikkek

24.hu: Megjelent a Nemzeti Érdek, 2007. 04. 02., Online: https://24.hu/fn/uzleti-tippek/2007/04/02/megjelent_nemzeti_rdek/

Aldhous Peter, Prakash Nidhi, VERGANO Dan: Trump Was Expected to Lose More Votes in Places Where More People Died of COVID-19. He Didn't. BuzzFeed News, 2020.11.11. Online: <https://www.buzzfeednews.com/article/peteraldhous/coronavirus-deaths-unemployment-trump-election-results?ref=bfnsplash>

Barron Laignee: Lessons From Hong Kong's Decision to Postpone Elections, Time, 2020. Online: <https://time.com/5877242/coronavirus-elections-postpone-delay-hong-kong-covid19/>

BBC News (Anonymous): White House Rally: Trump Holds First Public Event Since Covid Diagnosis, BBC News, 10 October 2020. Online: <https://www.bbc.com/news/election-us-2020-54493575>

BBC News: Twitter tags Trump tweet with fact-checking warning. Online: <https://www.bbc.com/news/technology-52815552>

Bedford Trevor: Early warnings of novel coronavirus from genomic epidemiology and the global open scientific response. 2020.01.31. Online: <https://bedford.io/blog/genomic-epi-for-ncov-response/>

Berenson Tessa, Abramson Alana: Revenge of the Never Trumpers: Meet the Republican Dissidents Fighting to Push Donald Trump Out of Office, TIMES, 2020, Online: <https://time.com/5870475/never-trumpers-2020-election/>

Berenson Tessa, Bennett Brian.: Donald Trump's Closing Message to Americans: Ignore COVID-19, TIME, 2020, Online: <https://time.com/5905855/donald-trump-election-coronavirus/>

Bíró Marianna: Donald Trump Twitter-bejegyzéseit elítélő határozatot fogadott el az amerikai képviselőház, Online: https://index.hu/kulfold/2019/07/17/trump_twitter_kepviselohaz_hatarozat/, 2019.07

Burján András: Internetes politikai kampány 2., Médiakutató 2010, tél, Online: https://mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/03_internet_politika_kampany

Corasaniti Nick, Saul Stephanie: 16 States Have Postponed Primaries during the Pandemic. Here's a List. New York Times, 2020. augusztus 10. Online: <https://www.nytimes.com/article/2020-campaign-primary-calendar-coronavirus.html>

Cornwall Warren: I'm Worried about Voters Screwing Up.' Election Scientist Tackles 2020 US Vote Science, 2020. szeptember 18. Online:

<https://www.sciencemag.org/news/2020/09/i-m-worried-about-voters-screwing-election-scientist-tackles-2020-us-vote>

EuroZpravy.cz: Schůzka v restauraci: Prymula má právní analýzu svého chování, připouští jen politickou chybu, 2020.10.27., Online:

<https://eurozpravy.cz/domaci/zdravotnictvi/schuzka-v-restauraci-prymula-ma-pravni-analyzu-sveho-chovani-pripousti-jen-politickou-chybu.55122bfb/>

Floriánová Eliška: Ministr zdravotnictví Vojtěch odstoupil z funkce. Nahradí ho Prymula, iDNES.cz 2020.09.21., Online: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/adam-vojtech-koronavirus-tiskova-konference-aktualni-situace-epidemie-ministr-zdravotnictvi.A200921_065128_domaci_flo

Folentová Veronika - Šnidl Vladimír: Ministrom zdravotníctva sa má stať generál a Nad'ov nominant z vojenskej nemocnice, DENNÍKN.sk 2021.03.29., Online:

<https://dennikn.sk/2332350/ministrom-zdravotnictva-sa-ma-stat-general-a-nadov-nominant-z-vojenskej-nemocnice/>

GERA Vanessa (2020-08-20): Poland's government names new foreign, health ministers, APNews, Online: https://apnews.com/article/virus-outbreak-health-international-news-europe-42914766794cdb3135a2457b5_ca92ff9

Godoy Maria.: Biden Said He'd Walk Back Trump's WHO Walkout. Can All the Damage Be Undone? NPR, November 16, 2020. Online:

<https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/11/09/932065656/biden-said-hed-walk-back-trump-s-who-walkout-can-all-the-damage-be-undone>

GOLUCH, Oprac Bartosz (2018-01-10): "Łukasz Szumowski, czyli "minister zagadka". O nominacji dowiedział się dzień przed powołaniem". wiadomosci.wp.pl, Online:

<https://wiadomosci.wp.pl/lukasz-szumowski-czyli-minister-zagadka-o-nominacji-dowiedzial-sie-dzien-przed-powolaniem-6207808005879425a>

Guynn Jessica: President Trump permanently banned from Twitter over risk he could incite violence, Online: <https://eu.usatoday.com/story/tech/2021/01/08/twitter-permanently-bans-president-trump/6603578002/>

Hansen Richard L.: What Happens in November if One Side Doesn't Accept the Election Results? Slate, 2020. március 30. Online: <https://slate.com/news-and-politics/2020/03/2020-election-meltdown-coronavirus-delay.html>

Harris Adam.: It's Not Just the Presidential Race Adjusting to the Coronavirus - COVID-19 has overshadowed nearly every facet of American life, including the 2020 elections, The Atlantic, 2020, Online:

<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/03/coronavirus-campaign/608713/>

HNOnline.sk: Čaputová prijala Kalavskej demisiu. Rezort zdravotníctva povedie Pellegrini, 2019.12.17., Online: <https://hnonline.sk/slovensko/2060005-caputova-prijala-kalavskej-demisiu-rezort-zdravotnictva-povedie-pellegrini>

Iheart: Why Twitter Won't Ban @RealDonaldTrump.

<https://www.iheartradio.ca/newstalk-1010/news/why-twitterwon-t-ban-realdonaldtrump-1.2943534>

Irozhlas.cz: Zeman jmenoval novou vládu. Podívejte se na seznam těch, kteří povedou jednotlivá ministerstva, Online: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/seznam-novych-ministru-finance-zemedelstvi-kultura-obrana_2112171_135_bar

- Jaspers Bret: 5 Reasons Why Republicans Won in Texas, KERA, November 11.,2020.
Online: <https://www.keranews.org/politics/2020-11-11/5-reasons-why-republicans-won-in-texas>.
- Johnson Shawn: To the Polls in a Pandemic: How Wisconsin Went Ahead with an Election Amidst a Public Health Crisis, Wisconsin Public Radio, 2020. április 13. Online: <https://www.wpr.org/polls-pandemic-how-wisconsin-went-ahead-election-amidst-public-health-crisis>
- Kelly Heather: Facebook Removes a Coronavirus Misinformation Post from Trump for the First Time Ever, The Washington Post, 2020. Online: <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/08/05/trump-post-removed-facebook/>
- Koltay András: Trump elnök Twitter-fiókja és a szabadság halványodó amerikai álma, Online: https://index.hu/velemenyt/2021/01/18/trump_elnok_twitter_fiokja_es_a_szabadsag_halvanyodo_amerikai_alma
- Koob Simone Fox – Topsfield Jewel: Mask-Dodging Woman Allegedly Smashed Female Cop’s Head into Concrete, The Age, 2020. Online: <https://www.theage.com.au/national/victoria/mask-dodging-woman-allegedly-smashed-female-cop-s-head-into-concrete-20200804-p55ica.html>
- Lee Janet W.: Twitter Updates Label on Trump’s Tweets After Electoral College Certifies Biden Presidency Online: <https://variety.com/2020/digital/news/twitter-donald-trump-label-1234867067/>
- Lewis Becca: The Trump ban across social media wasn't censorship — it was a series of editorial decisions by media companies that call themselves social platforms. Online: <https://www.businessinsider.com/trump-ban-wasntcensorship-it-was-an-editorial-decision-2021-1>
- Madhani Aamer– COLVIN Jill: Farewell, @realDonaldTrump: Looking back at the Twitter account's provocative history. Online: <https://eu.usatoday.com/story/tech/2021/01/08/president-donald-trump-twitter-accounthistory/6607069002/>
- Madrigal Alexis C. – Meyer Robinson: How the Coronavirus Became an American Catastrophe. The Atlantic, 2020. 03. 21. Online: <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/03/how-many-americans-are-sick-lost-february/608521/>
- Magyar Hírlap: Varga Judit: A polgárokat leginkább a biztonság kérdése foglalkoztatja, Online: https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/Varga_Judit_A_polgarokat_leginkabb_a_biztonsag_kerdese_foglalkoztatja
- Marantz Andrew: Facebook and the “free speech” excuse. New Yorker, 2019.10.31, <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/facebook-and-the-free-speech-excuse>
- Marantz Andrew: The Importance, and Incoherence, of Twitter’s Trump Ban. Online: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-importance-and-incoherence-of-tweets-trump-ban>

- Martínez Antonio G.: How Trump Conquered Facebook – Without Russian Ads. Wires, 2018. február 23., Online: <https://www.wired.com/story/how-trump-conquered-facebookwithout-russian-ads/>
- Mccutcheon Peter: How COVID-19 Is Changing the Political Debate on Queensland's Debt, ABC News, 2020.07.25. Online: <https://www.abc.net.au/news/2020-07-25/coronavirus-queensland-debt-analysis-election-alp-lnp/12488184>
- Merkovity Norbert: Barack Obama elnöki kampányának sajátosságai. Mitől működnek a hálózati közösségek? Médiakutató – Médiaelméleti Folyóirat, 2009, 10. évf. 1. sz. 97–106, Online: https://www.mediakutato.hu/cikk/2009_01_tavaszi/08_obama_elnoki_kampanya
- Meyer Robinson: America isn't testing for the Most Alarming Corona Virus Cases. The Atlantic, 2020. 03. 13. Online: <https://www.theatlantic.com/science/archive/2020/03/who-gets-tested-coronavirus/607999/>
- Mithani Jasmine, Bycoffe Aaron, Groskopf Christopher, MEHTA Dhruvil: How Americans View Biden's Response To The Coronavirus Crisis, FiveThirtyEight, 2021, Online: <https://projects.fivethirtyeight.com/coronavirus-polls/>
- Murphy Sean: Health Official: Trump Rally “Likely” Source of Virus Surge, AP NEWS, 2020, Online: <https://apnews.com/article/ad96548245e186382225818d8dc416eb>
- Polonski Vyacheslav: The biggest threat to democracy? Your social media feed. World Economic Forum, 2016., Online: <https://www.weforum.org/agenda/2016/08/the-biggest-threat-to-democracy-your-social-media-feed/>
- Rabinowitz Kate, Mayes Brittany Renee: At Least 84% of American Voters Can Cast Ballots By Mail In the Fall, The Washington Post, 2020. Online: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/politics/vote-by-mail-states/>
- Reuters (Anonymous): Singapore to Hold General Elections Amid Covid-19: What Is at Stake?, The Indian Express, 2020. Online: <https://indianexpress.com/article/explained/singapore-general-elections-coronavirus-6473772/>
- Richter Jan - Pergler Tomas: Šest milionů za pět let: Arenberger pronajímá budovu nemocnici, kterou řídil, Seznam Zprávy 2021.05.13., Online: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/sest-milionu-za-pet-let-arenberger-pronajima-budovu-nemocnici-kerou-ridil-154477>
- Robb Amanda: Anatomy of a fake news scandal. RollingStone 2017. november, Online: <https://www.rollingstone.com/feature/anatomy-of-a-fake-news-scandal-125877/>
- Seznam Zprávy: Prezident mě odvolal, je to politické rozhodnutí, řekl Blatný. Plaga zůstane, 2021.07.04., Online: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/blatny-konci-ve-funkci-ministra-zdravotnictvi-plaga-nakonec-zustane-149619>
- SME Domov: Krajčí podá demisiu, Matovič to považuje za absurdné, 2021.03.11., Online: <https://domov.sme.sk/c/22615393/marek-krajci-konci-vo-funkcii-ministra-zdravotnictva.html>
- Sprunt Barbara: Harris, as Biden's Running Mate, Says Case Against Trump Is “Open And Shut”, NPR, 2020. Online: <https://www.npr.org/2020/08/12/901462712/biden-and-harris-to-introduce-their-presidential-ticket-in-delaware>

Sprunt Barbara: The History Behind 'When The Looting Starts, The Shooting Starts'.
<https://www.npr.org/2020/05/29/864818368/the-history-behind-when-the-looting-starts-the-shootingstarts?t=1610984928076>

Varga Judit: Time for a Christian conservative Green policy. POLITICO, 2020. január 27.,
Online: <https://www.politico.eu/article/christian-conservative-green-policy/>