

# Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat



**SZÉCHENYI  
EGYETEM**  
UNIVERSITY OF GYŐR

III. évfolyam (2023)

2. szám

ISSN 2786-1910

# Közigazgatás Tudomány

III. évfolyam (2023)

2. szám

## Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

## Szerkesztőség:

Dr. Kőhegyi-Zeller Anikó

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

Dr. Pokorádi Márta

## Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Bándi Gyula (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Prof. Dr. Christián László (Nemzeti Közszerződési Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Prof. Dr. Fábrián Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közszerződési Egyetem)

Prof. Dr. Rixer Ádám (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Varga Zs. András (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

**Kiadó:**  
Széchenyi István Egyetem  
UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft.  
9026 Győr, Egyetem tér 1.

**A kiadásért felel:**  
Tóth Eszter

**Tördelő szerkesztő:**  
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

# TARTALOM

---

A közigazgatási szankcionálás új irányai és a hatékonyság Árva Zsuzsanna .....	5
A Digital Services Act és az EU fogyasztóvédelmi joga Tóth András .....	24
Az európai közigazgatás főszereplője: az Európai Bizottság Torma András .....	35
A személyes adatok kezelése és a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog összehasonlító elemzése az Egyesült Királyság, Olaszország és Németország szabályozási rendszereiben Hulkó Gábor, Marinkás György .....	57
A hatékony jogorvoslathoz való jog a digitális szolgáltatások terén Váczai Péter .....	71
A hatósági és a közigazgatási szerződések gyakorlata a határon innen és túl Czékmann Zsolt, Czibrik Eszter .....	84
A magyar adóigazgatási eljárások és szolgáltatások digitalizációjának jogi és társadalmi kerete, kihívásai Szalóki István .....	97
Az autonóm helyi jogalkotás korlátai Cseh Kristóf Balázs .....	118
A szubjektív jogvédelem korlátai az utakat érintő telekalakítási ügyekben Kozák Bettina .....	132
A központi kormányzati igazgatási szervek főbb szervezetrányítási kérdései Varga Zsófia Kincső .....	146
A mesterséges intelligencia és a közigazgatás Rideg Gergely .....	160
A közigazgatás és ügyfél kapcsolatának fejlődése röviden Varga Ferenc .....	174
Az oktatási és lakhatási szegregációval kapcsolatos állami feladatok Sváb-Repponi Felícia Laura .....	188



# A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIONÁLÁS ÚJ IRÁNYAI ÉS A HATÉKONYSÁG

ÁRVA ZSUZSANNA\* 

\* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.  
E-mail: [arva.zsuzsanna@law.unideb.hu](mailto:arva.zsuzsanna@law.unideb.hu)

## Absztrakt

A tanulmány a digitális szolgáltatások piacának szabályozása körében született Digital Services Act (DSA) rendelet tükrében vizsgálja meg a magyar szankciórendszer jelenlegi állapotát, valamint az uniós követelményeket és a kettő összevetése alapján próbál javaslatot tenni arra vonatkozóan, hogy milyen szankciós megoldások és mechanizmusok lehetnek hatékonyak az adott területen. Kitér arra is, hogy szükségessé válhat-e a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. tv. módosítása, illetve a jelenlegi keretrendszer felülvizsgálata. A szabálytalanságok egyes újabb tendenciáinak tükrében emellett felvethetők új, a magyar rendszerben még nem létező szankciótípusok is. Ez utóbbi körébe tartozhatnak az egyedi vagy individuális szankciók, amelyek kapcsán főként a kartelljog vonatkozásában találhatunk érveket a jogirodalomban. A hatékonyság szempontjából vizsgálva a kérdést a DSA rendelet ugyan meghatároz egyes szempontokat, azonban nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a tagállam milyen szankciókat kíván bevezetni a tagállami jogba az adott területen. A digitális szolgáltatások piacára vonatkozó szabályozásnak a kartelljoggal való párhuzamosságai miatt a tanulmány ésszerű kiindulópontnak tekinti a hazai versenyjogban már létező szankciókat, amely mellett akár új elemek is bevonhatók a szabályozásba a nemzetközi gyakorlat alapján.

## Kulcsszavak

közigazgatási szankció, szabálytalanság, büntetőjogi vád, egyedi közigazgatási szankció, digitális szolgáltatások

## Abstract

The study examines the current state of the Hungarian sanctioning regime and the EU requirements in the light of the Digital Services Act (DSA) Regulation on the regulation of the digital services market and tries to propose which sanctioning solutions and mechanisms could be effective in the given area. It also considers whether the sanctions law may need to be amended and whether the current framework needs to be revised. In addition, new types of sanctions, which do not yet exist in the Hungarian system, may be considered in the light of some recent trends in irregularities. The latter may include individual or individual sanctions, which are mainly argued in the literature in the context of cartel law. From the point of view of effectiveness, the DSA Regulation sets out certain aspects, but leaves open the question of what sanctions the Member State wishes to introduce into national law in the area in question. Given the parallels

between the regulation of the digital services market and antitrust law, the study considers existing sanctions in domestic competition law as a reasonable starting point, with the possibility of introducing new elements based on international practice.

### Keywords

administrative sanction, penalty, criminal prosecution, individual administrative sanction, digital services

## 1. Bevezető gondolatok

2022. október 19. napján fogadták el a DSA rendeletet, amely a várakozások szerint hasonló jelentőségű áttörést hoz a jogalkotásban és a jogalkalmazásban, mint ahogyan azt a GDPR rendelet tette.<sup>1</sup>

A rendelet a digitális szolgáltatások piacának szabályozása körében a szabályok érvényesítésének a rendszerét is meghatározza külön fejezetben rendelkezve a Bizottság hatáskörébe tartozó és külön a tagállami tisztviselőre vonatkozó szabályokról. Ez utóbbi kapcsán a jogalkotást – egyes sarokpontok rögzítése mellett – a tagállamok számára mintegy nyitva hagyta, amely egy szokásos megoldásnak tekinthető az uniós szankcionálás körében.

Annak érdekében, hogy valóban hatékony szankciók születhessenek, szükséges megvizsgálni a magyar szankciórendszer jelenlegi állapotát, az uniós követelményeket és a kettő összevetése alapján javaslatot tenni arra vonatkozóan, hogy milyen szankciós megoldások és mechanizmusok lehetnek hatékonyak az adott területen, szükségessé válhat-e a szankciós törvény módosítása, illetve a jelenlegi keretrendszer felülvizsgálata.

## 2. A magyar szankciórendszer jelenlegi állapota, a szabályozás rögzös útja

### 2.1. A hazai közigazgatási szankciórendszer alapvonásai és a kodifikációhoz vezető út

A hazai közigazgatási szankciórendszer rendszerváltás utáni időszakát követően több komoly változás is történt, a jogterület továbbra is folyamatos mozgásban van. Az ezredforduló időszakában már átfogó feldolgozás készült (Nagy, 2000) a magyar közigazgatási szankciórendszernek dogmatikai alapjairól és főbb elemeiről. Ez utóbbiaknak fő pillérjei a szabálysértések és az anyagi jogi bírságok voltak. Külön csoportba sorolhatók említetteken kívüli egyéb szankciók, mint az intézményi korlátozások, amelyek ugyancsak objektív jellegűek. Emellett pedig bár már ekkor léteztek, de még viszonylag hangsúlytalanul voltak jelen az uniós szabályok hatására a hazai jogrendszerbe kerülő ún. szabálytalanságok (Nagy, 2018).

Közben egy jelentős átrendeződés kezdődött a szubjektív és objektív szankciók között az objektív szankciók irányába. Kezdetben ez csupán egyes területeket érintett (például építésügy), majd a közlekedési objektív bírságok 2007-ben történt bevezetésével már jelentős ösz-

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).



sztársadalmi hatással és mintegy észrevehetőséggel járt a változás. A kérdést részben az Alkotmánybíróság is vizsgálta például a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban, megállapítva, hogy a szankciók kérdéskörét az Alkotmány szabályozza, így a jogalkotó bizonyos feltételrendszert és a garanciális követelményeket betartva megváltoztathatja az adott szankció típus karakterét. Az alkotmányos testület ezzel zöld utat engedett a szankciórendszeren belüli átrendeződésnek.

A jogalkotásban folyamatos igény jelentkezett a hazai közigazgatási szankciórendszer közös alapjainak meghatározására, amely legalább a közös pontok rögzítését szolgálhatta volna. Ez az igény jogtudományi szempontból kiegészült a dogmatikai alapok meghatározásával. Mindez azonban hosszú ideig – bizonyos szempontból mind a mai napig – nem valósult meg.

A kodifikálás körében fontos lépés volt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2011. évi CLXXIV. törvénnyel történt módosítása, amely a szankciórendszer közös eljárásjogi alapjait teremtette meg. A törvénymódosítás indokolása szerint „[a] törvény szabályozza a közigazgatási bírságolás általános eljárási kereteit is. Az anyagi jogi bírságolás keretjellelű szabályozásának hiánya partikuláris szempontrendszerek érvényesülését eredményezte, ezért a törvény keretszabályokkal biztosítja, hogy egységes dogmatikai alaphoz igazodjon az ágazati bírságolási rendszer.” Ezzel már ekkor elkezdődött az a folyamat, amely az eljárásjogi alapok felől közelítette a kodifikációt. Ez logikusnak is tűnhet az adott jogágban, hiszen a közigazgatás anyagi joga éppúgy nem kodifikált, mint a közigazgatási szankció. Ugyanakkor a szankció közös dogmatikai alapjainak meghatározása már hosszabb ideje létező tudományos és jogalkotói kíváncságnak is volt, amelyet nem elégíthetett ki az eljárási törvénybe beillesztett rövideke fejezet.

A kodifikáció több szempontból is töredékes maradt, hiszen a szabálysértésen túl fő szankciónak a pénzbírságot tekintette. A szabályozás emellett áttörte a Ket. mint általános eljárási szabály elsődlegességének az elvét is, hiszen a szabályokat csak eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában kellett alkalmazni, így valójában a Ket. egy szubszidiárius szabályt foglalt magába. A helyzet valójában annyiban tükrözte is a magyar jogalkotás állapotát, hogy a legtöbbször alkalmazható és alkalmazott szankció valóban a pénzbírság, különféle szempontok alapján. Az említett fejezet 2012. február 1-jén lépett hatályba, ám 2012. április 15-i hatállyal máris módosult az új szabálysértési törvény (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, a továbbiakban: Sztv.) hatályba léptetésével egyidejűleg és a pénzbírság mellett a joganyag kibővült a helyszíni bírság és az elkobzás szabályaival.

Az új Sztv. eközben szűkítette az adott terület körébe tartozó cselekményeket és bevezette a *nullum crimen sine lege* elvet és egyben jelentős közelítést hajtott végre a büntetőjog felé, amelyet az Alkotmánybíróság 38/2012. (IX. 14.) határozata is megerősített. A szabálysértések közigazgatási szankcióktól történő anyagi jogi szempontú eltávolodása már ekkor végbement, eljárási jogilag pedig mindig is fennállt a különállás, hiszen a szabálysértések elkülönült eljárási szabályrendszerrel, sajátos garanciális követelmények érvényesülésével léteztek. Ezt a folyamatot később a Szankció tv.) folytatta és lezárta azzal, hogy jogszabályi szinten mondta ki, hogy a szabálysértések nem minősülnek a Szankció tv. alkalmazása szempontjából közigazgatási szankciónak. A változás dogmatikai szintű vitát eredményezett, amely mind a mai napig nem jutott nyugvópontra. Egyes nézőpontok a jogalkotás eredményét tudományos szinten is átvették, míg más megközelítésben különválasztották a közigazgatási szankció elméleti és jogszabályi fogalmát. Jelen tanulmány szerzője ez utóbbi álláspontot követi.

A Ket. változása és az Sztv., valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szabályanyaga együttesen közvetlen előzményét jelentette a helyi önkormányzati szankcionálás kialakulásának, amely által több lépcsőben, de a közigazgatási büntetőjog új területe jött létre. E körben számos esetben a helyi önkor-

mányzatok a korábbi szabálysértéseket konvertálták közösségi együttélés szabályaiba ütköző magatartásént.

Az önkormányzati szabálysértések megszüntetésével megjelentek előbb a közösségellenes magatartásokat szabályozó önkormányzati rendeletek, majd miután a 38/2012. (IX. 14.) AB határozat megsemmisítette az Mötv. 51. § (4) bekezdését, amely arra adott lehetőséget a helyi önkormányzatoknak, hogy a kirívóan közösségellenes magatartásokat bírsággal sújtsák, megteremtődött a közösségi együttélés szabályait megszegőkkel szemben történő fellépés lehetősége, amelynek az Alkotmánybíróság is teret nyitott a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban. Az egyre növekvő számban elfogadott rendeletek, továbbá az ezekkel kapcsolatos alkotmánybírósági és kúriai gyakorlat alapján már néhány következtetés is megállapító.

Így az Alkotmánybíróság esetében az a tendencia figyelhető meg, hogy az elvi alapok lerakása, azaz a közösségi együttélés szabályozása megengedhetőségének kimondása után csak a legszükségesebb esetekben döntenek ilyen kérdésekben. A Kúria gyakorlatát áttekintve pedig alapvetően három irány különíthető el a normakontroll eljárásokban. Az első ezek közül azon rendeletek köre, amelyek a jogszabályszerkesztés általános szempontjait egyértelműen sértik. Ezen esetekből egyre kevesebbel találkozhatunk, de ide tartozhat az egyértelműen határozatlan jogi fogalmak alkalmazása, valamint a jogszabályszerkesztés körében elkövetett könnyen azonosítható tévedések, mint például a visszautalás hibája, ha kimaradt az a szabály, amelyre visszautaltak.

A tartalmi tévedések ugyancsak két csoportba oszthatók. Az egyik a közvetlen alapjogi jogsérelmet nem okozó jogszabályba ütközés. Ilyen jelenik meg az ágazati szabályok, mint a kereskedelem és gazdasági tevékenység, a településkép, valamint zajvédelem szabályozása területén vagy általánosságban, ha más jogszabályban már szankcionált a cselekmény, amely történhet akár az Sztv. által is. E körben részletesen vizsgálandó, hogy az önkormányzati szabály többlettartalmat határoz-e meg vagy ellentmond az országos szabálynak.

A tartalmi kérdések másik iránya már alapjogi jogsérelmet vet fel és alapjogilag érzékeny területeket érint. Az e körben felmerülő jogsértések részben már a szabálysértési jog időszakában is felmerültek, és jellemzően helyi társadalmi problémákra reflektálnak. Ezen a területen az vizsgálandó, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott részletszabály az alapjog lényegi tartalmát érinti-e vagy csupán kiegészítő szabályokat állapít meg. Az ilyen kérdésekben a Kúria kezdetben nem kívánta felvállalni a döntést és az Alkotmánybíróság eljárást indítványozta. Ebben érezhető áttörést jelentett az Ásotthalom II. ügy,<sup>2</sup> amelyet követően a Kúria érdemben kezdett foglalkozni ezen ügyekkel azon logika mentén, hogy nem az Alaptörvény szabályait hívta fel, hanem az alapjogot konkretizáló törvényi szabályokat. Mivel az alapjogok részletes szabályait egyébként is törvény határozza meg, így ezen módszer alkalmazásával aligha merülhetne fel olyan ügy, amelyet az Alkotmánybíróság hatáskörébe kellene utalni. Így vélhetően a továbbiakban csak azok a kirívóan súlyos vagy érzékeny területek maradnak az Alkotmánybíróságnál, amelyekben a Kúria nem vállalja fel a döntés súlyát, míg az ebbe a körbe nem tartozó alapjogi vonatkozású kérdéseket a Kúria bírálja majd el. (Árva, 2022, 30).

Bár a közösségi együttélés szankcionálása közvetlenül nem köthető a DSA rendelet szabályanyagához, a hazai közigazgatási szankciórendszer helyzete és alakulása szempontjából megkerülhetetlen a kérdés, amely egyben jól jelzi a szankciók közötti átjárhatóságot, elmosódó határvonalakat. E körben is jellemző, hogy az adott helyi önkormányzat maga határozhatja meg a szankció típusát (figyelmeztetés, bírság, helyszíni bírság,) illetve annak mértékét, továbbá azt is, hogy mely szerv hatáskörébe utalja az eljárást (jellemzően jegyző vagy polgármester).

<sup>2</sup> Kúria Köf.5.006/2018/3.



## 2.2. A Szankció tv. mint kodifikáció?

Az objektív közigazgatási szankciók egészére hatást gyakorolt az eljárási szabályok változása. 2018. január 1-jén hatályba lépett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, amely számos változás mellett főként a jogorvoslati lehetőségeket alakította át. Majd 2017-ben a jogalkotó – egyetértve Nagy Mariannával (Nagy, 2018, 255) – meglehetősen hangsúlytalanul fogadta el a Szankció tv.-t, amelynek a hatályba lépését több ízben is elhalasztotta. Az eredeti 2019-es dátum helyett előbb 2020-ra tolták ki, majd végül 2021-ben lépett hatályba.

Amennyiben áttekintjük a Szankció tv. tudományos bírálatát, illetve a jogalkotó indokait, akkor éles ellentétet találhatunk a kétféle – tudományos és jogalkotói – kívánalom között. A közigazgatási szakirodalom már hosszabb idő óta hiányolta a közigazgatási szankciókra vonatkozó egységes kodifikációt, amely támpontot adhatott volna a közigazgatási szankció fogalmához, illetve a szankció szubjektív oldalához.

Ehhez képest a jogalkotó azt emelte ki, hogy „a közigazgatási hatóságok által közigazgatási hatósági eljárás során megállapított, anyagi jogi jogszabálysértések miatt alkalmazható szankciókra vonatkozó egységes szabályozást”<sup>3</sup> kívánta megteremteni és a fokozatos szankcionálás elvét bevezetni, valamint pénzügyi hátrányt jelentő szankciók körében egyfajta könnyítést megteremteni. Ez utóbbi körében bevezette a figyelmeztetés intézményét, amelyet elsődlegesen lehet alkalmazni egyes esetekben.

Az eltérő célkitűzés jól tükröződik a fogalomhasználatban. A tudomány élesen bírálta a közigazgatási szankció új fogalmát, illetve leginkább azt, hogy a jogalkotó mintegy „koncepció nélkül” alkotott olyan jogszabályt, amely dogmatikai alapokat nélkülöz (Nagy, 2019, 108). A törvény ugyanis kizárólag az Ákr. szerint (érdemi döntéssel) kiszabható szankciókra alkalmazandó, amelynek folytán a szabályozás kirekesztette mind a szabálysértéseket, de más, a nem Ákr. alapján kiszabható szankciókat is. Ez utóbbiak körébe tartoznak az egyes pénzügyi, a versenyfelügyeleti, a Magyar Nemzeti Bank által kiszabható szankciók. Amennyiben pedig a Szankció tv. 9. § (2) bekezdését áttekintjük, amely szerint a közigazgatási bírság törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeleten alapulhat, akkor voltaképpen a közösségi együttélés szankciói is kirekeszthetők az alkalmazási körből, hiszen a közösségi együttélés szabályainak megalkotása körében nem teljesen eldöntött kérdés, hogy annak alapját az Alaptörvény vagy az Möt. adja.

A jogalkotó azonban valójában nem is a közigazgatási szankció egyetemes fogalmát határozta meg, hanem mintegy technikai fogalomként a törvény hatályát, amelyet nem azonosíthatunk a közigazgatási szankció elméleti fogalmával. Ezzel a megoldással több esetben is találkozhatunk, hiszen például a különböző adónemekre vonatkozó törvények is más-más fogalmakat alkalmaznak, amelyeket az értelmező rendelkezések tisztáznak. A tekintetben egytérthetünk a bírálattal, hogy a jogalkotó abba a helyzetbe is kerülhetett volna (már hosszú ideje), hogy a közigazgatási szankciókat általános szabályozza, azonban ezt különféle okok miatt nem kívánta megtenni és a jogalkotás egyre inkább elszakad a dogmatikától. A felgyorsult jogalkotási helyzetben részterületek szabályozása kerül előtérbe nagyobb ívű koncepciók megvalósítása helyett.

E körben, amit igazán meglepetésként érezhetünk, az a törvény címe, amely alapján olybá tűnhet, hogy egy egyetemes szabályozásról van szó, holott itt egy töredékes jogalkotással találkozhatunk, amely voltaképpen a közigazgatási bírságokra vonatkozó egyes szabályokat kíván-

<sup>3</sup> Szankció tv. indokolás.

ja rendezni. Amennyiben azonban áttekintjük a jogszabály preambuláját, akkor a jogalkotó célkitűzése nyilvánvalóvá válik, azzal együtt is, hogy egyes terminológiai zavarok valóban érzékelhetők már itt is.

A kiindulási pont koncepcionális különbözősége alapján azonban a jogalkotó preambulumban és a törvényjavaslat indokolásában megfogalmazott célkitűzései – mint például a fokozatosság és a fizetési kötelezettségek csökkentése – alapján sokkal inkább az állapítható meg, hogy egy csekély gyakorlati jelentőséggel bíró jogszabályt készült, amely egyes közigazgatási szankciók körében állapít meg néhány – sok esetben – szubszidiárius szabályt. Ezzel szemben már a címből kiindulva alkalmas arra, hogy megtévesztő módon a jogtudomány számára is kiinduló pontot jelentsen, amely zavart fokozza az alcímek rendje, amely meglehetősen kódexszerűként tünteti fel a jogszabályt, amely az általános és közös szabályok lefektetésére alkalmas. Holott nem valósult meg valódi kodifikáció, sőt a preambulumban és az indoklás szerint nem is volt cél az egységes alapok lerakása, pusztán egyes szankciónemek közötti sorrend felállítása és egyes közös szabályok megállapítása. Ugyanezen kiindulási pont alapján nem várhatjuk a jogszabálytól a kimentési okok felsorolását sem, amelyet a jogalkotó praktikus fenntart az egyes szankciókhoz kötötten fragmentált jelleggel, igazítva a mindenkori hatékonysági vagy annak vélt kívánalmakhoz. Adott esetben akár nem is hagyva ilyet, míg más esetben kivételesen szűk körre szorítva azt.

A fentiek alapján látszólag jogosan vethető fel a kérdés, hogy mi szükség volt a Szankció tv. megalkotására, amely meglehetősen töredékesen rendezett egyes elemeket. Erre maga a jogalkotó válaszolt a preambulumban, még ha a cél megvalósításához vezető út bírálható is. Valódi kérdésként merült fel továbbá, hogy egyáltalán lehetséges lenne-e valódi – általános hatályú – szankciós kódexet megalkotni, és ezzel egyfajta anyagi jogi kodifikációt végrehajtani a közigazgatási jog körében. Felmerül továbbá az is, hogy a Szankció tv. mellett, hogy jelenlegi formájában azt a képzetet kelti, hogy egy teljeskörű kodifikáció történt, ténylegesen akadályát képezheti-e a jogérvényesítésének akár a DSA rendelet következtében és ennek folytán kiegészítésre szorul-e.

Az első kérdésre annak ellenére is igennel válaszolhatunk, hogy Magyarországon a közigazgatási jog kodifikációja az eljárási jog körében történt csak meg, hiszen nemcsak más európai államok példája igazolhatja ezt, de a jogtudományi előkészítő munkák is. A második kérdés megválaszolásához azonban szükséges alaposabban is megvizsgálni a szabálytalanságok intézményének eddig kialakult szabályait és gyakorlatát.

Első látásra annyi rögzíthető, hogy általában a szabálytalanságok nem vonhatók a Szankció tv. hatálya alá jelenleg, bár e körben némi diszkrépancia a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény) azon szabálya,<sup>4</sup> amely kizárólag a figyelmeztetés alkalmazását zárja ki, amennyiben a jogsértés az Európai Unió pénzügyi érdekeit veszélyezteti vagy sérti. A kizárást Nagy Marianna összefoglaló cikke jogelméleti szempontból azzal is magyarázza, hogy azok javarészt szubjektív alapúak és az Ákr. alkalmazása helyett általában polgári vagy közigazgatási szerződészegés következményeként szabhatók ki (Nagy, 2018, 256).

Ezt az érvelést azonban módosíthatja az uniós jog folyamatosan alakuló gyakorlata, amely egyre kiterjedtebb fogalomrendszert határoz meg és amelyhez egyre gazdagodó bírósági gyakor-

<sup>4</sup> Ld. a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény 2. § (2) bekezdés b) pontját.

lat is tartozik, amelyet a következő egységek mutatnak be. Feltétlenül ilyen új elemként jelentkezik a DSA rendelet is, amelynek hatását és jellegét nem véletlenül a GDPR rendelethez mérjük.

Ugyanakkor a változás a magyar szankciórendszert is megérintette, hiszen éppen a COVID körben jelenős módosulásoknak lehettünk tanúi (Balázs & Hoffman, 2022). Az egyik ilyen az objektív és szubjektív szankciók közötti határvonal elmosódása, azonban nem oly módon, hogy a jogalkotó átsorolt egyes típusokat egyik kategóriából a másikba, hanem dogmatikai elmeiben. Ezt az egységesítést mozdította elő az is, hogy eljáró hatóságként a szankciók jelentős részben a rendőrség járhatott el. A szabálysértéseknél az eljárásrendet bár az Sztv. biztosította, a más típusú cselekményeknél az Ákr. szerint kellett eljárni, azonban a közelítés jegyében a fellebbezést már ekkor sem biztosította a jogalkotó az eljárás gyorsítása jegyében, miközben a kimentési lehetőségeket nyitottabbá tette. Ugyancsak a közelítést és egyben a hatékonyabbnak remélt jogérvényesítést növelte a szabálysértési büntetési tételek igen jelentős mértékben történő emelése is, miközben ezen típusoknál az ártatlanság véelme papírforma szerint érvényesült. A COVID fellendülést hozott a szabálysértési eljárások számában is, amely a statisztikák adatok alapján a veszélyhelyzet időszakában átmenetileg érezhetően megnövekedett, és a vonatkozó időszakban az eljárások közel hetedét tette ki.

A járványhelyzet tapasztalatai alapján azonban annyi biztosan megállapítható, hogy a szabálysértés egy bizonyos esetekben bár marginális, de mégis fontos űrt kitöltő terület, amelynek továbbélésére kétség kívül szükség van. Mindenkor szükséges egy olyan kategória, ahol a kisebb súlyú, társadalomellenes, de dekriminalizált cselekmények tartozhatnak egyrészt a gyors elbírálás, másrészt a bűnügyi statisztikák korrigálása érdekében. A szabálysértés emellett azt is igazolta, hogy maga a kategória – az ártatlanság véelme ellenére is – egyfajta pszichés visszatartó erőt képvisel valódi büntetőjogi és büntetőeljárás garanciák nélkül. Az elbírálás rendőrség hatáskörébe utalása pedig az operativitást, a gyors és hatékony elbírálást mozdítja elő, amelynek előnyei éppen a rendkívüli helyzetekben, különleges jogrendekben képviselnek jelentős súlyt. Ugyanakkor az objektív és szubjektív szankciók ezen időszakban megfigyelhető egyes keveredése nem jelent állandósulást, így továbbra is folytatódik a szabálysértés elszakadása a közigazgatási jogtól és a kisbűncselekményi jelleg hangsúlyosabbá válása, az azonban semmiképpen nem mondható ki, hogy a szabálysértés ne lenne a közigazgatási szankciórendszer része (Árva, 2021).

### 3. Az uniós szabálytalanságok szabályozása és gyakorlata

#### 3.1. A keretek kijelölése és az első kodifikáció

A magyar közigazgatási szankciórendszerre többféle nemzetközi kívánalom is hatást gyakorol. Ezek egy része pedig éppúgy hat az uniós szankciókra is, mint ezt a későbbi fejezetben látni fogjuk. Figyelemmel arra, hogy jelen tanulmány nem a szubjektív és büntetőjoghoz közel álló szankciókra kíván fókuszálni, így annak jelzése mellett, hogy a szankciórendszerre összességében a nemzetközi szerződések, továbbá az Európa Tanács ajánlásai és az az általa felállított bíróság gyakorlata is hat, elsősorban az uniós szabályok és bírósági gyakorlat elemeit kívánja számba venni. Ezek közül az első mérföldkő a 2988/95. sz. rendelet volt.<sup>5</sup> Ugyanakkor már most érdemes jelezni azt is, hogy ez utóbbit az Európa Tanács által kialakított jogelvek ugyancsak átszövik.

<sup>5</sup> A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (a továbbiakban: 2988/95/EK rendelet).

Az uniós szankcionálás kialakulásának háttérében az állt, hogy a szabályozás bővülésével egyre fontosabb szemponttá vált az uniós szabályok betartatása, illetve betartatása, valamint az unió önvédelme, amelynek hatására uniós szinten is megjelent az igény a hatékonyság növelésére. Míg kezdetben nyilvánvaló volt, hogy a tagállamok nem kívánnak szankcionálási hatásköröket átadni a Közösségnek, addig az együttműködés szorosabbá válásával együtt egyre nagyobb problémát és egyben hatékonysági vákuumot okozott a közösségi szankcionálás hiánya. A Bizottság ugyanis azzal a problémával szembesült, hogy bár a tagállamok feladata az uniós szabályok be nem tartásának a szankcionálása, ez sokszor töredékes maradt és nem valósul meg egységes színvonalon. A belső piac 1992-es kiteljesítésekor elodázhatatlanná vált a közösségi jog érvényre juttatásának a fokozása valamennyi szakpolitika területén (de Moor-van Vugt, 2012, 7; Európai Közösségek, 1992).

A jogérvényesítés két fő útjaként e helyütt is a büntetőjogi és közigazgatási szankcionálás jelölhető meg. Ezek közül elsősorban az utóbbi vizsgálatára vállalkozott jelen tanulmány. (de Moor-van Vugt, 2012, 6). Közigazgatási téren azonban már ekkor kezdett megfogalmazódni az igény az eljárásjog harmonizációjára és a szabályok betartását ellenőrző apparátus létrehozására, amely összességében egy intézményi bővülést hozott a hatékonyság növelése érdekében. Ennek egyik fő eleme a szankciós szabályok megteremtése volt. A fokozott szabályozási igény arra indította az Európai Unió jogalkotását, hogy egységes keretszabályozást teremtsenek elsőként az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, amelyet ekkor az Európai Bizottság XX. főigazgatósága sürgetett.

A szabályozást a magyar szankciós irodalom annyiban unikálisnak tekinti (Kis & Nagy, 2007), hogy már nem ágazati, hanem horizontális jelleggel kívánta a szankcionálás alapjait lerakni. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a többször hivatkozott rendeletet a közösségi szankciós joggal foglalkozó irodalom csupán egy epizódnak tekintette, amelyet más területeken is követett jogalkotás. Ilyen volt a környezetvédelem, az áruk szabad mozgásának biztosítása, a munkavállalók jogai és más EK-jogok és -szabadságok (de Moor-van Vugt, 2012, 7). Ugyanakkor annyiban valóban mérföldkövet jelentett a rendelet, hogy elsőként vállalkozott keretjellegű szabályozásra az uniós közigazgatási szankcionálás terén.

A pénzügyi érdekeket érintő szabályozás előkészítése körében tizenhét ajánlás született, amelyek egy része kiemelt szerepet szánt a büntető típusú, represszív jellegű szankcióknak (Kis & Nagy, 2007, 256). A kodifikációnak több alapkérdést is meg kellett oldania, illetve arra választ adnia. Ilyen volt közösségi szankció funkciója, amely Christopher Harding megtorló, elrettentő és vádoló jellegüként írt le (Kis & Nagy, 2007, 256), de ilyen problémakör volt a tagállamok szankciós rendszerének a különbözősége, amely nehézséget fokozta a jogsértések heterogén jellege, amelyekre a szankciók reagálni kívántak és az okozott kár mibenléte. Ez utóbbi különös jelentőségű akkor, ha a hatékony jogérvényesítést tartjuk szem előtt, ami a közigazgatási szankciónak mindenkor a legfontosabb célja és ehhez igazodik az eltérő funkció is. Így míg egyes területeken, mint például a halászat, viszonylag könnyen megállapítható az okozott kár, addig olyan területeken, mint például a versenyjog, de e tekintetben a fogyasztóvédelem és a DSA által szabályozni kívánt terület is hasonló tulajdonságokkal bír, nehezen definiálható mindez. Ezen szempontok miatt Harding egyenesen kiméraként emlegette a megalkotott jogszabályt, amely jól kifejezi azt a sok kívánalmat, amelyeknek meg kellett felelnie.

A megoldást tekintve már az 1980-as évektől kezdve két szabályozástechnikai út kínálkozott. Az egyik szerint maga a rendelet határozott meg bizonyos szankciókat, amelyeket a tagállamnak alkalmazni kellett, míg a másik megoldás az volt, hogy a rendelet mintegy jogalkotásra kötelezte – Kis Norbert szavaival élve utasította (ld. Kis & Nagy, 2007, 256) – a tagállamot az arányos és hatékony szankció meghatározására. Előbbi megoldással lehetett találkozni például



egy mezőgazdasági rendeletben, míg a második megoldás található a 2262/84. tanácsi rendeletben,<sup>6</sup> de ugyanezt a technikát alkalmazták értelemszerűen az irányelvek is. Emellett a kettő együtt is jelentkezhettek, a DSA rendelet gyakorlatilag ugyanezzel a megoldással élt.

A szabálytalanság jogintézményét kezdetben a „sem bírság, sem büntetés” negatív definícióval illették, majd később az uniós szabályozás és elmélet három kategóriát különböztetett meg: a kvázi büntető szankciókat, amelyek többnyire a bírság típusú szankciókat jelentette, a közigazgatási kényszerítő intézkedéseket, és a gyakran büntetőjogi vagy civiljogi elemekkel terhelt egyéb közigazgatási szankciókat. Figyelemre méltó, hogy az uniós jog ugyancsak nem a szankció (*sanctions*) kifejezést részesítette előnyben, sokkal inkább a *penalty*, illetve *measure* kifejezések használatosak az angol nyelvben (de Moor-van Vugt, 2012, 12), míg a magyar jogi terminológia a fentiek szerint a szabálytalanság kifejezést használja.

Az 1995-ben történt első keretjellegű szabályozás egyben uniós rendeleti szintén meghatározta a szabálytalanság fogalmát is. Ennek alapján a szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.

A rendelet egyben választ ad az elkövető jogsértéssel kapcsolatos tudati viszonyának kérdésére is, hiszen az 5. cikkben foglalt szándékos vagy gondatlan szabálytalanságokból az következik, hogy ezek szubjektív alapúak. Ugyanakkor a kifejezetten szándékos cselekmények már nem esnek a rendelet hatálya alá, és a 6. cikk rögzítette a büntető és a közigazgatási eljárás viszonyát és egyben a bevezető rendelkezések között kifejezetten is rendelkezett *ne bis in idem* elvének, valamint a méltányosság és az arányosság elvének alkalmazásáról. A közösségi rendeleti szintű szabályozás 1995-ben még főként a jogharmonizáció révén gyakorolható hatást a magyar jogra és elsősorban a rendeleti jellegű jogalkotásban jelenhetett meg annak hatása.

A közösségi rendelet megkülönböztette az intézkedéseket és a büntetéseket, továbbá rendelkezéseket tartalmazott a szabályok ellenőrzéséről. Így amellett, hogy a szankcionálás részben a tagállamok hatáskörébe tartozik, a Bizottság szintén jogosult arra, hogy ellenőrzést végezzen az alábbi (9. cikkben meghatározott) területeken:

- a közigazgatási gyakorlat és a közösségi szabályozás összhangja
- a szükséges igazoló dokumentumok meglétéről és azoknak az 1. cikkben említett közösségi bevételekkel és kiadásokkal való összhangja
- azon körülmények, amelyek között a szóban forgó pénzügyi tranzakciókat végrehajtják és ellenőrzik.

Ezenkívül a szabályozás szerint a Bizottság arra is jogosult, hogy helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat végezzen az ágazati szabályokban rögzített feltételek betartásával.

Bár a szabálytalanság mint önálló jogellenességi forma sokáig alig gyakorolt hatást a magyar szankciós elméletre, e tekintetben a DSA rendelet várhatóan változást hoz – a szankciós területen is éppoly kézzel fogható és többek számára érzékelhető változást eredményezhet, mint az objektív felelősség bevezetése 2007-ben a gyorsított és más cselekmények terén.

<sup>6</sup> A Tanács 2262/84/EGK rendelete (1984. július 17.) az olívaolajjal kapcsolatos különös intézkedések megállapításáról.

### 3.2. Nemzetközi folyamatok a szankciórendszer kapcsán az EU-ban

Ahogy ez előbbieken is szó esett róla, az 1995-ben született pénzügyi érdekeket sértő cselekmények szankcionálásával kapcsolatos keretszabályozást idővel több más szabály is követte. A keretjellegű rendeletek mellett továbbra is lehetséges eszközt jelenthettek a Bizottság által indítható kötelezettségzegési eljárások, azzal együtt, hogy ezen eszköz a tényleges jogérvényesítést nem feltétlenül szolgálta, hiszen ebben az időszakban a Bizottság az ítélet kikényszerítése, végrehajtása érdekében nem rendelkezett még eszközökkel. A szankciók témakörében azonban a legnagyobb hatást mind a mai napig az említett, az EK pénzügyi érdekeinek védelme érdekében született rendelet, az EK költségvetését érintő csalások elleni küzdelem és a versenyjog területén alkalmazható szankciók jelentették.

Annak ellenére, hogy a csalások elleni küzdelem már a büntetőjog területét érinti, amely kívül esik a közigazgatási szankcionálás vizsgálódási körén, a büntetőjoggal kapcsolatos elméleti összefonódás az uniós szankciók szintjén is megfigyelhető. Különösen tetten érhető mindez a jogelvek területén, amely vonatkozásában az EU gyakorlatára is alapvető hatást gyakorolt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJE) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJE) szabályrendszere, különös tekintettel a fair eljárás tartalmazó 6. cikkre. Mindez a közigazgatási szankciók uniós szintű szabályainak megállapítása során is központi szerepet kapott. Az uniós szankcionálás ugyanis éles vitát váltott ki mind uniós, mind tagállami szinten, amelynek alapkérdései a már említett egyén védelme és az annak érdekében alkalmazható garanciális szempontok voltak (de Moor-van Vugt, 2012, 9). Ilyenek a hazai szankciók szintjén is felmerülő és főként a szabálysértési jogban tárgyalt tisztességes eljáráshoz való jog, és a bírósághoz fordulás joga, az elévülési idő, valamint a *ne bis in idem* kérdése mind büntetőjogi ügyekkel, mind más közigazgatási szankciókkal összevetve. Figyelemmel arra, hogy ezen kérdések nemcsak a hazai, de a nemzetközi gyakorlatban is a büntetőjogi vádakot érintően merülnek fel, így az egyik fő kérdés a szabálytalanság büntetőjogi vád jellege, illetve attól való elhatárolása.

A Bizottság emellett más eszközöket is igyekezett keresni a hatékonyság növelése érdekében. Ilyen eszköz lehetett az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elve, amely szerint: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

A lojális együttműködés elvéből fakadó szankcionálás lehetőségét és mintegy kötelezettségét az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) is megerősítette több ügyben is<sup>7</sup> és kimondta, hogy a tagállamok akkor is jogosultak a közösség érdekében közigazgatási szankció előírására, ha arra a közösségi jog kifejezetten nem hatalmazza fel őket sem a Szerződések, sem a másodlagos jog szintjén (de Moor-van Vugt, 2012, 7–8). Később a görög kukoricaügyben (68/88. sz. Bizottság kontra Görögország ügy [1989] EBHT 2965.) a lojális együttmű-

<sup>7</sup> 1977. február 2-i Amsterdam Bulb BV kontra Produktschap voor siergewassen ítélet, C-50/76, EU:C:1977:13; 1997. április 22-i Nils Draehmpaehl kontra Urania Immobilienservice OHG. ítélet, C-180/95, EU:C:1997:208.



ködés elvéből kiindulva ez mintegy tagállami kötelezettségként is megjelent. Bár a konkrét eszközt főszabály szerint a tagállamok határozhatják meg, így egyaránt alkalmazhatnak polgári jogi, közigazgatási jogi és büntetőjogi szankciót is, fontos szempont, hogy a választott szankció megfeleljen a következő kritériumoknak hatékony, arányos és elrettentő legyen.<sup>8</sup> Ezek a követelmények azonban elsősorban a büntetőjogi szankciókra vonatkozathatóak, így nem véletlen, hogy már Harding is és más szerzők is az elrettentő, punitív, azaz büntető jellegű szankciókra helyezték a hangsúlyt a közösségi jog kapcsán (Nagy & Kis, 2007, 256). Később ez a csalásokra történő reagálásban közösségi előírás szintjén is megjelent (EUMSZ 325. cikk), amely alapján már több bírósági ügyben született ítélet is megerősítette, hogy az eljárás hiánya kötelezettségzegési eljárás megindításának az alapját képezheti (de Moor-van Vugt, 2012, 8).<sup>9</sup>

Később a kodifikáció szintjén is megjelentek a közösségi szankcionálás elemei. E körben a kodifikálás klasszikus stációival találkozhatunk, amelynek első lépcsőfokaként csupán egyes konkrét, szűkebb területeken történt meg a szankció előírása, mint például a juh- vagy szarvasmarha-támogatások. A következő szinten már a szankciók ágazati rendeletekben jelentek meg, mint például mezőgazdasági vagy halászati ágazat, majd ezt követte a már említett 2988/95/EK rendelet, amely már nem is ágazatokhoz kapcsolható (de Moor-van Vugt, 2012, 8), hanem a közösségi szankcionálás általános kereteit határozta meg. Ez egyben azzal is együtt járt, hogy az abban foglaltakat az adott ágazatokra vonatkozó konkrét rendeletekkel együtt volt szükséges alkalmazni.<sup>10</sup>

A 2988/95/EK rendelet keretjelleget támasztja alá, hogy a C-367/09. sz. ügyben a Bíróság kifejezetten is kimondta, hogy a 2988/95/EK rendelet 5. és 7. cikke nem alkalmazható oly módon, hogy közigazgatási szankció csak e rendelkezések alapján szabható ki. A keretrendelet alkalmazásához mintegy előfeltételként szükséges, hogy az uniós jogalkotó elfogadjon olyan ágazati szabályozást, amely meghatározza a szankciót, és annak alkalmazása feltételeit, vagy ennek hiányában a tagállam joga tartalmazzon ilyen előírást.<sup>11</sup>

Ugyanakkor a 2988/95/EK rendelet egyben szubszidiárius jellegű is, hiszen annak 5. cikk (1) bekezdés g) pontja alapján elképzelhető uniós ügyben olyan szankció alkalmazása, amelyet a rendelet nem ismer. Ez történhet akár más uniós rendeletben,<sup>12</sup> akár nemzeti jogszabályban. Ez utóbbiban azonban csak akkor, ha azt a közösségi rendelet nem határozta már meg.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> 1990. július 10-i Anklagemyndigheden kontra Hansen & Soen ítélet, C-326/88, EU:C:1990:291.

<sup>9</sup> 1997. december 9-i Bizottság kontra Franciaország (spanyol eper) ítélet, C-265/95, EU:C:1997:595; 2005. április 26-i, Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250; 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-304/02, EU:C:2005:444; 2006. július 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-119/04, EU:C:2006:489; 2009. október 15-i Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-232/08, EU:C:2009:629.

<sup>10</sup> Bizottság 2001. december 11-i 2419/2001/EK rendelete a 3508/92/EGK tanácsi rendelettel létrehozott egyes közösségi támogatási rendszerek integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 327., 2001.12.12., 11–32.), 33. cikk.

<sup>11</sup> 2010. október 28-i Belgisch Interventie- en Restitutiebureau kontra SGS Belgium NV és társai ítélet, C-367/09, EU:C:2010:648, 1. pont.

<sup>12</sup> Erre példa a Tanács 820/97/EK rendelete (1997. április 21.) a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról, valamint a marhahús és a marhahústermékek címkézéséről.

<sup>13</sup> 2007. május 24-i Maatschap Schonewille-Prins kontra Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ítélet, C-45/05, EU:C:2007:296. Az ügy alapjául szolgáló 817/2004/EK rendelet 73. cikke szintén kimondja: „A tagállamok megállapítják az e rendelet rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó

A szankciók bevezetése körében ugyanazon a garanciális kérdések vetődtek fel uniós szinten is, mint amelyek a hazai szankciók és különösen a szabálysértések kapcsán felmerültek a rendszerváltás idején és nemzetközi szinten az EJEB gyakorlatában. Különösen ilyen a fair eljárás elve, az ártatlanság vélelme, a hallgatáshoz való jog vagy a *ne bis in idem* elve, amelyek mindegyikének központi kérdése az alkalmazott szankció büntetőjogi színezete, amelynek vizsgálatával kapcsolatban egyre kiterjedtebb uniós gyakorlatról beszélhetünk.

### 3.2.1. A büntetőjogi vád kérdése

Az unió szabályrendszerére tehát a tagállamok jogában fellelhető jogelvek és az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta) rendelkezései is hatást gyakoroltak, kölcsönhatásban állva az EJEE elveivel, amely értelemszerűen felvetette a közigazgatási szankciók büntető jellemvonásának és az ezzel együttjáró garanciális elveknek a kérdéskörét is. Különösen annak fényében, hogy a Chartából kiolvasható szabályok középpontjában az érintett fél érdekeinek a védelme áll (de Moor-van Vugt, 2012, 6). Ebből kiindulva azonban megkerülhetlenné vált a közigazgatási szankciók büntetőjogi jellegének kérdésében történő állásfoglalás, hiszen minél súlyosabb egy szankció, annál nagyobb szintű biztosítékokra van szükség az érintett fél érdekében. Figyelemmel arra, hogy a Charta kifejezetten rendelkezik ugyanazon elvekről mint az ártatlanság vélelme (48. cikk), a jogszerűség elve (49. cikk) és a *ne bis in idem* (50. cikk), ezáltal a közösségi jogban is ugyanaz az alapkérdés merül fel, mint az EJEE gyakorlatában, nevezetesen mikor beszélhetünk büntetőjogi (jellegű) vádról és az hol húzható meg a határvonal a közigazgatási és büntetőjogi jelleg között. Egy lehetséges választ a Bonda és a Kokott ügyben adott a Bíróság.

A büntetőjogi vádtól való elhatárolás azonban nemcsak a garanciák, hanem a tagállami és közösségi hatáskörök szempontjából is fontos kérdés. A kérdés még a 2988/95/EK rendelet megszületése előtt felmerült, amikor is Németország keresetet indított a Bizottság ellen annak megállapítása érdekében, hogy az alkalmazandó szankció büntetőjogi jellege folytán, annak megállapítása nem közösségi, hanem tagállami hatáskör.<sup>14</sup>

Az ügy alapját a 3007/84/EK rendelet<sup>15</sup> 6. cikkének (6) bekezdése által megállapított támogatási rendszerből való kizárás, valamint a 3813/89/EK rendelet<sup>16</sup> 13. cikke (3) bekezdésének c) pontja jelentette. A német jogban különösen érzékeny kérdés a szankció büntetőjogias jellege, hiszen a magyar szabálysértési jogra nagy hatást gyakorló *Öztürk-ügy*<sup>17</sup> középpontjában is a szabálysértési ügy büntetőjogi jellege állt. Ezen elvekből kiindulva Németország arra hivatkozott, hogy mivel a büntetőügyek tagállami hatáskörben vannak, így olyan közösségi szabály nem állapítható meg, amely büntető jellegű, holott mind a visszafizetésen túli pótdíj, márpedig a 12 hónapi kizárás ilyennek tekinthető, hiszen mindkettő fő célja a büntetés. Ilyenek megállapítására azonban nincs jogalapja a közösségnek.

---

szabályokat, és minden szükséges intézkedést megtesznek azok érvényesítése érdekében. Az előírt szankciókra vonatkozóan követelmény a hatékonyság, az arányosság és a visszatartó erő.”

<sup>14</sup> 1992. október 27-i Németország kontra Bizottság ítélet, C-240/90, EU:C:1992:408.

<sup>15</sup> Commission Regulation (EEC) No 3007/84 of 26 October 1984 laying down detailed rules for the application of the premium for producers of sheepmeat.

<sup>16</sup> Commission Regulation (EEC) No 3813/89 of 19 December 1989 laying down detailed rules for the application of the system of transitional aids to agricultural income.

<sup>17</sup> *Öztürk v. Germany* App no 8544/79 (ECtHR, 23 October 1984).

A Bíróság álláspontja szerint azonban a mezőgazdasági jogszabályokban előírt visszafizetésen túli pótdíj és a kizárások valójában természetben nem különböznek más szankcióktól, mint például a tévesen kapott és visszafizetendő összegekre vonatkozó pótdíjak, szükségesek a mezőgazdasági támogatással összefüggésben elkövetett szabálytalanságok leküzdéséhez, amelyek nagy terhet rónak a közösségi költségvetésre, és valószínűleg veszélyeztetik a közösségi fellépést a mezőgazdasági ágazatban. A Bíróság megítélése szerint a fő cél a közös agrárpolitika céljainak a megvalósítása, amelyre kiterjed az EK hatásköre és ennek része lehet a szankciórendszer harmonizációja, így a szankció jellegének meghatározása nélkül is eldönthető az ügy.

Figyelemre méltó tehát, hogy a Bíróság nem kívánt állást foglalni abban a kérdésben, hogy a két említett szankció, azaz a pótdíjfizetési kötelezettség, illetve a támogatásból történő kizárás büntetőjogi vagy közigazgatási jellegű-e. Az a következtetés azonban levonható az ítéletből, hogy az EK-nak jogalapja van arra, hogy a tagállamokat szankció alkalmazására is felhívja a közösség érdekeinek védelme érdekében függetlenül azok büntetőjogi, illetve közigazgatási jogi színezetétől.

A hatékony, arányos és visszatartó erejű szankció alkalmazása később több ügyben is központi kérdéssé vált. Így a súlyos környezeti bűncselekmények elleni küzdelem érdekében<sup>18</sup> ugyancsak kiszabhatók büntetőjogi szankciók függetlenül attól, hogy a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározat (2003. január 27.) szerint a büntetőjogi szankciók tagállami hatáskörbe tartoznak.

A Lisszaboni Szerződés nyomán végül a 83. cikk (2) bekezdésébe is bekerült azon rendelkezés, amely szerint „Ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A 76. cikk sérelme nélkül az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták.”

Ugyanakkor a büntetőjogi vád és az EJEE 6. cikkének alkalmazhatósága kapcsán a legfontosabb szempont az EJEB gyakorlata volt, amelynek értelmezése szerint a büntetőjogi vád fogalma függetleníthető az adott állam jogától és általános, nemzetek feletti szempontrendszer szerint ítéltető meg. E körben a legfőbb zsinórmértéket az Engel kritériumok jelentik.

Ezek szerint vizsgálni szükséges a szabályok hatályát, különös tekintettel azok általános jellegére, a szankció célját, hogy mennyiben irányul büntetésre, illetve elrettentésre, avagy inkább pénzbeli reparációt jelent, míg harmadikként a szankció súlyossága alapján ítéltető meg a szankció jellege, illetve a büntetőjogi vádhoz kötöttsége. Ide tartoznak különösen a magasabb összegű pénzbeli szankció,<sup>19</sup> de irányadó szempont az is, ha annak szabadságvesztéssel való helyettesíthetősége. Az EJEB gyakorlatában tehát az adóptótlék és a közigazgatási bírság büntetőjogi jellegű, amelyet a Bíróság is követett.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> 2005. szeptember 13-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-176/03, EU:C:2005:542.

<sup>19</sup> Ravensborg v. Sweden App no 14220/88 (ECtHR, 23 March 1994).

<sup>20</sup> 2009. december 23-i Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonck kontra Commissie voor het Bank-, Financien en Assurantiewezen (CBFA) ítélet, C-45/08, EU:C:2009:806.

## 3.2.2. Szándékosság-gondatlanság

A Käserei Champignon Hofmeister ügyben<sup>21</sup> a bíróság döntéskényszerbe került a vétkességi elem kapcsán is. Az ügyben alkalmazandó szankció az exportálni kívánt termék összetevőivel kapcsolatos szabálytalanság miatt az exportvisszatérítés csökkentése volt, amely voltaképpen a pótdíj inverzeként értelmezhető és éppúgy pénzügyi hátrányt jelent az elkövető számára. A felperes a bíróság előtt arra hivatkozott, hogy a szankció büntetőjogi jellegű, amely alapján a felelőssége vizsgálendő, míg a Stix-Hackl AG a szankció büntetőjogi jellege kapcsán azt emelte ki, hogy ebben az esetben társadalmi, etikai rosszállás kellene, hogy fűződjön hozzá, és szintén ennek ellenében hat, hogy az ügyben alkalmazható szankció harmadik személyre áthárítható erre vonatkozó megállapodás esetén.

A Bíróság ítéletében azt emelte ki, hogy a szankció megítélése kapcsán annak jellege, célja és a rendszerben elfoglalt helye alapján kell megállapítani, amely érvelés voltaképpen az EJEB 6. cikkében foglalt fair eljárás alkalmazási körével kapcsolatos érveléssel azonosítható a büntetőjogi vád fogalmát illetően (de Moor-van Vugt, 2012, 13–14). Az ítélet emellett kifejezetten is kitért a *nulla poena sine culpa* elvének alkalmazási körére.

E körben a Bíróság utalt arra, hogy maga a Käserei Champignon Hofmeister is elismerte, hogy több tagállamban is alkalmaznak vétkességtől független szankciókat. Ilyen a Dán Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, a Holland Királyság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. Emellett a Bíróság már egyes ügyekben már állást foglalt a tekintetben, hogy bizonyos közigazgatási szankciók esetében a *nulla poena sine culpa* elve (és az *in dubio pro reo* elve sem) alkalmazható. Ilyen volt a C-137.85. sz. Maizena ügy, ahol a biztosíték elvesztése alkalmazták.<sup>22</sup> És ugyancsak ezt állapították meg a közös agrárpolitika keretében alkalmazott egyes szankciókkal kapcsolatban.<sup>23</sup>

Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a közösségi közigazgatási szankciók általánosságban objektív alapúak lennének, hiszen a Hansen-ügyben hozott ítélet 19. pontja éppen azt erősítette meg,<sup>24</sup> hogy a közösségi rendelet megsértését szankcionáló szigorú büntetőjogi felelősség rendszere önmagában nem összeegyeztethetetlen a közösségi joggal.<sup>25</sup>

Az ügyben a Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy a nemzeti szankciók dogmatikája is erőteljesen hat a közösségi jogban alkalmazott szankciókra,<sup>26</sup> ugyanakkor a konkrét ügyben a vétkesség elvét nem tartotta alkalmazandónak részben arra is hivatkozással, hogy az irányadó jogviszonyban a felek között szerződéses kötelelem alakul ki (41. pont) és a szabályok csak egy szűkebb személyi körre vonatkoznak. Ezzel kapcsolatban azonban annyit érdemes megjegyezni, hogy a támogatási szerződések körében alkalmazott szankciók esetében ez a kiinduló pont nem minden esetben lehet döntő akár az EJEB döntéseinek tükrében, de a 2988/95/EK rendelet keretében sem.

<sup>21</sup> 2002. július 11-i Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas ítélet, C-210/00, EU:C:2002:440.

<sup>22</sup> 1987. november 18-i Maizena kontra BALM ítélet, C-137/85, EU:C:1987:493, 14. pont.

<sup>23</sup> 1992. október 27-i Németország kontra Bizottság ítélet, C-240/90, EU:C:1992:408.

<sup>24</sup> C-177/95. sz. Ebony Maritime and Loten Navigation [1997]). EBHT I-1111., 36. pont.

<sup>25</sup> 2002. július 11-i Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas ítélet, C-210/00, EU:C:2002:440, 47. pont.

<sup>26</sup> 2002. július 11-i Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas ítélet, C-210/00, EU:C:2002:440, 48. pont.

A szakirodalomban sokat hivatkozott Bonda-ügyben<sup>27</sup> ugyancsak támogatási szerződés alapján történt a szankcionálás (három évre történő kizárás a támogatási programból és mellette büntetőeljárás lefolytatása) és a Bíróság a Käserei Champignon Hofmeister ügyben felállított kritériumrendszer alapján döntött úgy, hogy nem sérült a *ne bis in idem* elve, ugyanis a támogatásból történő kizárást nem tekintette büntetőjogi jellegű szankciónak.

Összegezve tehát annyi megállapítható, hogy az uniós szankciók a nemzeti joghoz hasonlóan nem mutatnak egységes képet a felelősségi forma kapcsán sem, hanem nagymértékben igazodnak ahhoz, hogy mely jogterület kertében határozták meg azt, továbbá nem függetleníthetők a tagállami dogmatikától és nagymértékben hat azokra az EJEB gyakorlata is. Ugyanakkor ezen hatások mellett a Bíróság önálló gyakorlatot is alakít ki, amelyet jól példáz az előbb említett ügy a büntetőjogi jelleget illetően.

Az is megállapítható, hogy bár részletesen kimunkálhatók az eddigi gyakorlat alapján kialakított jogelvek, az új és hatékony szankciók bevezetése a tagállam hatáskörében marad.

#### 4. Új irányok a közigazgatási szankcionálás területén

Bár a DSA rendelet konkrét szankciótípusokat is meghatároz, azonban a tagállamot is jogalkotásra hívja fel, amelynek keretében más szankciók is előírhatók. Ez utóbbiakkal szemben általános kritérium, hogy a szankció hatékony és arányos legyen. Figyelemmel arra, hogy az érintett kör oligopol jellegű, így az alkalmazható szankciók keretében is azokat a területeken bevezetett, illetve felmerülő szankciókat célszerű figyelembe venni, amelyek jellegében hasonló területeken merülnek fel. Ilyen mindenekelőtt a gazdasági verseny védelme (kartelljog, illetve antitröszt szabályok), de ilyen a bankszektor, illetve a környezetvédelem is.

Bár jelen tanulmánynak nem tárgya az antitröszt szabályok ismertetése, azonban annyi megállapítható, hogy ugyan az antitröszt szabályok kapcsán a Bizottság erőteljes eszközökkel rendelkezik és jelentős mértékű bírságokat szabhat ki,<sup>28</sup> a szakirodalomban mégis felmerül a hatékonyság növelése érdekében az individuális vagy személyes szankciók alkalmazása (Whelan, 2022). Ezen szankciók alapvető jellemvonása, hogy természetes személlyel szemben alkalmazza valamely közigazgatási szerv közigazgatási eljárás kertében és az annak megfelelő bizonyítási szabályok szerint. Az egyedi közigazgatási szankció esetében tehát az alapeljárást nem bíróság folytatná le, hanem közigazgatási szerv és bírói szerv kizárólag a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálata körében járhatna el. A szankció közigazgatási jellege ellenére, az így szankcionált személy mégis kiváltaná valószínűleg a társadalom rosszallását, amely megbélyegző hatás akár uniós szinten is jelentkezhet, amely területtől a fentiek alapján egyébként sem idegen a büntető szankciók alkalmazása az unió pénzügyi érdekei védelmében.

A konkrét szankció körében felmerülhet a pénzfizetési kötelezettség alkalmazása meghatározott természetes személlyel szemben, valamely szakma vagy foglalkozás gyakorlásától történő eltiltás, illetve valamely jog elvesztése, mint például támogatásból történő kizárás. Ez az individuális szankció egyszerre szolgálna pénzbírság esetében kártérítési funkcióval (Whelan, 2022, 3) és biztosítaná az elrettentést, továbbá preventív és represszív funkcióval is bírna.

<sup>27</sup> 2012. június 5-i Bonda ítélet, C-489/10, EU:C:2012:319.

<sup>28</sup> Ld. Cartels cases and statistics. Online: [https://ec.europa.eu/competition-policy/cartels/statistics\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/cartels/statistics_en)



A kartellel kapcsolatos szabályok, mint az 1/2003 EK rendelet<sup>29</sup> kapcsán bár utalnak arra, hogy a Bizottság általánosságban nem rendelkezik hatáskörrel az alkalmazott magánszemélyek szankcionálása kapcsán, valójában nincs olyan szabály sem, amely kifejezetten tiltaná ilyen szankció alkalmazását. Tényként rögzíthető azonban az is, hogy eleddig nem került sor ilyen bírság kiszabására uniós szinten. A tagállami jogokat megvizsgálva ugyanakkor már korántsem egyértelmű a helyzet, ugyanis Dániában büntetőeljárás keretében büntethető az alkalmazott, míg Portugáliában kifejezetten közigazgatási eljárás keretében is történhet a szankcionálás.

Az egyéni közigazgatási szankciók kapcsán azonban megosztott a jogirodalom a tekintetben, hogy azokra szükség van-e, illetve javítják-e a jogérvényesülést. Az ellentábor képviselő Posner elsősorban a kartellszankciók vonatkozásában azzal érvel, hogy a vállalatok is érdekeltek abban, hogy ne kapjanak elrettentő összegű bírságokat, így várhatóan saját maguk is hatékonyan fellépnek a jogsértő alkalmazottakkal szemben. A másik indoka, hogy a magas rangú vezetők esetében a jelentős összegű bírsággal sújtott és a cégtől távozó vezető állású alkalmazott várhatóan nehezebben talál munkát, így maga a piac kiszűri az ilyen jogsértéseket.

Nem elfeledve, hogy a fenti érvek elsősorban kartellezéssel kapcsolatban születtek, a tanulmány nem veszi figyelembe azokat a cégek által szándékosan elkövetett jogsértéseket, amelyek a cégek tudatos, költség-haszon elemzést követő szándékos választásai, és ahol a jogsértéssel megvalósuló bevétel nincs arányban a kiszabott bírsággal. Ilyen esetben a cégeknek nemhogy nem érdeke a jogsértést kitervelő alkalmazottat megbüntetni, hanem még jutalmazhatja is, hiszen tényleges bevétel realizálható a jogsértés mellett is, amely egyben megkérdőjelezi a vezető állású alkalmazott erkölcsi veszteségét is.

Whelan emellett azt is felveti, hogy a cégnek az alkalmazott megbüntetésére irányuló képessége elsősorban az elbocsátásban merülhet ki, amely egyrészt jól kivédhető alternatív foglalkoztatási formákkal, másrészt az alkalmazott a szankcionálás idejére már egyébként is valószínűleg távozott a munkahelyéről. Ugyanakkor ez a tanulmány és az OECD Bizottságának az elemzése (OECD, 2005, 7) is arra mutat rá, hogy abban az esetben eshetnek egybe a dolgozó és a vállalat érdekei, ha a vállalattal szemben alkalmazott szankció nem megfelelő mértékű, így nem ér el kellő visszatartó erőt (Whelan, 2022, 7). Más vélemények (Markham, 2013, 507) szerint azonban nem lehet olyan összegű bírságot kiszabni, amely olyan visszatartó erővel rendelkezne, mintha azon természetes személlyel szemben szabunk ki szankció, aki a törvénysértést ténylegesen elhatározta. Igaz, ezen a ponton megjegyzendő, hogy amennyiben a természetes személlyel szemben csak pénzbírságot alkalmaznak, azt a vállalat hallgatólagosan átvállalhatja, mintegy kártalaníthatva az alkalmazottat, amely esetben azonban a bírság összegszerűsége is kérdéses marad, hiszen ami a természetes személy számára visszatartó erővel bír, az az oligopólium jellegű vállalat esetén már korántsem jelenthet jelentős súlyt. Ez a jogirodalomban kártalanításként megjelenő fogalom lehet a cselekményhez képest *ex ante*, illetve *ex post* jellegű is. Előbbi esetén olyan bónuszt kötnek ki, amely megfelelő ellensúlyt képez, míg a másik esetben utólagosan történik a megfizetés nyilván költségekkel együtt a teljes kártalanítás jegyében. További nehézséget jelent az ilyen kártalanítások felderítésének a nehézsége, amely körében a hatóságok helyzetét könnyítheti meg, hogy ha azt egyszerűen megtiltanák, ahogyan Új-Zélandon találhatunk erre példát (Whelan, 2022, 10).

Más jogirodalmi álláspontok éppen ezért inkább arra mutatnak rá, hogy a megfelelő összegű bírság esetén is növelheti a hatékonyságot az, ha a szabályszegő személyére is szankciót

<sup>29</sup> A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.



szabunk ki. Így bár kétség kívül első látásra csábítónak hathatnak az individuális szankciók közül a bírságok, a fentiek alapján könnyen belátható, hogy tényleges visszatartó erővel aligha rendelkezhetnek, hiszen kellő haszon elérése mellett a vállalat bizonyosan átvállalja azt a természetes személytől. E körben a hangsúly éppúgy a várható költség-haszon elemzésen van, mint ahogyan a vállalat esetében. Bár e körben figyelembe veendő, hogy a dolgozó haszna lényegesen elmarad a vállalat hasznától. Az elkövetett magatartások alapjaiban olyan etikátlan cselekmények, amelyekre az illető bizonyosan nem kapott hivatalos utasítást és nem tartalmazza a munkaköri leírása sem, azonban valamilyen haszna bizonyára származik belőle. E körben megoldást jelenthet Whelan (2022) szerint az erkölcsi, morális elítélése a cselekménynek, amely hosszabb távon hozzájárulhat ahhoz, hogy a cselekmények csökkenjenek.

Amennyiben megvizsgáljuk a szankció körében jogérvényesítési mechanizmusokat, akkor bár további kutatások szükségesek, de annyi bizonyosan kijelenthető, hogy a morálisan elítélendő cselekmények körében nagyobb a visszatartó erő (Gajduschek, 2008, 38–39). E körben a kartelltevékenység kapcsán már találhatunk erre néhány példát, azonban a fogyasztók védelmét célzó más intézkedések során szintén hasonlóan lehetne eljárni. Ilyen terület a digitális szolgáltatások piaca is, amely végső soron ugyancsak a fogyasztók védelmét célozza, így a fogyasztói tudatosság szintjének növelése és a cél ösztársadalmi akceptálása esetén ezen eszközre is támaszkodni lehetne. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy valamennyi tanulmány egyöntetűen abból indul ki, hogy a vállalattal szemben alkalmazott bírságnak is hatásosnak, a cég számára érezhetőnek kell lennie. Így a szankció hatékonysága kapcsán az első kérdés az, hogy a generális szankció alkalmas-e ezen cél megvalósítására, másodsorban pedig a szervek gyakorlatát vizsgálva tekinthető át, hogy a realizált szankció, a jogalkalmazásban eljáró szervek gyakorlata megfelelő-e.

## 5. A magyar szabályozás lehetséges irányai a DSA rendelet tükrében

A DSA rendelet a versenyjoghoz hasonlóan a szankcionálás terén kettős megoldást alkalmaz. Egyrészt előír a Bizottság hatáskörébe tartozó szankciókat, másrészt a tagállami szintre tartozó jogsértések esetén a digitális szolgáltatási koordinátorok szankcióinak kereteit határozza meg.

A Bizottság az online óriásplatformokkal kapcsolatban végez felügyeleti és jogérvényesítési tevékenységet, amennyiben azok megsértik a DSA rendelet III. fejezet 4. szakaszában szereplő rendelkezéseket (50. és 58. cikk). Ennek rendszere alapvetően a versenyjogban használatoshoz hasonló, így a rendelet meghatározza a jogérvényesítés feltárásának eszközeit (mint információkérés, interjúkészítés és helyszíni ellenőrzések). Az alkalmazható intézkedések között pedig megtalálhatjuk a rendeletnek való megfelelést célzó ideiglenes intézkedéseket, az online óriásplatformok kötelezettségvállalásainak végrehajtását, továbbá a rendeletnek való meg nem felelési határozatok meghozatalát és az anyagi jellegű bírságokat, valamint a kényszerítő jellegű eljárási bírságokat (60. cikk). Az eljárás kapcsán a rendelet egyes eljárási garanciákat is rögzít, mint a meghallgatáshoz való jog és az iratbetekintés jog (63. cikk), valamint a fogyasztók szempontjából a határozatok közzétételének joga (64. cikk). Ahogyan a versenyjog területén, úgy ebben a szegmensben is kötelesek a nemzeti hatóságok és a Bizottság egymással együttműködni (65. cikk).

A szankció mértéke bár megközelíti a versenyjogban előírtakat, attól elmarad, így az anyagi bírság mértéke a nettó árbevétel legfeljebb 6%-a lehet, míg a kényszerítő bírságé 1%. A tagállamoknak a rendeletből fakadóan jogalkotási kötelezettségük áll fenn, ugyanis a közvetítő szolgáltatók kötelezettségzegéseit nekik kell megállapítaniuk, mint ahogyan a digitális szol-

gáztatási koordinátorok eljárását is, akik a szolgáltatók elleni panaszokat fogadhatják. A rendelet elsősorban a szankcionálás kereteit határozza meg, így azt, hogy a tagállam biztosítsa, hogy a jogérvényesítés hatékony legyen a szankció arányos és egyben visszatartó erejű, továbbá a szankció kiszabása során figyelembe kell venni a jogsértés jellegét, a súlyosságát, esetleges ismétlődő jellegét és időtartamát több más szempontra is tekintettel.

Bár a tagállamok maguk határozhatják meg a saját szankcióikat, a bírságok kapcsán a rendelet alapvetően ugyanazokat a felső határokat rögzíti, mint a Bizottság előtti eljárásban, így az a nettó árbevétel 6, illetve 1%-ában maximalizált.

A tagállami jogalkotás számára tehát alapvető kérdés, hogy ennek fényében milyen szankciókat határozzon meg, illetve milyen eljárásrendben, illetve esetlegesen szükséges-e kiegészíteni a Szankció tv.-t.

Figyelemmel arra, hogy a jogérvényesítés bár alapvetően fogyasztóvédelmi célokat szolgál, a hatékonyság érdekében a szabályrendszer a versenytörvény szerinti szankciórendszerhez hasonlatos, ahhoz képest azonban alacsonyabb bírságmértékekkel.

Mivel a bírság maximumát a rendelet már meghatározta, így annak mértéke csak lefelé módosítható, amely azonban nem túl célszerű, hiszen annak kiszabása esetén a hatóság több szempontot is mérlegelhet, így a felső mértéknek valóban csak egyfajta plafonként funkcionál. A bírságok kapcsán inkább a nagy kérdés az, hogy a hatóság tud-e, illetve kíván-e megfelelő adatokat beszerezni a szolgáltató által elérni kívánt haszon mértékéről, hogy a bírság kiszabása során azt figyelembe véve szabja ki a büntetést.

Az egyéb szankciók során ugyancsak figyelembe vehetők a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) által alkalmazható más szankciók, mint a

- jogsértés tényének megállapítása
- jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése
- jogsértő magatartás további folytatásának megtiltása
- korrekciós intézkedés
- helyreigazító nyilatkozat közzététele
- figyelmeztetés
- kötelezettségvállalás teljesítésére történő kötelezés.

Az eljárásrend kapcsán pedig rögzíthető, hogy a GVH eljárására kivett eljárást képez az Ákr. alól, amely e tekintetben az ágazati sajátosságok miatt megőrzendő lehetett volna. Ezzel önmagában is eldöntött lehetett volna a szabályozás Szankció tv.-hez való viszonya, hiszen annak hatálya csak az Ákr. által kiszabható szankciókra vonatkozik, míg a célja pedig a szankciók sorrendiségének a meghatározása az arányosság érdekében. Az eljárásrend különtartása emellett azzal is indokolható lenne, hogy dogmatikailag a rendeletben meghatározott és az azon alapuló szankciók a szabálytalanságok csoportjába tartoznak.

A közigazgatási szankciórendszer magyar hagyományait áttekintve és figyelembe véve az uniós szankciók, azaz szabálytalanságok egyes újabb tendenciáit, felvethetők új, a magyar rendszerben még nem létező szankciótípusok is. Ez utóbbi körébe tarthatnak az egyedi szankciók, amelyek kapcsán főként a kartelljog vonatkozásában találhatunk érveket a jogirodalomban. A szankciórendszer szempontjából a DSA rendelet határozza meg a szankcionálás kereteit, azonban nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a tagállam milyen szankciókat kíván bevezetni a nemzeti jogba az adott területen. A digitális szolgáltatások piacára vonatkozó szabályozásnak a kartelljoggal való párhuzamosságai miatt ésszerű kiindulópontot jelenthettek volna a hazai jogban az anyagi jogi rendelkezések tekintetében.

A hatékonyság kapcsán a tanulmányban elemzettek szerint fontos szempont a jogalkalmazó hatóságok információszerzőképessége, amely alapján meghatározható a jogsértés pontos

előnye és az annak alapján történő szankciókiszabás. Az új szankciók jegyében akár uniós, akár tagállami szinten felvethető akár az individuális szankciók kérdése, azonban az akörül kialakult vita egy fontos pontja is, amely a szankcionálás erkölcsi súlya, és a jogsértéstől való morális visszatartó erő, amely jelenleg még alig jelenik meg. Mind ezek mellett pedig figyelembe veendő, hogy az uniós szankciós jogban ugyanazon kérdések merülnek fel a büntetőjogi vádtól történő elhatárolást illetően, mint a hazai jogban, bár az egyes kérdésekre adott esetben eltérő válaszok szülehetnek.

### Hivatkozások

- Árva Zs. (2021). Közigazgatási szankcionálás COVID idején. *Közjavak*, 7(2–3), 5–9. <https://doi.org/10.21867/KjK/2021.2.1>
- Árva Zs. (2022). *A közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása*. Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány. Online: <https://shorturl.at/wBQU4>
- Balázs I., & Hoffman I. (2022). A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején. *KözigazgatásTudomány*, 2(1), 5–27. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.35>
- de Moor-van Vugt, A. (2012). Administrative sanctions in EU law. *Review of European Administrative Law*, 5(1), 5–41. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1992922>
- Európai Közösségek (1992). The Environmental Dimension. Task Force Report on the Environment and the Internal Market, 1992. <http://aei.pitt.edu/6016/>
- Gajdusчек Gy. (2008). *Rendnek lennie kell*. KSZK ROP Programigazgatóság.
- Kis N., & Nagy M. (2007). *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG–Orac.
- Markham, J. (2013). The Failure of Corporate Governance Standards and Antitrust Compliance. *University of San Francisco Law Research Paper*, No. 2013–22., 1–43. Online: <https://ssrn.com/abstract=2233664>
- Nagy M. (2000). *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Osiris.
- Nagy M. (2018). Dogmatikai alibi-megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73(5), 252–259. Online: [http://real-j.mtak.hu/11299/20/JK\\_2018\\_5.pdf](http://real-j.mtak.hu/11299/20/JK_2018_5.pdf)
- Nagy M. (2019). A közigazgatás szankciórendszere. In Jakab A., Könczöl, M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat-szerkesztő: Balázs I.)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer>
- OECD. (2005). Cartels: Sanctions Against Individuals. DAF/COMP(2004)39. Online: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2004\)39/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2004)39/en/pdf)
- Whelan, P. (2022). Reforming the European Commission’s enforcement of cartel Law the Case for individual administrative sanctions. *CPI Antitrust Chronicle*, 8. Online: <https://ssrn.com/abstract=4201443>



# A DIGITAL SERVICES ACT ÉS AZ EU FOGYASZTÓVÉDELMI JOGA

TÓTH ANDRÁS\* 

\* Elnökhelyettes, a Versenytanács elnöke, Gazdasági Versenyhivatal; habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet, Közigazgatási és Infokommunikációs Tanszék. E-mail: [toth.andras@kre.hu](mailto:toth.andras@kre.hu)

## Absztrakt

Az online közvetítő szolgáltatások területét szabályozó első uniós jogszabály elfogadása óta már több, mint húsz év telt el, a gazdaság ezen területe ennyi idő alatt óriási fejlődésen és átalakuláson ment keresztül. Ez a folyamat tette szükségessé a szabályozás tovább fejlesztését is, melynek egyik állomása a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet (DSA). A DSA bár nem érinti az EU fogyasztóvédelmi jogát, két ponton is kiegészíti azt. Először a DSA többfelelősségből fakadó gondossági elvárásai által, melyek a rangsorolás és az online hirdetések jogszerűségének előmozdításával kapcsolatban tartalmaznak előírásokat. A második az online platformok saját szolgáltatásaira vonatkozó fogyasztóvédelmi előírásokat foglalja magában, és szintén két részre bomlik, a célzott reklámokra és a sötét mintázatokra.

## Kulcsszavak

DSA, fogyasztóvédelem, rangsorolás, célzott reklámok, sötét minták

## Abstract

More than twenty years have passed since the first EU legislation regulating online services was adopted. In that time, this sector has developed and changed enormously. This process has led to the need for regulatory reforms, one of which is the Digital Services Act (DSA). This paper describes the reasoning behind the DSA and the regulatory objectives that led the EU legislators to adopt it. After a general overview, the detailed consumer protection rules of the DSA are presented, where two major topics are discussed. The first topic is the DSA's due diligence requirements arising from the special responsibilities, including the rules of ranking and promoting the legality of online advertising. The second topic covers consumer protection provisions for the own services of online platforms and is also divided into two parts, targeted advertising and dark patterns. The study is not limited to a presentation of the DSA rules, the specific parts of other EU legislation and their differentiation are also presented where relevant.

## Keywords

DSA, consumer protection, ranking, targeted advertising, dark patterns

## 1. Bevezetés

Az online platformok (közvetítő szolgáltatások) az elmúlt évtizedek alatt az uniós polgárok mindennapjainak fontos részévé váltak. A területet először szabályozó 2000/31/EK elektronikus kereskedelmi irányelv<sup>1</sup> elfogadása óta eltelt húsz évben új és innovatív üzleti modellek és szolgáltatások, például az online közösségi hálózatok és a fogyasztók számára a kereskedőkkel távollévők között kötött szerződések létrehozását lehetővé tevő online platformok az információk megosztásának, az azokhoz való hozzáférésnek és az ügyletekben való részvétel új módjait hozták létre.<sup>2</sup> A DSA legfőbb szabályozási koncepciója az 1. cikk (2) bekezdés alapján tehát az elektronikus kereskedelmi irányelv harmonizált továbbfejlesztésében áll. Ez egyfelől magába foglalja a közvetítő szolgáltatók elektronikus kereskedelmi irányelv szerinti felelősség alóli feltételes mentességének továbbhangolását, másfelől a közvetítő szolgáltatók egyes konkrét kategóriáira vonatkozó kellő gondossági kötelezettségekre irányadó szabályok kialakítását, harmadrészt az elektronikus kereskedelmi irányelv egyes elvárásainak közvetítő szolgáltatók saját szolgáltatásai vonatkozásában való tovább specifikálását. Jelen tanulmány a DSA és az EU fogyasztóvédelmi jogának viszonyát ezen hármasság mentén tekinti át.

## 2. A DSA és az EU fogyasztóvédelmi joga viszonyának áttekintése

A DSA ezen hármas szabályozási célkitűzése rámutat egyrészt a közvetítő szolgáltatók kettős szerepére (nevezetesen, hogy nemcsak saját, hanem harmadik felek tartalmait és szolgáltatásait is hozzáférhetővé teszik), másrészt arra, hogy egyfajta kapuőrként lehetőségük és felelősségük a harmadik felek szabályozási (és így fogyasztóvédelmi) megfelelésének előmozdítása. Ez utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy a DSA „ikerrendelete”, a digitális piacokról szóló rendelet (DMA)<sup>3</sup> kifejezetten kapuőrként nevesíti az online platformokat, de ez a DSA szabályozási megközelítéséből is kiviláglik. Az online platformok DSA által megragadott ezen lényege, hogy ezek a szolgáltatók felületet adnak tőlük független felhasználók tartalmainak és szolgáltatásainak. Tulajdonképpen ezzel ők elsősorban gazdasági alapon kerülnek olyan helyzetbe, amelyben hosszas fejlődés révén, organikusán az állam van: szabályozóiba. A DSA-n keresztül az ‘állam’, a jogalkotó (itt az EU) azokat az elvárásokat fogalmazza meg a kapuőrökkel szemben, amelyeket például a médiajog területén maguk az államok közvetlenül írnak elő és alkalmaznak a saját joghatóságukat jelentő állami közegben működő médiával kapcsolatban: jogellenes tartalmak kezelése, cenzúra kérdése, a nyilvánossághoz való hozzájutás. A DSA tehát egyfajta társszabályozás is abban az értelemben, hogy az EU elismeri az online platformok kapuőri szerepéből következő kvázi szabályozói képességét és ezt a képességet szabályozza.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Ld. 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: DSA) 1. preambulumbekkezdés.

<sup>3</sup> 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).



A DMA-ban kifejezetten megjelenő kapuóri minőség tehát az ikerrendelet párjában, a DSA-ban is felsejlik a társszabályozási megközelítés okaként és indokaként. A DSA tehát az a szabályozás is, amely az online platformok azon jellemzőjét ragadja meg, hogy ők egybeterelnek, gyűjtenek tőlük független szolgáltatásokat és tartalmakat, amelyek megjelenésére ők adtak alapot, okot, lehetőséget. Ez a felismerés az elektronikus kereskedelmi irányelv idején még nem születhetett meg, miként erre a DSA kifejezetten is utal.<sup>4</sup> Ahogyan ezt a DSA rögzíti: a közvetítő szolgáltatók felelősségteljes és kellően gondos magatartása elengedhetetlen a biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezethez, többek között ahhoz, hogy a fogyasztóvédelem magas szintje elérhetővé váljon.<sup>5</sup>

A DSA kifejezetten rögzíti, hogy nem érinti<sup>6</sup> a fogyasztóvédelemre vonatkozó uniós jogot, különösen a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvet (a továbbiakban: UCP irányelv)<sup>7</sup> és a fogyasztói jogokról szóló irányelvet (a továbbiakban: CRD).<sup>8</sup> A DSA ugyanakkor valamennyi szabályozási célkitűzése (felelőség keretei, többletfelelősségből fakadó gondossági elvárások, saját szolgáltatásaikkal szembeni követelmények) kapcsolatba kerül az EU fogyasztóvédelmi jogával.

### **3. A DSA többletfelelősségből fakadó gondossági elvárásai és az EU fogyasztóvédelmi joga**

A DSA egyik célja, hogy az online platformok a pozíciójukból fakadóan betöltött szabályozási potenciált az EU elképzelései szerint betöltsék azon tartalmakkal és szolgáltatásokkal szemben, amelyek az ő platformjaik révén álltak elő és váltak elérhetővé. Ez a szabályozási potenciál lényegében megfeleltethető az állam médiapiacokkal kapcsolatosan már történelmileg megszokott szabályozási elvárásaival: cenzúra korlátai, közösség védelme a jogellenes és káros tartalmakkal szemben, a véleménynyilvánítás szabadságának védelme. Mivel a fogyasztóvédelmi jog a kereskedelmi viszonyokban gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező vevő helyzetén kíván segíteni, ezért a DSA jogellenes tartalmakkal szembeni elvárásai kapcsolatba kerülnek az EU fogyasztóvédelmi jogával. Ez a kapcsolat abból fakad, hogy a DSA több ponton is erősíti a fogyasztóvédelmi elvárásoknak való megfelelést az online platformokra telepített többletfelelősség jegyében, ami arra vezethető vissza, hogy az online platformok képesek a kereskedőkkel szembeni fogyasztóvédelmi elvárások kikényszerítésének fokozására kapuóri szerepüknél fogva.

Mindenekelőtt meg kell jegyezni a többletfelelősség kapcsán, hogy nem a DSA az első, amely ezt a követelményt az online platformok tekintetében érvényesíti. Az EU fogyasztóvé-

---

<sup>4</sup> DSA (1) preambulumbekzdés.

<sup>5</sup> DSA (3) preambulumbekzdés.

<sup>6</sup> DSA (10) preambulumbekzdés.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”).

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve (2011. október 25.) a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.



delmi szabályozása, konkrétan a UCP irányelv a szakmai gondosság elvárásán és a másodlagos – az érdekelte felelősségen túlmutató –, a kereskedelmi gyakorlat közvetítésében résztvevők felelősségén keresztül, a CRD pedig már egy ideje azzal segíti a fogyasztóvédelmi elveknek való megfelelést, hogy a közvetítő szolgáltatókra telepít többletelvárásokat. A UCP irányelv a szakmai gondossági elváráson keresztül eddig is elvárta, hogy az online platformok tegyék lehetővé harmadik fél kereskedők számára az uniós fogyasztóvédelmi és marketingtörvények előírásainak való megfelelést (Európai Bizottság, 2005, 87–89). Tehát a platformoknak úgy kell kialakítani az eladásra szolgáló elektronikus felületeiket, hogy lehetővé tegyék a harmadik fél kereskedők számára, hogy megfeleljenek a UCP irányelv 7. cikk szerinti vagy a CRD 6. cikke szerinti tájékoztatási követelményeknek. Ebből fakadóan a platformnak biztosítania kell, hogy a fogyasztó tudja, hogy az értékesítő kereskedőnek minősül, hiszen ezen múlik az elállási joga. Az Európai Bíróság Wathélet-ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy amennyiben a platform nem nyújt tájékoztatást a tényleges kereskedő kilétéről, ami azt a benyomást kelti, hogy a platform a tényleges kereskedő, akkor az a helyzet állhat elő, hogy a platform felelősséggel tartozik a kereskedő kötelezettségeiért.<sup>9</sup> Ezt a DSA 6. cikk (3) bekezdése kodifikálja is, miszerint a felelősség alóli mentesülés nem alkalmazható az olyan online platformok fogyasztóvédelmi jog szerinti felelősségére, amelyek lehetővé teszik a fogyasztók számára, hogy távollevők között kötött szerződéseket hozzanak létre a kereskedőkkel, amennyiben az átlagfogyasztó azt hiszi, hogy az ügylet tárgyát képező terméket vagy szolgáltatást az online platform biztosítja. Nem hivatkozhatnak a közvetítők elektronikus kereskedelemről szóló irányelv szerinti felelősség alóli mentességére a saját, aktív kereskedelmi gyakorlataik tekintetében, mivel ez a mentesség kizárólag a harmadik felek kérésére passzív módon tárolt jogellenes információkra vonatkozik (Európai Bizottság, 2005, 87–89).

### 3.1. Rangsorolás

A DSA definiálja a rangsorolást<sup>10</sup> és minden online közvetítő platformszolgáltatóra előírja, hogy ha ajánlórendszereket alkalmaz (amelyek algoritmikusan rangsorolnak), akkor a szerződési feltételekben – világosan és közérthetően – meg kell határozni az ajánlórendszerükben használt fő paramétereket, a paraméterek viszonylagos fontosságának okait, és az erről szóló tájékoztatásnak a platform bármely igénybe vevője számára megismerhetőnek kell lennie.<sup>11</sup> Amennyiben több opció is rendelkezésre áll a megjelenített információk relatív sorrendjét meghatározó ajánlórendszerek tekintetében, az online platformot üzemeltető szolgáltatók hozzáférhetővé tesznek egy olyan funkciót is, amely lehetővé teszi a szolgáltatás igénybe vevője számára, hogy bármikor kiválassza és módosítsa az általa előnyben részesített opciót.<sup>12</sup> Ha pedig legalább 45 millió havi felhasználóval rendelkező óriásplatformról van szó, akkor a DSA alapján a Bizottság bele is nézhet a rangsorolási algoritmusok működésébe.<sup>13</sup> Az óriásplatformoknak legalább egyszer

<sup>9</sup> 2016. november 9-i Sabrina Wathélet kontra Garage Bietheres & Fils SPRL ítélet, C-149/15, EU:C:2016:840.

<sup>10</sup> DSA 3. cikk s) pontja: „ajánlórendszer”: teljes mértékben vagy részben automatizált rendszer, amelyet az online platform arra használ, hogy az online interfészen konkrét információkat javasoljon vagy ezeket az információkat rangsorolja a szolgáltatás igénybe vevője számára, többek között a szolgáltatás igénybe vevője által indított keresés alapján vagy egyéb módon meghatározva a megjelenített információk relatív sorrendjét vagy elsőbbségét.

<sup>11</sup> DSA 27. cikk (1) bekezdése.

<sup>12</sup> DSA 27. cikk (3) bekezdése.

<sup>13</sup> DSA 37. cikk, 40. cikk, 72. cikk.

értékelniük kell a szolgáltatásaik működéséből és használatából eredő rendszerszintű kockázatokat,<sup>14</sup> amelynek fényében meg kell tenniük a megfelelő, az ezeket a kockázatokat enyhítő intézkedéseket az algoritmikus ajánlórendszereik vonatkozásában.<sup>15</sup> A rangsorolás érintheti az online platformok saját, valamint harmadik felek tartalmait és szolgáltatásait is. Ahhoz, hogy a DSA szabályozás európai fogyasztóvédelmi joghoz képesti viszonyát megérthessük, először is át kell tekinteni a rangsorolásra vonatkozó európai fogyasztóvédelmi szabályozást.

Az uniós jog először a 2019/1150 rendeletben<sup>16</sup> (a továbbiakban: P2B rendelet, ahol a P2B rövidítés a platform-to-business, azaz platform és vállalkozások közötti szerződéses kapcsolatra utal) írta elő az online keresőprogram-szolgáltatók számára, hogy rögzítsék a platformjukon megjelenített kereskedelmi ajánlatok sorrendjét (azaz a rangsorolást) befolyásoló fő paramétereket és e fő paraméterek más paraméterekhez képest meglévő viszonylagos jelentőségének okait.<sup>17</sup> Ezen belül be kell mutatniuk, milyen lehetőségek – ideértve a díjfizetést is – segítségével befolyásolhatják aktívan a rangsorolást, és ezek a lehetőségek miként viszonyulnak egymáshoz.<sup>18</sup> A rangsorolási szempontokat bemutató tájékoztatásnak az üzleti felhasználók és a fogyasztók számára is hozzáférhetőnek kell lennie. A P2B rendelet elsődlegesen a P2B viszony szabályozását célozza, tehát a platformoknak az üzleti felhasználóikat kell a szerződési feltételeikben vagy a szerződéskötést megelőző szakaszban erről tájékoztatnia.

A P2B rangsorolási szabályait egészíti/terjeszti ki az Omnibus irányelv,<sup>19</sup> amely mind a CRD, mind a UCP irányelv részévé emeli a rangsorolási szempontokat érintő tájékoztatások előírását.

A CRD az online piacokon szerződéskötés előtt kötelező tájékoztatási elemként írja elő a fogyasztók tájékoztatását a rangsorolási szempontokról. Eszerint az online piac szolgáltatója – még mielőtt a fogyasztót kötné a fogyasztói szerződés vagy ajánlat – köteles világos és érthető nyelven, az alkalmazott távközlő eszközöknek megfelelő módon tájékoztatást adni a fogyasztónak a rangsorolás főbb paramétereiről, és a paraméterek egymáshoz viszonyított jelentőségéről.<sup>20</sup> A CRD tehát a P2B-hez képest kétszeresen is tágabb:

- egyfelől alanyi körét illetően, hiszen a P2B rendelet az online kereső szolgáltatókra vonatkozik üzletfeleivel szemben, míg a CRD a végfogyasztókat védi minden online ügyletkötésnél, ahol rangsorolást alkalmaznak,
- másfelől a P2B megelégszik az általános szerződési feltételekben való tájékoztatással, addig a CRD elvárja a világos és érthető tájékoztatás nyújtását a rangsorolás működéséről az online szerződéskötés előtt, amely elvárás nyilvánvalóan inkább megfelel a fogyasztók egyszerű és közérthető tájékoztatási elvárásainak.

Az UCP irányelv szintén kiegészült a rangsorolással szembeni elvárásokkal, részben a megtevesztő mulasztások, részben pedig a feketelistás tényállások körében. A UCP szabályozása

<sup>14</sup> DSA 34. cikk.

<sup>15</sup> DSA 35. cikk (1) bekezdés d) pont.

<sup>16</sup> Az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról szóló 2019/1150 (EU) rendelet.

<sup>17</sup> P2B rendelet 5. cikk (5) bekezdése.

<sup>18</sup> P2B rendelet (26) preambulumbekkezdés.

<sup>19</sup> A 93/13/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 98/6/EK, a 2005/29/EK és a 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása és korszerűsítése tekintetében történő módosításáról.

<sup>20</sup> CRD III. fejezet 6a. cikk (1) bekezdés a) pont.

tehát kétrétegű ebben a tekintetben: egyfelől a 7. cikk (4a) bekezdésben előír egy előzetes általános tájékoztatási követelményt (hasonlóan a P2B rendelethez és CRD-hez) a vásárlásra felhívással összefüggésben, másfelől pedig konkrét tilalmakat állít fel az 1. melléklet 11a. pontjában a rangsorolás rejtett, azaz explicit magyarázat nélküli, fizetéssel való befolyásolására.

A UCP irányelv 7. cikk (4a) bekezdésében foglalt tájékoztatási követelmény (rangsorolási eredményt meghatározó fő paraméterekre vonatkozó tájékoztatás) csak az online piacokra és az összehasonlító eszközökre alkalmazandó. Nem vonatkozik azokra a kereskedőkre, akik csak azt teszik lehetővé a fogyasztók számára, hogy a különböző termékekre vonatkozó saját ajánlataik között keressenek (Európai Bizottság, 2005, 90–93). Rájuk és a kereső szolgáltatókra is vonatkozik azonban a UCP irányelv 1. mellékletének 11a. pontja (rangsorolás rejtett fizetéssel befolyásolásának tilalma). Nem a UCP irányelv 7. cikk (4a) bekezdése, hanem a P2B rendelet alkalmazandó viszont az online keresőprogramokra, amely már előírja, hogy az online keresőprogramok valamennyi szolgáltatója „könnyen és nyilvánosan hozzáférhető leírást” tegyen közzé a fő paramétereiről, amely ennek megfelelően nemcsak az üzleti felhasználók, hanem a fogyasztók számára is hozzáférhető (Európai Bizottság, 2005, 90–93).

A CRD is a UCP irányelv 7. cikk (4a) bekezdésében foglalthoz hasonló tájékoztatási kötelezettséget ír elő, de ez csak az online piacokra vonatkozik. A jogalkotó több olyan szempontot sorol fel, amelyeket egy megtévesztő mulasztást valószínűsítő kereskedelmi gyakorlat értékelése során jelentősnek kell tekinteni. 2022. május 28-tól ilyen jelentős információ lett az online piacok vagy összehasonlító eszközök szolgáltatóinak a rangsorolási szempontokról adott tájékoztatása.<sup>21</sup> A UCP irányelv és a CRD továbbá csak általános tájékoztatást írnak elő a fő rangsorolási paraméterek és azok viszonylagos jelentősége tekintetében. Ez a megközelítés a fogyasztók tájékoztatási igényeit tükrözi, mert azoknak könnyen érthető, tömör információkra van szükségük. A P2B rendelet viszont előírja a fő rangsorolási paraméterek relatív fontosságának indokait is. Egyik európai szabályozás sem írja elő a rangsorolást végző algoritmusok közzétételét,<sup>22</sup> viszont az érintett szolgáltatók kereskedelmi érdekeinek figyelembevétele soha nem vezethet a rangsorolást meghatározó fő paraméterek nyilvánosságra hozatalának megtagadásához.<sup>23</sup>

A UCP irányelv 1. mellékletének 11a. pontja (rangsorolás rejtett fizetéssel befolyásolásának tilalma) minden kereskedőre vonatkozik (beleértve a piacteret is, ha jutalékot kap a kereskedőtől) és tiltja a rangsorba kerülés és magasabb rangsorolás rejtett módon való fizetéssel manipulálását. A szabályozás tehát nem tiltja a hirdetések megjelenítését vagy a magasabb rangsorolást az érintett kereskedőtől kapott kifizetések alapján, de előírja a keresőeszköz szolgáltatója számára, hogy egyértelműen tájékoztassa a fogyasztót, ha a keresési találatokba kerülésért vagy rangsorolásáért a kereskedők fizettek.

A P2B rendelet marad tehát alkalmazandó az online kereső szolgáltatók által alkalmazott rangsorolás tekintetében. UCP irányelv azért nem lesz alkalmazható (Európai Bizottság, 2005, 90–93), mert a találati rangsor licittel befolyásolása lényegében reklámhely értékesítésként fogható fel. Ez pedig nem lesz elég a UCP irányelv alkalmazásához szükséges közvetlen eladásösztönzési érdekelttséghez, az online kereső szolgáltató részéről. Egyebekben pedig a kereskedelmi gyakorlat közvetítésében való másodlagos felelősségét maga a UCP irányelv zárja ki a kivétel – fent már hivatkozott – nevesítésével.

<sup>21</sup> UCP irányelv 7. cikk (4a) bekezdése, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény 7. § (7) bekezdése.

<sup>22</sup> Ld. az (EU) 2019/2161 irányelv (23) preambulumbekzdését és a P2B rendelet (27) preambulumbekzdését.

<sup>23</sup> P2B rendelet 5. cikk.

A CRD és a UCP irányelv viszonyát a CRD 6a. cikk (1) bekezdése világosan tisztázza, mikor kimondja, hogy az online piacokon kötött szerződésekre vonatkozó egyedi kiegészítő tájékoztatási követelmények csak a UCP irányelv sérelme nélkül, tehát szubszidiáriusan alkalmazhatók. Ebből következően a CRD által a rangsorolás kapcsán előírt előzetes tájékoztatási követelmények a UCP irányelv 7. cikk (5) bekezdése értelmében jelentősnek minősülnek, és az ilyen tájékoztatás elmulasztása megtévesztő kereskedelmi gyakorlat lehet, amennyiben ez a mulasztás az átlagfogyasztót olyan üzleti döntés meghozatalára készteti, amelyet egyébként nem hozott volna meg.

Áttekintve a rangsorolásra vonatkozó európai fogyasztóvédelmi szabályozást és visszatérve a DSA rangsorolási szabályaira, a következő megállapítások tehetők:

- A DSA rangsorolási szabályai egyfelől meghaladják a P2B rendelet, a CRD és a UCP irányelv szabályozását, mert azokra a rangsorolásokra/ajánlásokra is vonatkozik, amelyek nem kereskedelmi célúak.
- Másfelől a kereskedelmi célú rangsorolás kapcsán kiegészíti az eddigi szabályozásokat azzal, hogy a DSA előírja, hogy az online óriásplatformot és a nagyon nagy online keresőprogramot üzemeltető szolgáltatóknak kockázatot kell értékelniük,<sup>24</sup> amelybe beletartoznak a fogyasztóvédelemre kifejtett tényleges vagy várható hatások. Ilyen kockázatok merülhetnek fel például az online óriásplatformok vagy nagyon népszerű online keresőprogramok által használt algoritmikus rendszerek kialakításával kapcsolatban.<sup>25</sup>

A DSA 27. cikk (1) bekezdésében foglalt – CRD-hez és P2B-hez hasonló – átláthatósági követelmények tehát a CRD és P2B által le nem fedett tartalom rangsorolására vonatkoznak és ebből következően nem érintik a kereskedelmi gyakorlatok tekintetében előírt hasonló kötelezettségeket, hanem azokat egészítik ki.<sup>26</sup>

### 3.2. Az online hirdetések jogszerűségének előmozdítása

Az online platformok személyes és egyéb, a felhasználók online aktivitását leíró adatokat gyűjthetnek abból a célból, hogy aztán azokat hirdetések biztosítására használják fel. Ezek az online platformok ezekből a hirdetések közül biztosítják azokat a szolgáltatásokat, amelyek segítségével a felhasználókat egybe gyűjthetik. A hirdetéseket azonban harmadik felek helyezik el, akiknek meg kell felelniük az azok jogszerűségével kapcsolatos uniós jognak. A DSA kapuóri jellegű többletfelelősség szabályozásának második témaköre azt szolgálja, hogy az online platformokon hirdető harmadik felek a fogyasztóvédelmi elvárásoknak jobban megfelelhessenek azáltal, hogy a harmadik felek hirdetését hozzáférhetővé tevő online platformokra is kötelezettségeket telepít ennek érdekében.

A DSA 26. cikk (1) bekezdése előírja, hogy az online platformot üzemeltető azon szolgáltatóknak, akik online interfészükön hirdetéseket jelenítenek meg, biztosítaniuk kell, hogy a szolgáltatások igénybe vevői számára világosan, tömören, egyértelműen és valós időben fel-tűntessék a következőket:

- az információ hirdetésnek minősül,
- mely természetes vagy jogi személy nevében került sor a hirdetés megjelenítésére,

---

<sup>24</sup> DSA (80) preambulumbekzdés.

<sup>25</sup> DSA 34. cikk (1) bekezdés b) pont.

<sup>26</sup> DSA (11) preambulumbekzdés.

- a hirdetést mely természetes vagy jogi személy finanszírozta, amennyiben e személy eltér az előző pontban említett természetes vagy jogi személytől,
- melyek a szolgáltatás hirdetéssel megcélzott igénybe vevőjének meghatározására szolgáló paraméterekkel kapcsolatos érdemi információk – amelyeknek közvetlenül és könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük a hirdetésből –, és adott esetben az, hogy hogyan lehet módosítani e paramétereket.

A DSA 26. cikk (2) bekezdése értelmében az online platformot üzemeltető szolgáltatóknak biztosítaniuk kell a szolgáltatás igénybe vevői számára egy olyan funkciót, amely lehetővé teszi annak bejelentését, hogy az általuk szolgáltatott tartalom kereskedelmi tájékoztatásnak minősül-e, vagy tartalmaz-e ilyet.

Ezen előírások által tehát a DSA 26. cikke fokozza a fogyasztóvédelmi jogérvényesítési képességeket azzal, hogy a hirdetők azonosításához és a felelősségre vonásukhoz (pl. elállási jog gyakorlása, jogellenes tartalom közzététele miatt) szükséges adatok rendelkezésre álljanak. Az érintett online platformot üzemeltető szolgáltatóknak biztosítaniuk kell, hogy mindaddig ne kínáljanak termékeket vagy szolgáltatásokat, amíg ezek az információk nem teljesek.<sup>27</sup> Ez azonban nem jelenti a kereskedők által szolgáltatásaik igénybevétele útján eladásra kínált termékek, illetve szolgáltatások általános nyomon követésével kapcsolatos kötelezettség előírását az online platformot üzemeltető szolgáltatók számára.<sup>28</sup> A UCP irányelv 7. cikkének (2) bekezdése és az I. mellékletének 22. pontja értelmében a rejtett reklámokra vonatkozó tilalmakra mind a közösségi média platformokkal, mind a közösségi média platformokat használó harmadik felekkel szemben lehet hivatkozni.

A DSA ezen előírása kifejezetten a CRD 6. és 8. cikkében, a UCP irányelv 7. cikkében, a 2000/31/EK irányelv 5. és 6. cikkében, valamint a 98/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>29</sup> 3. cikkében foglalt tájékoztatási követelményeknek való megfelelést szolgálja.<sup>30</sup> Például az influenzákkal szemben elvárás, hogy tüntessék fel, ha egy posztjuk valójában fizetett (ellenkező esetben szerkesztői tartalomnak álcázott reklám valósul meg).<sup>31</sup> Ezen követelménynek való megfelelést segíti elő, ha az online platform köteles biztosítani technikailag egy olyan megoldást, amely a hirdetésként való megjelölést lehetővé teszi. A DSA 26. cikkében az online platformokkal szemben megfogalmazott elvárás eddig is levezethető volt a UCP irányelv szakmai gondosságra vonatkozó követelményeiből.

Az online óriásplatformoknak nyilvános hozzáférést kell biztosítaniuk az online interfészükön szereplő hirdetések adattáraihoz, hogy elősegítsék a felügyeletet és az online hirdetések kapcsán felmerülő kockázatokkal kapcsolatos kutatást, például a jogellenes hirdetések vagy olyan manipulatív technikák és félretájékoztatás vonatkozásában, amelyek valós és előre láthatóan negatív hatást gyakorolnak a közérdekre.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> DSA (74) preambulumbekkezdés.

<sup>28</sup> DSA (74) preambulumbekkezdés.

<sup>29</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 98/6/EK irányelve (1998. február 16.) a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről.

<sup>30</sup> DSA (74) preambulumbekkezdés.

<sup>31</sup> Vj–110/2016.

<sup>32</sup> DSA (66) preambulumbekkezdés.



#### 4. Az online platformok saját szolgáltatásaira vonatkozó fogyasztóvédelmi előírások a DSA-ban

A DSA nemcsak a kapuőri szerepből fakadó többletfelelősséget ruházza az online szolgáltatókra, hanem saját szolgáltatásaik kapcsán is fogalmaz meg elvárásokat a hirdetések célzása és a sötét mintázatok kapcsán, amelyeknek közvetlen fogyasztóvédelmi összefüggései vannak.

##### 4.1. Célzott reklámok

A figyelempiacokon a hirdető azért fizetnek a reklámfelületek értékesítőinek, hogy a vevői korlátos erőforrásnak minősülő figyelme rájuk irányuljon (Hámori, 2021, 102). A többletgazdaságban ugyanis a kínálat túlsúlyából fakadóan az eladóknak törekedniük kell a vevők meghódítására (Hámori, 2021, 97). Az egyének leginkább a személyüknek szóló információknak szentelnek figyelmet, amelyhez a reklámok személyre szabása a kulcs (Hámori, 2021, 115). A figyelempiacokon az adatok ahhoz kellene, hogy célzottabb reklámok révén több figyelem legyen leköthető (Newman, 2019, 25). Egy brit felmérés szerint hetven százalékkal kevesebb azon hirdetési felületet kínáló bevétel, akik nem célozzák a reklámokat azokkal szemben, akik megvalósítják a reklámok személyre szabását (CMA, 2020, 4295. Tény az is, hogy vannak olyan felhasználók, akik pozitívként értékelik a személyre szabott reklámokat (Evans, 2020, 26–27; Botta & Wiedemann, 2019, 475), hiszen csökkenthetik a fogyasztó tranzakciós (keresési) költségeit (Jin & Stivers, 2017, 12–14).

A reklámok célzása tehát a magukat hirdetésekből fenntartó online platformok üzleti modelljének központi eleme, amelyet a DSA bizonyos esetekben meg is tilt. Egyfelől az online platformot üzemeltető szolgáltatóknak megtiltja, hogy a szolgáltatás igénybe vevőinek adatait felhasználó profilalkotáson alapuló hirdetéseket jelenítsenek meg, ha kellő bizonyossággal tudatában vannak annak, hogy a szolgáltatás igénybe vevője kiskorú.<sup>33</sup> Meg kell jegyezni, hogy a UCP irányelv I. melléklet 28. pontja is tiltja a közvetlenül gyermekeknek szóló felhívásokat a kereskedelmi kommunikációban. A célcsoportként a gyermekekre összpontosító célzott hirdetési gyakorlatok ezért a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv értelmében nem tartalmazhatnak közvetlen felszólítást a reklámozott termékek megvásárlására. Másfelől a DSA 26. cikk (3) bekezdése kifejezetten megtiltja a profilalkotáson alapuló reklám célzást az általános adatvédelmi rendelet (a továbbiakban: GDPR)<sup>34</sup> 9. cikkének (1) bekezdésében említett különleges kategóriáinak felhasználásával. A DSA a reklámok célzása kapcsán a GDPR-t is kiegészíti. A DSA szerint ugyanis a reklámok célzásához szükséges beszerezni az érintett hozzájárulását.<sup>35</sup> Ebből következően a reklám célzásához nem elegendő a GDPR adatkezelési jogalapjai közül a szerződés teljesítésére vagy a jogos érdekre való hivatkozás. A GDPR szerinti hozzájárulási és tiltakozási jog gyakorlását segíti elő a DSA 26. cikk (1) bekezdésének d) pontja, amely előírja az online platformot üzemeltető azon szolgáltatóknak, akik online interfészükön hirdetéseket jelenítenek meg, hogy biztosítsák az arra vonatkozó információk elérhe-

<sup>33</sup> DSA 28. cikk (2) bekezdés.

<sup>34</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

<sup>35</sup> DSA (68) preambulumbekkezdés.

tőségét, hogy melyek a szolgáltatás hirdetéssel megcélzott igénybe vevőjének meghatározására szolgáló paraméterek, és adott esetben azokat hogyan lehet módosítani.

## 4.2. Sötét minták

A DSA 25. cikke szerint az online platformok nem tervezhetik meg online felületeiket olyan módon, amely megteveszti, manipulálja vagy más módon lényegesen torzítja vagy rontja szolgáltatásaik felhasználóinak szabad és tájékozott döntéshozatali képességét. Ez a tilalom azonban csak annyiban alkalmazandó a DSA 25. cikk (2) bekezdése értelmében, amennyiben nem eladásösztönzés részeként tanúsítják, mert akkor a UCP irányelv hatálya alá fog esni.

A DSA szerint a sötét megoldások olyan gyakorlatok, amelyek jelentősen torzítják vagy korlátozzák a szolgáltatás igénybe vevőinek azon képességét, hogy önálló és megalapozott döntéseket hozzanak.<sup>36</sup> Ezek a gyakorlatok felhasználhatók arra, hogy a szolgáltatás igénybe vevőit meggyőzzék arról, hogy nem kívánt magatartást tanúsítsanak, vagy olyan nem kívánt döntéseket hozzanak, amelyek negatív következményekkel járnak rájuk nézve. A DSA 25. cikk (3) bekezdése is említ néhány példát a sötét mintázatokra: egyes választási lehetőségek kiemelését a szolgáltatás igénybe vevőjének döntésre való felkérésekor, a szolgáltatás igénybe vevőjének többszöri felkérését arra, hogy válasszon, bár már választott (ún. nudging), a szolgáltatás lemondásának lényeges megnehezítését a szolgáltatás igénybevételehez képest. Ez utóbbi sértheti a UCP irányelv 7. cikkét és 9. cikkének d) pontját.<sup>37</sup> Ezen kívül a UCP irányelv I. mellékletének 7. pontja kifejezetten tilt olyan gyakorlatokat, amelyeket gyakran „sötét mintának” neveznek, például a sürgősség érzetének keltése azzal a hamis állítással, hogy a termék csak nagyon korlátozott ideig kapható.

A sötét mintázatokkal nemcsak a fogyasztóvédelem, hanem az adatvédelem is foglalkozik (EDPB, 2022), hiszen a sötét mintázatokkal a cégek gyakran afelé terelik a fogyasztókat, hogy jóval több adatkezeléshez járuljanak hozzá, mint amennyire valóban szükség lenne. Például az előre bepipált jelölőnégyzetek hozzájárulásként nem fogadhatók el az Európai Bíróság szerint.<sup>38</sup>

## 5. Összegzés

A DSA mint az elektronikus kereskedelmi irányelv online platformokra való továbbfejlesztése, két vonatkozásban is érinti az EU fogyasztóvédelmi jogát, azon túl, hogy a rendeleti forma nagyobb súlyt ad a témának, és egyértelműsíti a harmonizációt. Egyfelől elősegíti az online platformokon szolgáltatást kínáló kereskedők EU fogyasztóvédelmi jogának való megfelelését azzal, hogy az online platformokra ezzel kapcsolatban többletfelelősséget telepít. Nem a DSA az első az EU jogában, amely ezt a szabályozási megközelítést alkalmazza az online platformok kapcsán. Éppen az EU fogyasztóvédelmi szabályozása területéről a UCP irányelv szolgáltat erre példát, amelyből a szakmai gondosság elvárásain és a közvetlen felelősségen túlmutató, a UCP irányelv szerinti, a kereskedelmi gyakorlat közvetítésével megvalósuló felelősségen keresztül már levezethető volt az online platformok kötelezettsége arra nézve, hogy gondos-

<sup>36</sup> DSA (67) preambulumbekkezdés.

<sup>37</sup> Ld. a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatából a VJ/19/2018. sz. versenyfelügyeleti eljárást egy online társ-keresővel szemben.

<sup>38</sup> 2019. október 1-jei Planet49 ítélet, C-673/17, EU:C:2019:801.

kodjanak a kereskedők fogyasztóvédelmi elvárásoknak való megfeleléséről. A DSA-ban ez a megközelítés kifejezetten a rangsorolás és hirdetések kapcsán érhető tetten. Másfelől azonban a DSA követelményeket fogalmaz meg a reklámok célzása és sötét mintázatok kapcsán az online platformok saját szolgáltatásait illetően. Ezek a rendelkezések nemcsak a fogyasztóvédelem, de a GDPR kiegészítéseként is szolgálnak.

### Hivatkozások

- Botta, M., & Wiedemann, K. (2019). Exploitative Conducts in Digital Markets: Time for a Discussion after the Facebook Decision. *Journal of European Competition Law & Practice*, 10(8), 465–478. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpz064>
- Competition & Markets Authority (CMA). (2020). *Online platforms and digital advertising. Market study final report 1 July 2020*. Online: <https://bit.ly/3MEPpsx>
- European Data Protection Board (EDPB). (2022). *Guidelines 3/2022 on Dark patterns in social media platform interfaces: How to recognise and avoid them*. Online: <https://bit.ly/3QX-hzBG>
- Európai Bizottság. (2005). *Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához*. OJ C 526, 29.12.2021, p. 1–129. Online: <https://bit.ly/47aOgRw>
- Evans, D. S. (2020). The Economics of Attention Markets. *SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3044858>
- Hámori B. (2021). A figyelem ökonómiája. *A vevők meghódításának új módszerei és csatornái*. *Közgazdasági Szemle*, 68(1), 96–124. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.96>
- Jin, G. Z., & Stivers, A. (2017). Protecting Consumers in Privacy and Data Security: A Perspective of Information Economics. *SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3006172>
- Newman, J. M. (2019). Regulating Attention Markets. *University of Miami Legal Studies Research Paper*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3423487>



# AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS FŐSZEREPLŐJE: AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

TORMA ANDRÁS\*

\* Egyetemi tanár, rektor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: [andras.torma@uni-miskolc.hu](mailto:andras.torma@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

Az 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió a világtörténelemben példa nélkül álló, (nemzet)államok közötti együttműködést valósított és valósít meg. Az EU nem klasszikus nemzetközi szervezet, de nem is föderális állam, hanem valahol a két közjogi kategória között van. Ugyanilyen különleges közjogi helyzet mutatható ki az uniós intézményrendszer egésze, de különösen az európai közigazgatás kulcsszereplője, az Európai Bizottság esetében is. Az értekezés bemutatja a Bizottság történetét, feladat- és hatáskörét, szervezeti struktúráját és működését, majd levonja a szükséges következtetéseket. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy az európai közigazgatás főszereplőjeként a Bizottság a korábbiakhoz hasonlóan az integráció motorja, vagy inkább az önös érdekek érvényesítőjeként, inkább annak fékezője, esetleg a jogellenes működés mintaképe?

## Kulcsszavak

európai integráció, szuverenitás, európai közigazgatás, uniós intézményrendszer, Európai Bizottság, Lisszaboni Szerződés

## Abstract

The European Union, established by the Maastricht Treaty concluded in 1992, implemented and continues to implement cooperation between (nation) states unprecedented in world history. The EU is not a classic international organization, nor it is a federal state, somewhere between the two categories of public law. The same special public law situation can be demonstrated in the EU institutional system as a whole, but especially in the case of the European Commission, the key actor of European public administration. The dissertation presents the Commission's history, tasks and powers, organizational structure and operation, and then draws the necessary conclusions. Are you looking for an answer to the question of whether the Commission, as the protagonist of European public administration, is the engine of integration, as in the past, or rather as an enforcer of self-interests, rather a brake on it, or perhaps a role model for illegal operation?

## Keywords

European integration, sovereignty, European public administration, EU institutional system, European Commission, Lisbon Treaty

Más kontinensen élő emberekhez hasonlóan, mi, európaiak is hajlamosak vagyunk a Föld minden történéseit egyoldalúan, csak erről a kontinensről szemlélni és megítélni. Pedig nyilvánvaló, hogy ezáltal soha nem a teljes valóságot, hanem annak csak az egyik –, adott esetben igen keskeny – szeletét érzékeljük. Ennek ellenére nekünk mégis Európa a legfontosabb kontinens, hiszen hazánk, Magyarország is ezen a földrészen fekszik, és múltunk, jelenünk és jövőnk is ide köt minket.

### 1. Az európai integráció előzményei és kezdetei

Ismereteink szerint *Európa* neve, mint földrajzi fogalom, először a Homérosz (i.e. VIII. sz.) által írott eposzokban jelent meg. Eredetileg csak Közép-Görögországot, később az egész Görögországot, i.e. V. századtól pedig a Görögországtól északra fekvő területeket is emlegették ilyen néven. A kereszténység térhódításával azonban Európa *eszmei-kulturális, és civilizációs közösséggé* nemesedett.<sup>1</sup> Olyanná, amelyhez egyetlen más kontinens sem hasonlítható. Európa azért különleges, mert bár példa nélküli módon sok nép és nemzet, sok állam, sokféle nyelv jellemezi, ennek ellenére mégis egységet, közösséget jelent. Egy magyar szerző szerint: *Európa egység, a sokféleség egysége* (Gazdag, 1999, 104). Ez a sokféleség a történelem folyamán persze gyakran járt ellentétes, sőt, adott esetben „(...) antagonisztikus következményekkel: az egyik az alkotó vitalitás, a másik pedig a romboló hatalomvágy volt” (Weidenfeld, 1998, 4).

Az európai egység gondolata korántsem a XX. században született, legalább is abban az értelemben, hogy az európai kontinensen működő államoknak – az államhatárok felszámolásával – egységesülni kell. Ugyanakkor tény az is, Európa felelős gondolkodóit csak az e földrésről kiindult *két világháború* döbentette rá arra a felismerésre, hogy „Európa szétdaraboltsága, idejét múlt abszurditássá vált” (Schuman, 2004, 34). Nem megengedhető tehát, hogy a jövőben is Európából induljon ki egy újabb világháború! Ehhez pedig, mint Robert Schuman (1886–1963), volt francia miniszterelnök írja: „(...) meg kell szüntetni a háborút létrehozó okokat, fel kell számolni még a kísértést is a háborúskodásra” (Schuman, 2004, 42).

A történelem arra tanította meg az emberiséget, hogy az Európában kirobbant két világháború végső oka a nemzetállamok XIX. és XX. századi megerősödése, valamint annak uralkodó ideológiái: a nacionalizmus, illetve a fasizmus volt. Ezzel összefüggésben Schuman így folytatja: „A tegnapi nacionalizmus, a gyanakvó és bizalmatlan elkülönülés helyett mi az érdekközösséget, és a korábban egymással rivalizáló államok újfajta sorsközösségét kapcsoljuk össze. Ezen új politika alapja a szolidaritás és a bizalom.” (Schuman, 2004, 43).

Nem véletlen, hogy az 1950. május 9-én kelt, Európa egyesítését célzó *Schuman Nyilatkozat* a következők szerint fogalmaz: „Az európai nemzetek összefogása azt igényli, hogy Franciaor-

---

<sup>1</sup> Ahogyan arra Mádl Ferenc professzor, Magyarország volt köztársasági elnöke helyesen utal: „Egységes eszmei-kulturális, erkölcsi és politikai értékek jegyében európai egységre először a kereszténység törekedett” (Schuman, 2004, 7).



szág és Németország évszázados szembenállása megszűnjön. (...) E célból a francia kormány azt javasolja, hogy (...) a francia-német szén- és acéltermelés egészét egy közös Főhatóság alá rendeljék, egy olyan szervezet keretében, amely nyitott más európai államok előtt is.” (Schuman, 2004, 155–156).

A Schuman Nyilatkozat felhívására pozitívan reagált Németország, Olaszország és a Benelux államok közössége, így az 1950 második felében megkezdődött tárgyalások elvezettek az európai integráció első lépcsőjét jelentő, 1951. április 18-án aláírt *Párizsi Szerződés* megszületéséhez.<sup>2</sup>

Az Európai Unió egyik intézményeként funkcionáló Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) jogelőd intézménye, éppen az itt hivatkozott szerződéssel létrehozott Európai Szén és Acél Közösség (a továbbiakban: ESZAK) Főhatósága volt. A kilenctagú Főhatóság – döntéshozó szervként – a Közösség tagállami érdekek fölött álló, szupranacionális jellegét volt hivatott biztosítani. Ennek érdekében a Párizsi Szerződés 9. cikk (2) bekezdése kimondta: „A Főhatóság tagjai sem kormányuktól, sem más szervtől nem kérhetnek és fogadhatnak el utasítást. Tartózkodniuk kell minden olyan tevékenységtől, amely feladatukkal összeegyeztethetetlen.” Jean Monnet (1888–1979), Európa Atyja szerint ugyanis csak egy pártatlan, technokrata és a tagállamok fölött álló, független szervezet biztosíthatta, hogy a Közösség nem kerül sem Franciaország, sem Németország, sem pedig bármely más tagállam befolyása alá (Kende et al., 2007, 441–442).

A Főhatóság az 1965. évi *Egyesítő Szerződéssel* olvadt bele az 1957-ben, a Római Szerződéssel létrehozott Európai Gazdasági Közösségnek (a továbbiakban EGK, vagy 1992-től Európai Közösség: EK) és az Európai Atomenergia Közösségnek (a továbbiakban: Euratom) addig külön-külön működő Bizottságába. Ez azt jelenti, hogy a döntéskezdeményező és végrehajtó feladatokat ellátó Európai Bizottság, a nemzetközi jog önálló alanyaként működő mindhárom Közösséget „kiszolgált”. A Párizsi Szerződésben meghatározott területeken, tehát a szén- és acélügyekben, kizárólagos döntéshozó, míg a Római Szerződésben meghatározott két területen, tehát a gazdasági élet egészében és az atomenergia békés célú felhasználása területén „csak” döntéskezdeményező és végrehajtó feladatokat látott el.

A Bizottság ezen, valóban bonyolult, rendkívül összetett feladatkörén – csakúgy, mint a közösségi intézményrendszer egészén – alapvetően nem változtatott az integrációt elmélyítő további szerződések sokasága sem (ld. Torma, 2000). 2007-ben azonban megszületett a *Lisszaboni Szerződés*, amely új alapokra helyezte az intézményrendszert és annak részeként a Bizottságot. Erről azonban már a következő fejezetekben lesz szó.

## 2. Az európai közigazgatás központi szerveinek fejlődéstörténete

Az államhatalom megosztása rendszerében – a jogállamban – a közigazgatás a végrehajtó hatalom megtestesítőjeként jelenik meg, ebből következően a közigazgatás általános feladata a

<sup>2</sup> A Párizsi Szerződést hat európai állam – Franciaország, Németország, Olaszország és a Benelux államok: Belgium, Hollandia és Luxemburg – vezetői írták alá, azzal a céllal, hogy vámuniót hoznak létre a szén- és acéltermékek piacán, amelyet tíz év után közös piaccá fejlesztenek. E cél elérését négy intézmény volt hivatott biztosítani: a döntéshozó Főhatóság, a politikai ellenőrzést magvalósító Miniszterek Tanácsa, a konzultatív feladatokat ellátó Közgyűlés, valamint a jogvitákat eldöntő Bíróság. Az európai integráció történeti előzményeiről, az integrációs elméletekről, valamint az Európai Szén- és Acél Közösségről ld. Torma (2012).

törvényhozói döntések előkészítése és a meghozott döntések végrehajtása. A korábban már érintett három nemzetközi jogalany – az ESZAK, az EGK és az Euratom – megjelenésével megnyílt egy szupranacionális, vagyis a tagállamok fölötti gazdasági és jogi térség (ld. Verebélyi, 2001a; Verebélyi, 2001b; Fábíán, 2006). Ebben – a döntéshozatal mellett – alapvetően a Közösség szintjén történik meg a döntéselőkészítés, valamint a döntések végrehajtása, amit a szakirodalom közvetlen közigazgatásnak (végrehajtásnak) nevez. Szemben azzal a tevékenységsorozattal, amelyet a tagállamok kötelesek megvalósítani a közösségi döntések végrehajtása érdekében, amit közvetett közigazgatásként (végrehajtásként) aposztrofál (Balázs, 2014). A magunk részéről ehhez azt tesszük hozzá, hogy a kezdetektől fogva közösségi intézményeket a tagállamok „csak” szupranacionális, tagállamok fölötti szinten hoztak létre. Ennek következtében a három közösségnek, illetve jelenleg az Európai Uniónak „csak” központi szervei voltak, illetve vannak, a tagállamokba kihelyezett, végrehajtásról gondoskodó közösségi/uniós intézmények pedig nem voltak és nincsenek (ld. Torma, 2005; Schwarze, 2012). Ebből következően a közösségi/uniós döntések végrehajtása a tagállamok egész államszervezetének a feladata volt és ma is az (Torma & Ritó, 2021).

A tagállamok által a Közösségre átruházott, szuverenitást gyakorolni hivatott intézményrendszer az elmúlt évtizedekben jelentősen változott, gazdagodott. Fejlődésének fontosabb lépéseit az integrációt elmélyítő szerződések jelentették, a következők szerint:

a) *1951., a Párizsi Szerződés*: a szén- és acéltermékek tekintetében célként tűzte ki a vámunió megvalósítását, és tíz év átmenet után annak közös piaccá fejlesztését. Létrehozta az ESZAK négy közösségi intézményét: a döntéshozó Főhatóságot, a politikai ellenőrző Miniszterek Tanácsát, a konzultatív feladatokat ellátó Közgyűlést, és a panaszforumként működő Bíróságot (ld. Torma, 2012).

b) *1957., az első Római Szerződés*: célja a gazdasági élet egésze tekintetében vámunió megvalósítása és tizenkét év átmenet után annak közös piaccá történő fejlesztése. Létrehozta az EGK-t és annak öt közösségi intézményét: a kizárólagos döntéshozói feladatokat ellátó Miniszterek Tanácsát, a döntéskezdeményező és végrehajtó feladatokat ellátó Bizottságot, a konzultatív feladatokat ellátó Közgyűlést, a jogvitákat eldöntő Bíróságot, továbbá a szintén konzultatív feladatokat ellátó Gazdasági és Szociális Bizottságot. A szerződést az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

c) *1957., a második Római Szerződés*: célja szintén vámunió, majd tizenkét év átmenet után közös piac megvalósítása volt, az atomenergia békés felhasználásához szükséges termékek és szolgáltatások tekintetében. E célból létrehozta az Euratomot, és annak ugyanazon öt közösségi intézményét, mint azt, az EGK esetében láttuk. E szerződést is az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

d) *1957., a harmadik Római Szerződés*: a Közös szervekről szólt, amely részben egyesítette az ESZAK, az EGK és az Euratom intézményeit; a három Közgyűlést, a három Bíróságot, továbbá a két Gazdasági és Szociális Bizottságot, nem érintve azok feladat- és jogkörét. Természetesen e szerződést is az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

e) *1965., az Egyesítő Szerződés*: mint arra már utaltunk, közössé tette a három nemzetközi szervezet 1957-ben még közösségivé nem tett intézményeit: a három Miniszterek Tanácsát, és a két Bizottságot azzal, hogy a Főhatóság beolvadt a Bizottságba. Ennek következtében immár egyetlen, közös intézményrendszer „szolgált ki” a három közösséget, nem érintve azok nemzetközi jogalanyiságát. Erre figyelemmel lett bevett fogalom ez időtől kezdve az Európai Közösségek (EK) kifejezés. E szerződést is az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

f) *1986., az Egységes Európai Okmány*: célként tűzte ki a közös piacnak 1993-ig egységes piaccá történő átalakítását, továbbá – igaz, csak szűk körben, de – jogalkotói feladatkört bizto-

sított a Közgyűlésnek, és ezzel egyidejűleg megnevezését Európai Parlamentre módosította. E szerződést már tizenkét tagállam képviselői írták alá, mivel 1973. január 1-jei hatállyal csatlakozott a három közösséghez az Egyesült Királyság, Dánia és Írország, 1980. január 1-jei hatállyal Görögország, 1986. január 1-jei hatállyal pedig Spanyolország és Portugália is.<sup>3</sup>

g) 1992., a *Maastrichti Szerződés*: történelmi jelentőségű dokumentumnak minősíthető, hiszen létrehozta az Európai Uniót, célként kitűzve a Gazdasági és Monetáris Unió, valamint a Politikai Unió megvalósítását.<sup>4</sup> A Szerződés – az „A” cikkelyben – a következőket mondta ki: „Az Unió az Európai Közösségeken alapszik, amelyet az ezzel a Szerződéssel megalkotott politikák és együttműködési formák egészítenek ki.” Az „ezzel a Szerződéssel megalkotott politikák” immár túllépték a gazdaság kereteit, és a politikai unió célként való elérését szolgálták. Két új területet jelentettek: a kül- és biztonságpolitikát, valamint a bel- és igazságügyi együttműködést. Ily módon az Európai Unió egy három pilléren nyugvó szerkezetként jött létre. Első pillérét az Európai Közösségek jelentették, a maguk 1965-től közös intézményrendszerével. Második pillérét a Szerződés V. címében szabályozott „Közös kül- és biztonságpolitika”, a Harmadik pillérét pedig a Szerződés VI. címében szabályozott, kilenc területen megvalósuló „Igazságügyi és Belügyi Együttműködés” képezte. Az Első pillér működési elve a minősített többségen alapuló közösségi modell, míg a Második és a Harmadik pillér működési elve a konszenzuson alapuló kormányközi együttműködés modellje volt. Már akkor világos volt, hogy a Második és a Harmadik pillérbe sorolt területeken a tagállamok csak az első lépéseket tették meg, így bizonyos értelemben a Maastrichti Szerződés – mintegy félbehagyott szerződésként – már eleve kódolta a szerződések későbbi módosítását (Horváth & Ódor, 2008, 15–16).

A Maastrichti Szerződés azonban nem adott jogi személyiséget és *sui generis* (saját) intézményrendszert az Európai Uniónak, így az a paradox helyzet állt elő, hogy az Európai Unió – legalább is elvileg – nem lehetett a nemzetközi jog önálló alanya, miközben az annak Első pillérét képező három közösség, külön-külön továbbra is a nemzetközi jog önálló alanya maradt!

<sup>3</sup> A csatlakozás mind a három közösséghez való, egyetlen aktussal (szerződéssel) történő csatlakozást jelentette, és e szerződések az Alapító Szerződésekkel azonos jogállású dokumentumként, a közösségi/uniós jog elsődleges forrásait képezték, képezik.

<sup>4</sup> Megjegyezzük, hogy ezzel teljessé vált a tagállamok közötti, lépcsről lépcsőre megvalósított azon együttműködés, amelynek végső célja a tagállamok közötti államhatárok lebontása és eltüntetése volt. Az integrációs lépcsők (célok) tehát a következők voltak: vámunió, közös piac, egységes piac, gazdasági és monetáris unió, politikai unió. A vámunió az áruk és a szolgáltatások korlátozásmentes, szabad áramlását, valamint egységes vámpolitika alkalmazását jelenti az adott területeken és az adott tagállamok között. A közös piac ugyanazt jelenti, mint a vámunió azzal, hogy a két gazdasági szabadság (az áruk és a szolgáltatások) mellett további két szabadság, a tőke és a munkaerő is szabadon áramlik az adott területeken és az adott tagállamok között. Az egységes piac ugyanazt jelenti, mint a közös piac azzal, hogy minden akadályt elhárítanak a négy gazdasági szabadság szabad áramlása útjából: ideértve a jogi, a pénzügyi, a műszaki és egyéb akadályokat is. A gazdasági és monetáris unió ugyanazt jelenti, mint az egységes piac, de itt már eltűnik a nemzeti valuta és átadja helyét a közös pénznek. Ettől kezdve az euro-zóna tagállamai közötti államhatárok – a gazdasági élet területén – eltűntek, és a tagállamok teljes nemzetgazdasága úgy működik, mintha egyetlen állam gazdasága lenne. A politikai unió jelenti az integráció legmagasabb szintjét, amikor a tagállamok a gazdaság mellett közössé teszik a politikai élet egyes területeit – például a belügyeket és a külügyeket – is. A Maastrichti Szerződés történelmi jelentőségét éppen ez adja, hiszen a Második és a Harmadik pillérben megvalósuló együttműködés a politikai unió megteremtését szolgálta, túl azon, hogy – származtatott jogosultságként – a Maastrichti Szerződés létrehozta az uniós polgárságot és kimondta, hogy a munkaerő szabad mozgását a személyek szabad mozgása váltja fel.

Ugyanakkor a Maastrichti Szerződés két új intézménnyel gazdagította az Európai Közösségek 1965-től közös intézményrendszerét. Egyik a Régiók Bizottsága volt, amely az önkormányzati érdekek európai szintű megjelenítőjeként, tanácsadói minőségben segítette a két jogalkotó szerv – a Tanács és a Parlament – munkáját. A másik pedig az Európai Számvevőszék, amely az uniós költségvetés felhasználásának ellenőrzésére volt hivatott. Ezzel párhuzamosan a Szerződés szélesítette az Európai Parlament jogalkotói hatáskörét, továbbá uniós intézményként – vagyis nem közösségi szervként – létrehozta az állam- és kormányfőket, valamint a Bizottság elnökét tömörítő Európai Tanácsot. A szakirodalom rámutat arra is, hogy a Maastrichti Szerződés tovább bővítette a növekvő önbizalmú, szupranacionális szerv, a Bizottság hatáskörét, miközben a hárompilléres szerkezettel határt is szabott a Bizottság aktivitásának, hiszen a Második és a Harmadik pillér kérdéseibe a Bizottságnak nem engedett mozgásteret (Kende et al., 2007, 444).

h) *1997., az Amszterdami Szerződés*: formális értelemben, közvetlenül nem érintette az Európai Közösségek közös intézményrendszerét, bár az igazi célja éppen a közösségi intézményrendszer átalakítása volt. A Szerződést eredményező Kormányközi Konferencia összehívásának oka ugyanis az EU kibővítési lehetőségének intézményi megteremtése volt. Erre – az időközben, 1995. január 1-én tagállammá vált Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozásával, tizenöt tagúvá bővült tagállamok közötti egyetértés hiánya miatt – nem került sor, ezért vonult be a szakirodalomba az „amszterdami maradékok” kifejezés használata.<sup>5</sup> Ugyanakkor az Amszterdami Szerződés mégis megszületett, amely egyfelől tovább növelte a Parlament jogalkotói hatáskörét, másfelől pedig a Harmadik pillér kilenc együttműködési területéből hetet az Első pillérbe helyezett át, és erre tekintettel „Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés” névre változtatta meg a Harmadik pillér megnevezését. Az ily módon szűkített Harmadik pillérben az Amszterdami Szerződés megváltoztatta a jogforrási rendet is. Meghagyta az egyezményeket és a közös álláspontokat, ezek mellett azonban – új jogi aktusként – bevezette a kerethatározatokat és a határozatokat (Horváth, 2007, 516–522).

i) *2001., a Nizzai Szerződés*: bár közvetlenül szintén nem érintette a közösségi intézményrendszert, tartalmilag azonban igen, mert megoldotta az „amszterdami maradékokat”, és ezzel megteremtette az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió kibővítésének intézményi lehetőségét. Erre a kibővítésre 2004. május 1. hatállyal került sor, amikor tíz állam – köztük Magyarország is – csatlakozott a három Közösséghez, illetve a tizenötökhöz.

j) *A 2007-ben megkötött, 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés* – a Maastrichti Szerződéshez hasonlóan – szintén történelmi jelentőségű dokumentum, bár mindössze hét cikkből áll, amelyek között „csupán” két érdemi rendelkezés van: az első és a második cikk.<sup>6</sup> Az első cikk az 1992-ben született Maastrichti Szerződésnek az Európai Unióról szóló cikkelyeit módosította hatvankét joghelyen, amelyeket persze időközben felülírt az Amszterdami, majd a

<sup>5</sup> Az „amszterdami maradékok” kifejezés három vonatkozásban érintette a közösségi intézményrendszert. Egyik a Tanácsban a minősített többséggel meghozott döntések számának kiterjesztése, a másik a tanácsi szavazatok újra-súlyozása, a harmadik pedig a Bizottság összetétele és mérete volt. Ld. Horváth & Ódor (2008, 17).

<sup>6</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. 2007/C 306/01. Online: <https://shorturl.at/gIIV1> A Szerződést huszonhét állam képviselői írták alá, mivel 2007. január 1. hatállyal a huszonötökhöz csatlakozott Bulgária és Románia is. Megjegyezzük, hogy 2013-ban – Horvátország csatlakozásával – az Európai Unió tagállamainak száma huszonnyolcra emelkedett, 2020-ban azonban – az Egyesült Királyság kilépésével – huszonhétre csökkent.



Nizzai Szerződés. Ennek eredményeként született meg az *Európai Unióról szóló Szerződés* (a továbbiakban: EUSz.). A második cikk az 1957-ben született Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződést módosítja, amelyet persze időközben felülírt az Egyesítő Szerződés, az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti, az Amszterdami, és a Nizzai Szerződés.<sup>7</sup> Az igen magas számú, majd háromszázat elérő módosítás, illetve kiegészítés eredményeként született meg az *Európai Unió Működéséről szóló Szerződés* (a továbbiakban: EUMSZ.).<sup>8</sup>

Az EUSz. 13. cikk (1) bekezdése szerint az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, a 47. cikk pedig leszögezi, hogy az Unió jogi személy. Az ily módon megszülető *sui generis* uniós intézményrendszer tekintetében az EUSz. és az EUMSZ. számos újdonsággal szolgálnak a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződés alapján működő intézményrendszerhez képest. Ezek közül az alábbiak érdemelnek kiemelés:

- az EU végre jogi személyiséget és *sui generis* (saját) intézményrendszert kapott,
- megszűnt az EU három-pilléres szerkezete, és fő szabállyá vált a korábbi Első pillérben alkalmazott közösségi modell szerinti működés,
- önálló intézményi státust kapott az Európai Tanács, valamint az Európai Központi Bank,
- az Európai Közösségek Bizottsága megnevezés helyébe az Európai Bizottság, az Európai Közösségek Bírósága megnevezés helyébe az Európai Unió Bírósága, az Európai Közösségek Számvevőszéke megnevezés helyébe a Számvevőszék, s végül az Európai Unió Tanácsa megnevezés helyébe a Tanács kifejezés lépett,
- két új tisztség föllállítására került sor: az Európai Tanács állandó elnököt kapott, és létrejött az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a tisztsége.

Míndezek eredményeként napjainkban az EU intézményrendszere tizenegy szervezetet jelent, a következő három csoport szerinti tagolásban: 1.) az EU intézményei (hét szerv), 2.) az EU tanácsadó szervei (két szerv), valamint 3.) az EU egyéb szervei (két szerv).

ad. 1.) Az EUSz. 13. cikk (1) bekezdésében meghatározott sorrend figyelembevételével az *Európai Unió intézményei* a következők: 1. Európai Parlament, 2. Európai Tanács, 3. Tanács, 4. Európai Bizottság, 5. az Európai Unió Bírósága, 6. Európai Központi Bank, s végül 7. a Számvevőszék. Ezek *közös jellemzője* az, hogy a tagállamok által az Európai Unióra átruházott állami főhatalmat (szuverenitást) gyakorolják (Valki, 1997; Chronowski, 2002). De „csak” azokat! Ez azt jelenti, hogy azokon a területeken, amelyek tekintetében a tagállamok nem mondtak le az Európai Unió javára szuverenitásukról, vagy annak egy részéről, azok a területek (politikák) a tagállamoknál maradnak! Ezen álláspontunkat az EUSz. három joghelyének rendelkezésére alapozzuk: a 4. és az 5. cikke, valamint a 13. cikke.

Az EUSz. 4. cikk (1) bekezdése egyértelműen fogalmaz: „(...) minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Az 5. cikk (1) bekezdése pedig – folytatva az előző cikk logikáját – a következőket mondja ki: „Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör átruházás elve az irányadó (...)”. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „a hatáskör átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.” Ezt követően megerősíti azt, amit korábban, a

<sup>7</sup> A Maastrichti Szerződés kivette az Európai Gazdasági Közösség nevéből a „Gazdasági” jelzőt, ezzel is jelezve, hogy a Közösség immár túllépte a gazdasági együttműködés kereteit.

<sup>8</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2008/C 115/01. Online: <https://shorturl.at/puBFO>



4. cikk (1) bekezdésben már tételesen rögzített: „Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Az EUSz. 13. cikk (2) bekezdése a következőket rögzíti: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el (...).” E rendelkezést a magyar közjogi szakirodalom „a hatáskörelvonás tilalma” megfogalmazással ismeri, vagyis tilos a hatáskör elvonása az uniós intézmények esetében is!

Mindezeket azért rögzítettük, mert álláspontunk szerint napjainkban egyes uniós intézmények – és különösen az Európai Parlament, az Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság – hajlamosak túllépni hatáskörüket, vagy ellenkezőleg: nem gyakorolni azt. Egyre gyakrabban olyan területekkel (kérdésekkel) foglalkoznak, amelyeket a Szerződésekben a tagállamok nem ruháztak át, vagy ha átruháztak, akkor nem gyakorolják az azzal kapcsolatos hatáskörüket. A példák – akár intézményenként külön-külön is – hosszan sorolhatók lennének, amitől itt eltekintünk. Ezzel szemben a közvetlenül, és negatív módon érintett tagállamok száma rendkívül csekély: rendszerint minimum kettő és maximum öt. Ez utóbbiak körében persze Magyarországnak kitüntetett szerepe van.

ad. 2.) Az EUSz. 13. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot tanácsadói minőségben két szervezet segíti: a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága.

ad. 3.) Az intézményi rendelkezések között, de nem az intézmények leírásánál, hanem önálló fejezetben (a Hatodik rész, I. Cím, 4. fejezetben) foglalkozik az EUMSZ. az Unió egyéb szerveivel: az Európai Beruházási Bankkal és az Európai Ombudsmannel.

Ezek után indokolt föltenni azt a kérdést, hogy a Lisszaboni Szerződés megkötése után *mi az Európai Unió?* Egy klasszikus nemzetközi szervezet, vagy egy föderális állam? Álláspontunk szerint az biztos, hogy egyik sem. Több, mint egy klasszikus nemzetközi szervezet, mert a tagállamok a Közösségre ruházták át szuverenitásuk egy jelentős részét, de kevesebb, mint egy föderális állam, mert a tagállamok megtartották szuverenitásuk egy másik részét. Az EU tehát valahol a klasszikus nemzetközi szervezet és a föderális állam közjogi kategóriák között van, bizonyosan a félúton már túl (Rittner, 1995, 282–288). Ahogyan a volt német külügyminiszter fogalmazott 2000-ben: az EU (még) nem „Bundesstaat”, nem szövetségi állam, hanem „Staatenverbund”, államok szövetsége (Fischer, 2000, 3–14).

A jelen tanulmány címében foglaltakra tekintettel a továbbiakban kizárólag az Európai Bizottsággal foglalkozunk. Az uniós intézményrendszer többi szereplőjének feladat- és hatáskörét, összetételét és működését, illetve az európai közigazgatásban betöltött szerepét csak annyiban, ott és akkor tárgyaljuk, ha az feltétlenül szükséges mondanivalóink kifejtéséhez, illetve megértéséhez.

### 3. Az Európai Bizottság általános jellemzői

A Bizottság az Európai Közösségek, majd az Európai Unió szupranacionális jellegét képviselő egyik intézménye, amelynek funkciója mindig is kettős volt: politikai és adminisztratív. Mindkét funkció gyakorlása során azonban mindig köteles volt a közösségi/uniós célok, értékek és érdekek megjelenítésére és érvényesítésére. Éppen ezért tekintették sokan az Európai (Gazdasági) Közösség/Unió, illetve tekintik ma is sokan egy előbb-utóbb elérendő célként tételezett föderális berendezkedésű Európai Unió, egy Európai Egyesült Államok megteremtése zálogá-

nak.<sup>9</sup> Ez ad magyarázatot arra is, hogy a Bizottság működése miért osztotta és osztja meg ma is oly erősen nemcsak az európai politikusokat, hanem még az uniós polgárokat is. Az európai integráció feltétlen hívei szerint a Bizottság képviseli a pozitív töltésű szupranacionális, özszeurópai értékeket és érdekeket, ellentétben a tagállamok alapvetően nacionalizmusra épülő, negatív töltésű, nemzeti érdekeivel. Ezzel szemben az integráció kevésbé elfogult hívei szerint a Bizottság a pejoratív értelmű bürokrácia európai szintű megjelenítője, amely csak a saját érdekeit szem előtt tartva törekszik a tagállamok nemzeti érdekeinek háttérbe szorítására, és ezzel a demokratikus nemzetállami intézmények hatalmának negligálására<sup>10</sup> (Navracsics, 1998, 62).

A Bizottság fogalma – igazodva a funkciójához – két, egymással szorosan összekapcsolódó, de nem azonos szervezetre vonatkozott, illetve vonatkozik: egyrészt egy kormányyszerűen működő, viszonylag kis létszámú politikai testületre, másrészt egy több tízezer főből álló hivatalnoki apparátusra, amely az előbbinek kormányzati apparátusaként szolgál (Kende et al., 2007, 450). A Bizottság tehát egyfelől – a tagállamok számának megfelelő, vagyis – 2023-ban huszonhét főből álló EU-biztosok testületét mint politikai testületet jelent. Másfelől azonban egy olyan uniós intézményről van szó, amely mögött egy körülbelül harmincöt ezer főből álló, magasan képzett hivatali apparátus áll. Ahhoz hasonlóan, mint azt a tagállamok kormányai mögött álló minisztériumok esetében tapasztalhatjuk. Hogy ez a létszám sok, vagy kevés-e, annak megítélése rendkívül nehéz és igen relatív. Minden esetre tény, hogy egy magyar szaktekintély 2007-ben, a 27 tagú Unió Bizottságáról a következőket írta: „A Bizottság hivatalaiban mintegy 30.000 tisztviselő dolgozik (...). Számos európai város ennél nagyobb létszámú adminisztrációt foglalkoztat, így a 490 millió lakosú Unió számára e létszám semmiképpen sem tekinthető eltúlzottnak.” (Horváth, 2007, 129).

A Bizottságot gyakran – a tagállamok kormányaihoz hasonlóan – az EU Kormányának, elnökét pedig EU-kormányfőnek nevezik. Ez az álláspont azonban nehezen tartható, sőt úgy is fogalmazhatunk, hogy nem megalapozott. A Bizottság és a tagállamok kormányai között ugyanis lényeges különbségek fedezhetők fel. Így például a Bizottság létrejöttében – bizonyos fókig az elnök kivételével – nem az Európai Parlament, hanem a tagállamok kormányai játszószák a meghatározó szerepet, hiszen ők jelölik a Bizottság elnökét és tagjait. A Bizottság tagjait nem köti össze közös ideológiai alap, és esetükben nem érvényesül a miniszteri felelősség elve sem. A Bizottság – mint azt később látni fogjuk – nemcsak végrehajtó feladatokat ellátó szerv, hanem a döntések kezdeményezője, alakítója, sőt esetenként jogi aktus kibocsátó (tehát törvényhozó feladatot is ellátó) szerv, sőt a versenyjog tekintetében még bírósági feladatokat ellátó szerv is! Bizonyos értelemben egy személyben egyesíti és jeleníti meg tehát a tagállami államszervezet mindhárom hatalmi ágának feladat- és jogkörét, vagyis: uniós szinten gyakorolja a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat! Csak halkan kérdezzük meg: érvényesül-e az uniós intézmények – vagy konkrétan: a Bizottság – esetében a jogállamiság egyik alapvető követelménye, a hatalom-megosztás elve?

Mindezek arra figyelmeztetnek, hogy az EU intézményeinek és intézményrendszerének leírásához nem alkalmazhatók, vagy csupán korlátozott mértékben a nemzetállamok intézmé-

<sup>9</sup> Az Európai Egyesült Államok fogalmát mint Európa országai által követendő célt 1849-ben Victor Hugo használta először (Horváth, 2007, 25).

<sup>10</sup> A nemzetállami (tagállami) érdekek háttérbe szorítására napjainkban lásd például Magyarországnak az ellenőrizetlen migráció térnyerésétől, 2015-től kezdődő, és azóta is egyre szélesedő (jogállamiság, LMBTQ, orosz-ukrán háború, energiaválság stb.), állandósuló vitáját az Európai Bizottsággal. A viták nagy valószínűséggel az Európai Bíróságon fognak lezárulni az EUMSz. 258. cikke szerinti, ún. kötelezettségzegési eljárás keretében.

nyeinek vizsgálatakor megszokott közjogi kategóriák. Például a hatalommegosztás elve, a jogállamiság követelménye stb. Éppen ezért – a többi uniós intézményhez hasonlóan – az Európai Bizottságot is önmagában mint egyedi jelenséget célszerű szemügyre venni (Navracsics, 1998, 63). Ezzel összhangban a további fejezetekben mi is így fogunk eljárni.

#### 4. A Bizottság összetétele, létrejötte és megbízatásának megszűnése

A Bizottság elnökből, alelnökökből és tagokból álló, öt évenként megújuló uniós intézmény. A Testület nagyon nehéz, bonyolult és hosszadalmas egyeztetéseket követően, sok-sok szereplő – elsősorban a tagállamok kormányainak képviselőiben eljáró személyek és az Európai Parlament frakcióinak képviselői – közreműködésével formálódik, amíg az Európai Tanács minősített többséggel kinevezi a Bizottságot.<sup>11</sup>

Az EUSz. 17. cikke értelmében a Bizottság megújításának folyamata a következő: az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételével az Európai Tanács minősített többséggel javaslatot tesz az elnök személyére. A jelöltet a Parlament – tagjainak többségével – megválasztja. Ezt követően a Tanács, a megválasztott elnökkel egyetértésben, konszenzussal elfogadja azon személyek listáját, akiket a Bizottság tagjává kíván kinevezni. A jelölteket a tagállamok kormányainak javaslatai alapján kell kiválasztani, mégpedig általános alkalmasságuk és európai elkötelezettségük alapján, olyan személyek közül, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség. A Tanács által elfogadott listán szereplő személyekről, mint testületről az Európai Parlament egyszerre szavaz. Jóváhagyása esetén a Bizottságot – mint arra utaltunk – az Európai Tanács nevezi ki.

A Bizottság elnökével egyetértésben az Európai Tanács – minősített többséggel – kinevezi az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletét. A főképviselet irányítja az Unió kül- és biztonságpolitikáját, és ezzel egyidejűleg betölti a Bizottság egyik alelnöki tisztségét is. Ez utóbbi jogkörében felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért. A főképviselet egyben az egyik tanácsi formációnak, a Külügyek Tanácsának elnöke is.

Az EUSz. 17. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság elnöke és tagjai tevékenységüket teljesen független módon, az Unió javára végzik. Nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől, vagy szervezettől. Csak így biztosítható ugyanis döntésük pártatlansága, az uniós érdekek kizárólagos szolgálata és érvényesítése. Lényegét tekintve hasonlóan fogalmaz az EUMSZ. 244. és 245. cikke is. Itt (is) felmerül persze az összeférhetlenség kérdése, ami egyre komolyabbá válik a jelenlegi, és az azt megelőző Jean-Claude Juncker által vezetett Bizottság esetében. Összeférhető-e a függetlenség elvével például külső (harmadik) államok polgárainak nyilvános fogadása a Bizottság székhelyén? Különösen akkor, ha ők nyilvánvalóan nem uniós érdeket képviselnek, hanem más politikai és gazdasági érdeket? Vagy: összeférhető-e, ha a Bizottság elnöke, vagy egy tagja a szabadsága egy részét, az egyik tagállam miniszterelnökének, vagy miniszterének a saját nyaralójában tölti?

<sup>11</sup> Megjegyezzük, hogy az EUMSZ. 238. cikke értelmében – amikor szavazásra kerül sor – akkor a minősített többség 2017. március 31-ig 255 szavazat volt a 345-hez képest, ezt követően pedig az ún. kettős többség elve érvényesül: a döntéshozatalhoz a tagállamok legalább 55%-ának szavazata kell azzal, hogy az ott élő lakosság számának el kell érnie legalább az uniós lakosság 65%-át. Az érdemi döntést megakadályozó ún. blokkoló kisebbségnek pedig a tagállamok népességének 35%-át képviselő tagból, plusz egy tagállamból kell állnia.

Az EUSz. 17. cikk (5) bekezdése szerint 2014. november 1-től a Bizottság – elnökével és a főképviselővel együtt – a tagállamok kétharmadával megegyező tagból áll. Tagjait a tagállamok polgárai közül, a tagállamok közötti szigorú egyenjogúságon alapuló olyan rotációs rendszer szerint kell kiválasztani, amely lehetővé teszi a tagállamok teljes demográfiai és földrajzi spektrumának megjelenítését. A rotációs rendet az Európai Tanács állapítja meg, konszenzussal. Az Európai Tanács azonban 2009-ben úgy döntött, hogy a rotációs rend bevezetését elhalasztja, és ismereteink szerint erről a mai napig nem született döntés. Ily módon maradt a Nizzai Szerződéssel bevezetett „egy tagállam, egy EU-biztos elv”, vagyis az Európai Bizottság létszáma 2023-ban huszónhét fő.<sup>12</sup>

A Bizottság mint testület megbízatása három módon szűnhet meg: a határozott idő, vagyis az öt év lejártával; akkor, ha az Európai Parlament – bizalmatlansági indítvány alapján – elfogadja a javaslatot, és a Bizottság tagjai erre tekintettel testületileg lemondanak; továbbá akkor, ha a Bizottság testületileg lemond (EUMSZ. 246. és 247. cikk). A Bizottság megbízatásának utóbbi két esete szerint történő megszűnése esetén a folyó ügyeket az EU-biztosok tovább intézik, egészen utódjaik kinevezéséig.<sup>13</sup> Az utódok mandátuma azonban nem (újabb) öt évre szól, hanem csupán azon időtartamra, amelyre a hivatalukról lemondott (vagy elmozdított) EU-biztosok mandátuma eredetileg szólt.

A Bizottság megbízatása megszűnésének e három módozatán túlmenően a Bizottság elnökének és tagjainak megbízatása halállal, lemondással és felmentéssel is megszűnhet. Az EUSz. 17. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy amennyiben a Bizottság elnöke erre felkéri a Bizottság bármely tagját, akkor az illető köteles benyújtani lemondását. Jogtörténeti kuriózum, hogy – az EUMSZ. 247. cikke értelmében – az EU-biztosok felmentése bírósági jogkörbe, nevezetesen az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik! Erre a Tanács vagy a Bizottság felkérése alapján akkor kerülhet sor, ha az adott EU-biztos esetében a tisztség betöltéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn, vagy az illető súlyos kötelezettségzegést követett el.

## 5. A Bizottság hivatali struktúrája

A Bizottság, illetve az EU-biztosok mögött álló mintegy harminc-harmincötezer fős uniós tisztviselőből álló hivatali bürokrácia Főtitkárságra, harminchárom főigazgatóságra, hat Hivatalra, három Szolgálatra, valamint tizenegy végrehajtó ügynökségekre tagozódik.<sup>14</sup> E belső igazgatási egységek azonban nem egyenletesen oszlanak meg az EU-biztosok között. Vannak olyan EU-biztosok, akik – a hozzájuk rendelt portfólióra tekintettel – csupán egy, míg vannak olyanok, akik több belső szervezeti egységet irányítanak.

<sup>12</sup> Ezzel összefüggésben a szakirodalom rámutat arra, hogy az „egy tagállam, egy EU-biztos elv” érvényesítését a megrögzött föderalisták elutasítják, mert a Bizottság tagjainak a tagállamoktól függetlenül, a Közösség érdekének megfelelően kell működniük. A rotációs rend EU Szerződésben való rögzítése tehát az ő győzelmüket jelentette, míg a rotáció elhalasztása az ő vereségüket, vagyis a tagállamok (a kormányközi jelleg) győzelmét. Ld. Horváth & Ódor (2008, 137).

<sup>13</sup> Megjegyezzük, hogy ezt a megoldást a tagállamok kormányai megbízatásának megszűnése esetén tapasztalható „ügyvezető kormány” gyakorlatából vették át. Az ügyvezető kormány tehát csökkentett fegyverzettel, de helyén marad az új kormány megalakulásáig, így megakadályozva a kormány nélküli, ex lex állapotot.

<sup>14</sup> A Bizottság szervezeti felépítése. Online: <https://shorturl.at/brBK4>, valamint Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek. Online: [https://ec.europa.eu/info/departments\\_hu](https://ec.europa.eu/info/departments_hu)

A Bizottság munkáját támogató legfontosabb szervtípust az ún. Főigazgatóságok jelentik, amelyeknek feladata az EU szakpolitikáinak és az azok megvalósulását segítő, támogató jogszabályoknak, finanszírozási programoknak a kidolgozása, végrehajtása és ellenőrzése. Általánosan fogalmazva: feladatuk az Európai Bizottság érdemi munkájának segítése, illetve megvalósítása, vagyis a döntések előkészítése, a döntéshozatalban való közreműködés, a döntések végrehajtása, a koordináció és az ellenőrzés. Néhány példa a harminchárom főigazgatóság közül:

- Adóügyi és Vámuniós,
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési,
- Versenypolitikai,
- Gazdasági és Pénzügyi,
- Kommunikációs Főigazgatóság.

Az egyes főigazgatóságokon dolgozó uniós tisztviselők létszáma mintegy kétszáz és ötszáz fő között mozog. Az itt, valamint a Bizottság többi részlegén – a Főtitkárságon, a Hivatalokban, a Szolgáltatokon és a Végrehajtó Ügynökségeken – dolgozó uniós tisztviselők nyilvánosan meghirdetett pályázatok alapján lefolytatott versenyvizsgákon nyerik el állásukat, és szereznek ezzel valóban különleges társadalmi és jogi státust. Ezt követően a tisztviselők érdemeken alapuló, kifinomult előmeneteli rendben haladnak fölfelé a hivatali ranglétrán.<sup>15</sup> A szakirodalom azonban arra is rámutat, hogy a teljes mértékben semleges, valóban független eurokrata tisztviselői apparátus képét legalább két körülmény rontja. Egyik az, hogy az egyes pozíciókat – informálisan – a tagállami költségvetési befizetések arányában és ún. „méltányos földrajzi megoszlás” szerint osztják el. A másik pedig az, hogy ahogyan haladunk a hivatali ranglétrán fölfelé, úgy növekszik az illetékes EU-biztos vagy főigazgató által kinevezett tisztviselők aránya (Lőrincz, 1998).

A Bizottság hivatalai nem kevésbé fontos szerepet játszanak, mint a főigazgatóságok, de jelentőségük nem a szakpolitikai munka végzése, hanem valamely más szempontból fontos feladat ellátása. Az itt felsorolásra kerülő néhány hivatal nevéből következik a feladata is, a következők szerint:

- Brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal,
- Európai Csalás Elleni Hivatal,
- Európai Személyzeti Felvételi Hivatal,
- Európai Kiadó Hivatal stb.

A Bizottság szolgálatai biztosítják azt, hogy az egyes főigazgatóságok törvényes keretek között és jogilag megalapozottan láthassák el feladataikat. Mindössze három szervezeti egység tartozik e kategóriába:

- a Belső Ellenőrzési Szolgálat,
- a Jogi Szolgálat, továbbá
- a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat.

A Bizottság végrehajtó ügynökségei az uniós intézményektől függetlenül működő, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervek, amelyeket az uniós jog alapján, meghatározott időtartamra, konkrét uniós programok végrehajtására hoz létre az Európai Bizottság.<sup>16</sup> Napjainkban tizenegy ilyen típusú ügynökség működik, amelyek közül csak néhányat emelünk ki azzal, hogy a megnevezés utal az ellátott feladatra:

<sup>15</sup> Ld. az Európai Unió Személyzeti Szabályzatát. Online: <https://shorturl.at/egyG9>

<sup>16</sup> Ld. [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies\\_hu](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu), Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek. Online: [https://ec.europa.eu/info/departments\\_hu](https://ec.europa.eu/info/departments_hu)



- Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége,
- Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség,
- Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség stb.

## 6. A Bizottság feladat- és hatásköre

A Bizottság funkcióját a 3. fejezetben kettős jellegűnek – politikainak és adminisztratívna – határoztuk meg. Utaltunk arra is, hogy mindkét funkció gyakorlása során köteles az uniós célok, értékek és érdekek megjelenítésére és érvényesítésére. Ehhez képest az EUSz. 17. cikk (1) bekezdése a Bizottság feladat- és hatásköréről a következők szerint rendelkezik. A Bizottság:

- előmozdítja az Unió általános érdekeit és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket,
- gondoskodik a Szerződések és az intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról,
- a Bíróság ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását,
- végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat,
- koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el a Szerződések alapján,
- ellátja az Unió külső képviseletét, a Szerződésekben meghatározott kivételekkel,
- indítványt tesz az Unió éves és többéves programjaira, az intézmények közötti megállapodások létrehozása céljából.

A Lisszaboni Szerződés megkötése előtti szakirodalomban viták voltak a feladat- és hatáskörök tételes csoportosítása tekintetében, ugyanis a Szerződésekben nem volt egyetlen konkrét helyen rögzítve, hogy mi a Bizottság feladat- és hatásköre. Az általunk támogatott egyik szerző szerint a Bizottság feladat- és hatáskörét öt csoportba volt indokolt besorolni, a következők szerint: 1. kezdeményezési, 2. adminisztratív, 3. normatív, 4. közvetítői, valamint 5. irányítási és képviseleti (Navracsics, 1998, 77). Ha összevetjük az EUSz. idézett 17. cikk (1) bekezdését, és ezen álláspontot, akkor nagyfokú hasonlóságot, sőt helyenként teljes egyezőséget állapíthatunk meg. Másfelől pedig feltűnő az EUSz. túlságosan részletes és túlságosan általános megfogalmazása. Éppen ezért azt a megoldást választjuk, hogy Navracsics Tibor álláspontját elfogadva, és az Ő logikai keretébe helyezve tárgyaljuk a Bizottság feladat- és hatáskörét a következők szerint:

ad. 1.) Az elsőnek említendő feladat- és hatásköri csoport, a kezdeményezési jogkör biztosítja a Bizottság részére, hogy az „európai integráció motorja”, tehát a különböző, elsősorban szakpolitikai intézkedések kezdeményezése révén az európai integráció hajtóereje legyen. Indítványai, javaslatai és intézkedései gyakorlatilag az Unió minden tevékenységére kiterjednek, és állandó működésben tartják az uniós intézményrendszert.<sup>17</sup> Ez irányú kezdeményezései négy fő irányba sorolhatók:

a.) Stratégiai célkitűzések az integráció továbbfejlesztésére, elmélyítésére. Ezek az általános és deklaratív jellegű célok – mint például az 1985-ben kiadott, az egységes piac megteremtését

---

<sup>17</sup> Megjegyezzük, hogy a Bizottság indítványai, javaslatai és intézkedései kizárólag az uniós együttműködés területeire terjedhetnek ki, hiszen – mint arra korábban utaltunk – az EUSz. 4. cikk (1) bekezdése és az 5. cikk (2) bekezdése egyaránt kimondja, hogy „(...) minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháltak át az unióra, a tagállamoknál marad.”

célzó Fehér Könyvben meghatározott célok<sup>18</sup> – akkor válnak igazán valóra, ha a tagállamok fölzárkóznak mögé, és egymással kötendő szerződésben rögzítik azt. Mint például tették azt, a korábban hivatkozott Fehér Könyvvel 1986-ban, az Egységes Európai Okmányban.

b.) Jogalkotási aktus (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény) kibocsátásának kezdeményezése a Tanácsnál és a Parlamentnél. Erre rendszerint a Tanács és/vagy a Parlament felkérésére kerül sor, de a Bizottság önállóan, „saját jogon” is jogosult jogalkotási aktus-javaslatot benyújtani a Tanácshoz és a Parlamenthez. Lényeges azonban kiemelni, hogy – csekély kivételtől eltekintve – a Tanács és a Parlament saját kezdeményezés alapján, tehát a Bizottság javaslata hiányában nem bocsáthat ki jogi aktust! Ez összefügg azzal, hogy a jogalkotási aktusok kibocsátásának kezdeményezése terén a Bizottság évtizedek óta monopóliumot élvez. Az EUSz. 17. cikk (2) bekezdése ezt úgy fejezi ki, hogy „Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni (...).”<sup>19</sup> Az EUSz. ezt ún. „rendes jogalkotás eljárás” keretében kibocsátott jogi aktusnak nevezi. Olyan aktusnak tehát, amelyet az EUMSZ. 289. és 294. cikk szerint kell kibocsátani.

c.) Az uniós szakpolitikák – például: a mezőgazdaság, a környezetvédelem, az ipar, a közlekedés – kezdeményezése és a fejlődési irányok kijelölése, illetve azok kezdeményezése a Tanácsnál.

d.) Az Európai Unió költségvetés tervezetének – az ún. Előzetes Javaslathoz – az elkészítése és benyújtása a Tanácshoz és a Parlamenthez.

ad. 2.) A Bizottság feladat- és hatáskörének második csoportjába az adminisztratív jellegű hatáskörök sorolhatók. Ezt a kifejezést a lehető legtágabban kell értelmezni, vagyis az uniós igazgatás, a végrehajtás és a koordináció gyűjtőfogalmaként. Eszerint ugyanis – materiális értelemben – a Bizottság működteti (igazgatja) az egész Európai Uniót mint rendszert: mint intézményrendszert, és mint a különböző szakpolitikák rendszerét is, tehát végeredményben az EU által megvalósított valamennyi tagállami és uniós együttműködést. A szakpolitikák működtetése (igazgatása) keretében a Bizottság fontos végrehajtási és koordinációs feladatokat lát el, kezeli a társadalmi-gazdasági szempontból kevésbé fejlett térségek (régiók) fejlesztését szolgáló pénzalapokat (pl. ESZA, ERFA), továbbá felügyeli a tagállamokban az azokból folyósított pénzeszközök rendeltetésszerű felhasználását.

ad. 3.) A Bizottság tevékenységének súlypontját az általunk harmadik kategóriába sorolt normatív jellegű feladat- és hatáskörök képezik. Ezek egyfelől a jogi aktusok kezdeményezéséhez, másfelől pedig az uniós jog védelméhez kapcsolódnak.

a.) A jogi aktusok kezdeményezése az uniós jog másodlagos forrásaihoz, az uniós intézmények által alkotott jogszabályok kibocsátásához kapcsolódik. Ahogyan arra korábban már utaltunk, a két jogalkotó uniós intézmény – a Parlament és a Tanács – tipikusan csak a Bizottság javaslata alapján alkothat jogi normát! Az ennek során hozott jogi aktusok kétféle eljárásban születhetnek: 1. jogalkotási eljárásban, valamint 2. nem jogalkotási eljárásban.

---

<sup>18</sup> Az Európai Bizottság fehér könyvei olyan dokumentumok, amelyek az Európai Unió egy meghatározott területére vonatkozó intézkedéseire irányuló javaslatokat tartalmaznak. Bizonyos esetekben a közösségi/uniós szintű konzultációs folyamat elindítása céljából közzétett zöld könyvön alapulnak. A fehér könyvek célja, hogy vitát indítsanak a nyilvánosság és az érdekelt intézmények között a politikai konszenzus elérésének elősegítése céljából. Ld. Európai Bizottság (2001).

<sup>19</sup> Megjegyezzük, az EUMSZ. 289. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy a Szerződésekben meghatározott esetekben jogalkotási aktus kibocsátható a tagállamok egy csoportjának és a Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelmére is.

a/1.) A jogalkotási eljárásban született aktusoknak két csoportja van. Vannak olyanok, amelyek rendes jogalkotási eljárásban születnek (az EUMSZ. 289. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ. 294. cikk alapján) és vannak olyanok, amelyek különleges jogalkotási eljárásban születnek (a Szerződések által külön meghatározott esetekben, az EUMSZ. 289. cikk (2) bekezdés alapján). Mindkét eljárásban hozott jogi aktusok ugyanazon név alatt hozhatók meg: rendelet, irányelv, határozat, ajánlás és vélemény formájában.

A különleges jogalkotási eljárásban született aktusoknak is két típusa van. Az egyik az ún. konzultációs eljárásban születik (mintegy húsz politika vonatkozásában írják elő a Szerződések, pl. az EUMSZ 113. cikkben szabályozott adóharmonizáció esetében) a másik pedig az ún. hozzájárulási eljárásban születik (amikor az aktust a Parlament bocsátja ki a Tanács hozzájárulásával, vagy a Tanács bocsátja ki a Parlament hozzájárulásával).

a/2.) A Bizottságnak a nem jogalkotási eljárásban született aktus kibocsátására vonatkozó hatásköre származékos jellegű. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotási aktusokban:

- Az EUMSZ. 290. cikk szerint felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktus kibocsátására, amely az adott jogalkotási aktus egyes, nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. Az ilyen aktusokat felhatalmazáson alapuló jogi aktusnak nevezik. Sajátossága ezen aktusnak az is, hogy egyrészt a címében fel kell tüntetni a „felhatalmazáson alapuló” kifejezést, másrészt ezen aktus csak akkor lép hatályba, ha a Parlament vagy a Tanács – a jogi aktusban előírt határidőn belül – nem emel kifogást ellene.
- Az EUMSZ. 291. cikk szerint végrehajtási hatáskör ruházható a Bizottságra akkor, ha valamely uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. Az ilyen aktusokat végrehajtási jogi aktusoknak nevezik. Ennek jellemzője az is, hogy címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. A Tanács és a Parlament rendeletben meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó, tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit. A végrehajtási aktussal összefüggésben végezetül azt kell hangsúlyozni, hogy alapesetben az uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket a tagállamok fogadják el. A Bizottság jogi aktus kibocsátására csak akkor kap felhatalmazást, ha az aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie a tagállamokban.

b.) A Bizottság kimagaslóan fontos normatív jogkörét jelenti – a jogi aktusok kibocsátása mellett – az uniós jog védelme, amelyet az EUSz. 17. cikk (1) bekezdése határoz meg. E szerint „A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról.” A szakirodalom ezt úgy fejezi ki, hogy a „Bizottság a Szerződések őre”. E jogkörében a Bizottság szintén kétirányú tevékenységet folytat:

b./1.) Az EU-biztosok és különösen a főigazgatóságok útján folyamatosan figyelemmel kísérik, hogy a tagállamok betartják-e az uniós jog előírásait. Ha jogsértést tapasztal, akkor ún. indokolt vélemény kibocsátásával felhívja arra a tagállam figyelmét. Amennyiben arra a Bizottság által meghatározott határidőn belül kielégítő válasz nem érkezik, akkor a Bizottság az Európai Bírósághoz fordulhat. Ha a Bíróság helyt ad a Bizottság keresetének, akkor a tagállam köteles megtenni minden olyan intézkedést, amely a Bíróság ítéletének végrehajtásához szükséges. Ha pedig ezt nem teszi meg, akkor a Bizottság javaslatot tesz arra, hogy a Bíróság szabjon ki meghatározott összegű pénzbírságot a tagállamra. (EUMSZ. 258. cikk) Mint látható, e jogérvényesítő folyamatban a Bizottság nem csak az uniós jog érvényesülésének általános felügyelőjeként, hanem felperesként, sőt bírósági végrehajtóként (!) is jelen van.

b./2.) A Bizottság, mint az európai belső piac versenyhatósága felügyeli a belső piac működését, továbbá intézkedéseket tesz a tisztességtelen piaci magatartás tanúsításának megelőzése,

illetve szankcionálása érdekében. Valójában a Bizottság – az EU-biztosok, illetve a Főigazgatóságok útján – ez esetben is az uniós jog alkalmazását és érvényesülését kíséri figyelemmel, de itt egy szűkebb terület, a belső piaci verseny tisztasága vonatkozásában. Ha valamely vállalat részéről jogsértést tapasztal, akkor – az EUMSZ. 105. cikke alapján – vizsgálatot folytat le a tagállamok illetékes hatóságaival együttműködve, majd döntést hoz: megszünteti az eljárást, vagy megállapítja a jogsértést és megfelelő eszközt javasol a tagállami hatóság részére, annak megszüntetésére.

E versenyfelügyeleti feladat-, illetve jogkörbe sorolható a Bizottság azon tevékenysége is, amely alapján fúziókontrollt gyakorol, ha a fúzióra készülő társaságok forgalma meghalad egy bizonyos – az uniós jog által pontosan meghatározott – nagyságrendet. Teszi ezt annak érdekében, hogy a belső piacon ne alakuljon ki monopóliumhelyzet, tehát legyen szabad és tisztességes a verseny, hiszen kizárólag ez képes biztosítani az Európai Unió céljainak megvalósulását.

Végül szintén e körbe sorolható a Bizottság azon tevékenysége, amikor – az EUMSZ. 108. cikke alapján – figyelemmel kíséri, hogy a tagállamok betartják-e az állami támogatások juttatására vonatkozó uniós előírásokat. Ha jogsértést tapasztal, akkor határozatot hoz arról, hogy az érintett tagállam szüntesse meg a jogsértő magatartását. Ennek eredménytelensége esetén a tagállammal szemben az Európai Bírósághoz fordul. Ha a Bíróság helyt ad a keresetnek, akkor bírságot szab ki. Az ítélet végrehajtásáról ez esetben is a Bizottság gondoskodik.

ad. 4.) A Bizottság negyedik feladat- és hatásköri csoportjaként a közvetítő szerepet biztosító hatásköröket jelöltük meg. Az előző hatáskörcsoportok alapján már jól látható, hogy a Bizottság az uniós intézményrendszer és működés középpontjában áll. Ebben az értelemben felfogott funkciója nem más, mint összekötő kapocs az uniós intézmények, de az egyes tagállamok és az Unió egésze között is. Mint arra a szakirodalom is helyesen rámutat: az a tény, hogy a Bizottság az intézményi struktúra középpontjában áll, erősen felértékeli szerepét, még akkor is, ha az 1970-es évektől kevésbé viselkedik nemzetek fölötti, szupranacionális szervként, mint tette azt korábban, az integráció első időszakában. A XX. század végén és a XXI. század első évtizedében a Bizottság sokkal inkább egy semleges, közvetítő és kompromisszumokat kereső bürokratikus gépezet volt, mintsem egy mindenképp fölé álló, önös érdekeket érvényesítő, öntörvényű apparátus (Horváth, 2007, 123–132).

Ez a szakirodalmi álláspont 2010. év előtt helyes és tartható volt. Ezt követően azonban, még finoman szólva is megkérdőjelezhető, különösen Jean-Claude Juncker bizottsági elnök hivatali ideje alatt, 2014 és 2019 között, valamint a jelenleg regnáló Ursula von der Leyen elnökléskor. Ezen időszakban ugyanis – álláspontunk szerint – a Bizottság gyakran túllépte a politikailag semleges, közvetítő és kompromisszumkereső szerepét, és az uniós politika aktív formálójává szerepében tetszelgett, illetve tetszeleg, a Szerződésekben rögzített felhatalmazás nélkül, illetve a Szerződésekben rögzített tiltások ellenére! Példaként hozható fel – a korábban összeférhetetlenség kapcsán említett példákon túlmenően – a Bizottságnak az ellenőrizetlen migrációval, a Covid-19 világjárvánnyal, az orosz-ukrán háborúval, vagy éppen az LMBTQ szervezetek oktatási intézményekbe történő beengedésével kapcsolatos felfogása és tevékenysége.

ad. 5.) A Bizottság ötödik feladat- és hatásköri csoportja külképviselet-irányítási és EU-képviseleti lehetőséget, illetve jogot biztosít számára, a következők szerint. A Bizottság:

- irányítja az EU külképviseleti szerveit,
- tárgyal az EU képviseletében harmadik államokkal a megkötendő társulási szerződésekről,
- képviseli az Uniót a csatlakozási tárgyalások első szakaszában, az ún. „screening” (átvilágítás) során,

- képviseli az Uniót nemzetközi tárgyalásokon a Tanács külön felhatalmazása alapján, és a Tanács által e céllal kinevezett külön bizottságokkal folytatott konzultációk, az ún. komitológia<sup>20</sup> keretei között,
- képviseli az Uniót a tagállamok hatóságai és bíróságai előtt azon ügyekben, amelyek az Unió ingó vagy ingatlan vagyonával kapcsolatosak.

## 7. A Bizottság működése

A Bizottság testületként gyakorolja jogosítványait. A testület vezetője a Bizottság elnöke, akinek jogállása 2004-ig formálisan azonos volt a tagokéval. A 2001-ben megkötött Nizzai Szerződés azonban – a 2004 novemberében hivatalba lépő Bizottságtól kezdve – megerősítette az elnök szerepét, illetve pozícióját. Az elnök hatáskörébe utalta ugyanis a Bizottság hivatali struktúrájának kialakítását, a feladatok és felelősségi körök EU-biztosok közötti megosztását, az alelnökök kinevezését, továbbá az EU-biztosok lemondása kezdeményezésének jogát is. Az elnököt az EU-biztosok felé ún. iránymutatási jog is megilleti. Ily módon 2004 novemberétől a Bizottság elnöke immár lényegesen erőteljesebb jogosítványokkal rendelkezik, mint a Bizottság többi tagja, tehát jogállását és jogköreit tekintve is valóban a testület vezetője. Ehhez igazodva az elnök feladata a következő volt: a Bizottság képvisellete, az ülések összehívása és vezetése, valamint a testületi munka irányítása, szervezése és koordinálása. Ezt a megoldást az EUSz. 17. cikk (6) bekezdése is átvette, illetve megerősítette. E szerint ugyanis a Bizottság elnöke:

- meghatározza a Bizottság működésére vonatkozó iránymutatásokat,
- megállapítja a Bizottság belső szervezetét annak érdekében, hogy az koherens módon, hatékonyan és testületi szellemben tevékenykedjen,
- a Bizottság tagjai közül – a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő mellett – további alelnököket nevez ki.
- Mindezekhez az EUMSZ. 248. cikke hozzáteszi, hogy az elnök dönt a Bizottságra háruló feladatok csoportosításáról és uniós biztosok közötti megosztásáról. A Bizottság tagjai a feladataikat az elnök irányításával látják el.

A 2019–2024 között működő Bizottság összetétele a következő: elnök, nyolc alelnök (közöttük három ügyvezető alelnök, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője), továbbá tizenhét EU-biztos, akik egy-egy szaktárcáért felelnek.

Az EUMSZ. 249. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság eljárási szabályzatot fogad el annak biztosítása érdekében, hogy ő maga és szervezeti egységei megfelelően működjenek. Az Eljárási Szabályzat – témánk szempontjából – legfontosabb előírásai a következők.<sup>21</sup>

Az Európai Bizottság heti gyakorisággal tartott ülésein mindenkit egy szavazat illet meg, és a döntések egyszerű többséggel születnek. A gyakorlatban azonban az EU-biztosok rendszerint már az ülés előtt egyetértésre jutnak, így a döntések ténylegesen nem többségi szavazással, hanem konszenzussal születnek. A Bizottság tagjai bár függetlenek, a jelölő tagállamok kor-

---

<sup>20</sup> A szakzsargon komitológiának („bizottságosdinak”) nevezi azokat az eseteket, amikor a Tanács végrehajtó, normatív döntéshozó feladatokat ruház át a Bizottságra, míg más esetekben folyamatos kontrollt gyakorol a Bizottság ilyen jellegű tevékenysége fölött. A kontrollt a Tanács különböző típusú – a tagállamok képviselőiből álló – bizottságokon keresztül végzi (Horváth, 2007, 612).

<sup>21</sup> *A Bizottság eljárási szabályzata* (C(2000) 3614). Online: <https://shorturl.at/oBT03>



mányai számára mégsem mellékes szempont az, hogy az általuk jelölt személy milyen tárcával (portfólióval) rendelkezik. A nagy tagállamok természetesen már a jelöléskor a kulcspozíciók (mezőgazdaság, külpolitika, pénzügyek) megszerzésére törekednek. A helyzetet nehezíti, hogy az egyes tárcák, illetve biztosi portfóliók soha nem nyertek végleges rögzítést, így az a tipikus, hogy az új Bizottság létrehozását megelőző tárgyalásokon a tagállamok nem a tárcához igyekeznek megkeresni a megfelelő EU-biztost, hanem fordítva: a személyhez igyekeznek hozzárendelni a biztosi portfóliót (Horváth, 2007, 125–126). Az más kérdés, hogy 2004-től a Bizottság elnöke jogosult „menet közben” is megváltoztatni a biztosokhoz rendelt portfóliót.

A jelenleg funkcióban lévő Európai Bizottság tagjai tekintetében megvalósuló tárcaelosztásra néhány példát említünk: a kül- és biztonságpolitikáért felelős Josep Borell (Spanyolország), a költségvetési és igazgatási ügyekért felelős Johannes Hahn (Ausztria), a mezőgazdaságért felelős Janusz Wojciechowski (Lengyelország), a szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős Várhelyi Olivér (Magyarország) stb.

Ha az előző időszakban működő Bizottság tagjai között megvalósított tárca-elosztással vetjük össze a fentieket, akkor egyértelművé válik, hogy – csekély kivételtől eltekintve – a Bizottságnál nincsenek állandó portfóliók. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy a portfóliók összességében mindig lefedik az Európai Unió politikáit, tehát végeredményben minden uniós politikának, mindenkor megvan a maga bizottsági felelőse.

Az EU-biztosok munkáját az ún. kabinetek segítik, amelyek összekötő kapcsot képeznek az adott EU-biztos és a Bizottság hivatali struktúrájába tartozó, általa felügyelt belső szervezeti egységek között. A kabinetek élén kabinetfőnök áll, aki az EU-biztos bizalmasaként koordinálja az adott tárcához tartozó szervezetek munkáját, illetve akit az Európai Bizottság főtitkára irányít. A főtitkár tárgyal a kabinetfőnökökkel a Bizottság üléseinek megfelelő előkészítése érdekében. Mivel az EU-biztosoknak minden bizottsági döntésben részt kell venniük, és erre rendszerint nincs elegendő idejük, ezért az esetek többségében a Bizottság döntéseit nem az EU-biztosok, hanem kabinetfőnökeik hozzák meg! Egy kabinet rendszerint hét tanácsadóból, titkári személyzetből és gépkocsivezetőből áll. Ők részben EU-tisztviselők, részben pedig a nemzeti közigazgatásban dolgozó köztisztviselők. A kabinetfőnökök heti gyakorisággal üléseznek, ezzel biztosítják a hivatali munka folyamatosságát, az információáramlást és a koordinációt.

A továbbiakban a működéssel kapcsolatos, tényleges eljárási szabályok közül csupán néhányat emelünk ki, a következők szerint:

a.) A Bizottság ülése, avagy döntéshozatal szóbeli eljárással

A Bizottság rendszerint az üléseken gyakorolja jogkörét, illetve hozza meg döntéseit. Az üléseket – hetenként legalább egyszer, vagy szükség szerint – az elnök hívja össze és vezeti. A heti rendszeres üléseken folyó döntéshozatalt az uniós szakzsargon szóbeli eljárásnak nevezi. Az ülések napirendjét – a Bizottság prioritásai és az azokon alapuló, egy évre szóló munkaprogram alapján – az elnök állapítja meg.<sup>22</sup> A Bizottság azonban többségi szavazással olyan kérdés megvitatásáról is dönthet, amely nem szerepelt a napirenden. A Bizottság akkor határozatképes, ha az ülésen tagjainak több mint a fele (2023-ban tehát legalább 14 EU-biztos) jelen van. A határozathozatalra egy vagy több tag javaslata alapján, szavazás útján kerül sor. A határozathozatal során mindenkit egy szavazat illet meg. A határozat akkor kerül elfogadásra, ha azt

<sup>22</sup> A 2019–2024 között működő Bizottság prioritásai a következők: 1. Európai zöld megállapodás, 2. A digitális korra felkészült Európa, 3. Európa globális szerepének erősítése, 4. Emberközpontú gazdaság, 5. Az európai életmód előmozdítása, 6. Új lendület az európai demokrácia számára. Ld. *Az Európai Bizottság prioritásai*. Online: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_hu)

a jelenlévők többsége megszavazza. Távollétében az EU-biztost a kabinetfőnöke helyettesíti, de csak tanácskozási jogkörrel. Az ülések nem nyilvánosak, azokon csak a Bizottság tagjai, a távollévő EU-biztos kabinetfőnöke és azon személyek vehetnek részt, akiknek jelenléte „összhangban van az ügyrend hatályosságát előmozdító előírásokkal”. Az ülésről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet az elnök és a főtitkár ír alá.<sup>23</sup>

b.) Döntéshozatal írásbeli eljárással

A Szabályzat 12. cikke kimondja, hogy a Bizottság egy vagy több tagja által előterjesztett javaslatához – írásbeli eljárás útján – akkor szerezhető meg a Bizottság egyetértése, ha:

- a javaslattal minden közvetlenül érintett főigazgatóság egyetértett, és azt a Jogi Szolgálat is láttamozta,
- a javaslatot írásban, a hivatalos nyelveken és megadott határidőben eljuttatták a Bizottság elnökéhez és minden EU-biztoshoz, továbbá
- a Bizottság egyik tagja sem indítványozta a javaslatnak ülésen történő megvitatását, és nem is fejezte ki fenntartását.

Az ily módon elfogadott javaslatot, mint határozatot napi feljegyzés formájában kell nyilvántartani, és azt a következő bizottsági ülés jegyzőkönyvébe be kell vezetni.

c.) Döntéshozatal felhatalmazás útján

A kollektív felelősség elvének tiszteletben tartásával a Bizottság felhatalmazhatja egy vagy több tagját arra, hogy meghatározott irányítási, vagy adminisztratív intézkedéseket foganosítson, ideértve az olyan döntés-előkészítő okmányokat is, amelyeket később a Bizottságnak kell megalkotnia. Ezen túlmenően a Bizottság – az elnök hozzájárulásával – arra is felhatalmazhatja egy vagy több tagját, hogy véglegesítse minden olyan okmány-, vagy javaslat szövegét, amelynek lényegi elemeiben a vita során megállapodtak. Az így átruházott hatáskörök tovább delegálhatók a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire, kivéve, ha azt a felhatalmazó határozat kifejezetten megtiltja.

d.) Döntéshozatal átruházással

A Szabályzat 14. cikke felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy – a kollektív felelősség elvének tiszteletben tartása mellett – átruházza az igazgatási jellegű intézkedések elfogadását a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire. A felhatalmazás és átruházás útján született határozatokat napi feljegyzés formájában kell nyilvántartani, és azt a következő ülés jegyzőkönyvébe kell bevezetni.

## 8. Következtetések

A jelen tanulmány lezárásaként – mintegy összegzésként – három fő gondolatot és egy „befejezést” fogalmazunk meg az Európai Unió, illetve az Európai Bizottság jövőjéről.<sup>24</sup>

Az első: Ha végigtekintjük az Európai Bizottság fentiekben ismertetett történeti előzményeit, feladat- és hatásköreit, hivatali struktúráját, valamint eljárását, akkor világossá válik, hogy valóban különleges jogállású uniós intézményről van szó. Igaz az is, hogy a Bizottság – és a többi uniós intézmény – leírásakor célszerű elkerülni a tagállamok vizsgálatánál megszokott közjogi kategóriákat, azok azonban adott esetben mégis alkalmasak lehetnek az adott uniós intézmény sajátosságainak megjelölésére. Éppen ezért úgy is fogalmazhatunk, hogy – a

<sup>23</sup> Ld. az Eljárási Szabályzat 5–11. cikkét.

<sup>24</sup> Hogy mit hoz a jövő az Európai Uniónak, arról ld. Oppermann (2014).

hagyományos nemzetállami közjogi kategóriákat igénybe véve – az Európai Bizottság azért különleges jogállású uniós intézmény, mert törvény(jog)alkotó, végrehajtó és bírói hatalmat egyaránt gyakorol! Másként kifejezve: egy kézben összpontosítja a három klasszikus államhatalmi ág feladat- és jogkörét, továbbá az Európai Unió anyagi és szellemi erőforrásainak döntő többségét, ami legalábbis megkérdőjelezi az EUSz. 2. cikkében rögzített jogállamiság követelményének való megfelelését! Ugyancsak megkérdőjelezi a jogállamiság követelménye megfelelő érvényesülését az összeférhetlenséggel kapcsolatban kifejtett történések, amelyekről a Bizottság összetételéről szóló 4. fejezetben tettünk említést.

Erre is különös tekintettel óvva intjük a Bizottságot attól, hogy végigvigye azokat a jogállamisági vitákat, amelyet Lengyelországgal és Magyarországgal szemben folytat évek óta. Kívánatosabb lenne, ha a Bizottság az európai integráció motorjaként a Szerződésekben rögzített feladataira koncentrálna, és ragaszkodna azokhoz a hatáskörökhöz, amelyeket számára a Szerződések biztosítanak, és ezzel egyidejűleg nem lépné túl azokat, illetve ha szükséges, akkor gyakorolná jogköreit. Ennek során különösen kerülnie kellene például a kettős mérce alkalmazását és irányadónak kellene tekintenie az EUSz. 13. cikk (2) bekezdésében foglaltakat. Eszerint: „Az egyes (uniós) intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök keretein belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.”<sup>25</sup> Itt nem arról van tehát szó, hogy nem ismernénk el annak tényét, hogy a Bizottság politikai, és adminisztratív, vagyis kettős funkciót ellátó testület, hanem arról, hogy elsősorban 2014-től, a Bizottság elnöke az egyensúly helyett egyre inkább a politikai jelleget helyezte és helyezi napjainkban is előtérbe.<sup>26</sup> A magunk részéről ezzel a felfogással nem értünk egyet, mert álláspontunk szerint az „európai politika csinálása” sokkal inkább az Európai Tanács, a Tanács és az Európai Parlament feladata, mint a Bizottságé! Az „európai szakpolitika” esetében más a helyzet, mert ott természetesen a Bizottságnak kell vállalnia a főszerepet.

A második gondolat: A jogállamiság melletti másik napirenden lévő vita alapvetően szintén a Bizottság kontra Lengyelország és Magyarország között folyik, az Afrikából és a Közel-Keletről, ellenőrizetlenül és okiratok nélkül Európába áramló, főként iszlám vallású embertömegek, vagyis bővebben: az EU migrációs politikája tárgyában. Ennek kapcsán felhívjuk a figyelmet Robert Schuman korábban hivatkozott munkája 51. és a 61. oldalán írtakra. E szerint: A demokrácia „a nép szolgálatában áll, s annak egyetértésével működik. Ennél egyszerűbb, s tudományosabb meghatározást nem ismerek. Összhangban áll a Lincoln által megfogalmazottakkal, amely szerint a demokrácia: a nép kormányzása a nép által, a nép érdekében (...). A demokrácia vagy keresztény lesz, vagy nem is lesz. Egy keresztényellenes demokrácia olyan karikatúra lesz, amely vagy zsarnokságba, vagy anarchiába sülyed.”<sup>27</sup> Milyen bölcs, milyen előre látó gondolat! Mintha Schuman – aki 1963-tól egyébként már nincs közöttünk – napjaink Nyugat-, Dél-, és Észak-Európa államait féltene a zsarnokságtól vagy anarchiától.<sup>28</sup>

A harmadik gondolat Mádl Ferenc professzor, volt magyar köztársasági elnök korábban már szintén hivatkozott munkájának 11. és 12. oldalán kifejtett gondolatait idézi, mert az abban foglaltakkal maximálisan egyetértünk. Magyaroknak született, magyarként élő és ilyenként meghaló emberként címezzük azt különösen az Európai Bizottságnak, az Európai Uniói valamennyi intézményének, valamint a nyugat-európai tagállamoknak és valamennyi uniós polgárnak. Az

<sup>25</sup> Kiemelés tőlem: T.A.

<sup>26</sup> Az egyensúly megbomlásáról és a politikai funkció előtérbe állításáról ld. Kassim et al. (2013).

<sup>27</sup> Kiemelés tőlem: T.A.

<sup>28</sup> A demokrácia uniós helyzetéről és a demokratikus deficitről ld. Calliess (2007).

idézet a következő: „A történelem arra tanít, hogy Közép-Európa békéje és biztonsága összeurópai kérdés. Nem lehet tartósan Nyugat-Európában a demokrácia és a jólét államát építeni, ha a földrész másik felén méltatlan szegénység, robbanással fenyegető etnikai és politikai viszályok terhelik a népek életét. Közép-Európa biztonsága és fejlődése az egész kontinens nyugalmanak záloga. (...) Európának (...) a következő évtizedekben szembe kell néznie a (...) terrorizmussal, a világot megosztó szegénységgel, (...) a demográfia robbanásának migrációs veszélyeivel, (...) és védenie kell a nemzeti identitás fontos értékeit. Schuman újra és újra hangsúlyozta, hogy az egységes Európa nem az államok egybeolvasztását, valami szuper-állam létrehozását jelenti. A megbékélt, egyesített és erős Európa lényege a bizalom, a szövetség, az összetartozás és a szolidaritás (...).”<sup>29</sup>

Befejezésül: úgy tűnik, hogy az európai integráció elérte célját, hiszen a Párizsi Szerződés 1951-ben történt megkötésétől kezdve Európából valóban nem indult ki újabb világháború, miközben többé-kevésbé sikerült eltüntetni a francia-német ellentéteket, és lebontani a tagállamok között húzódó államhatárokat. Ugyanakkor úgy ítéljük meg, hogy jó hetven évvel később, napjaink Európájának és az Európai Uniónak égető szüksége lenne (van) igazi államférfiakra. Olyan jól felkészült, ötletgazdag és Európáért tettekre kész államférfiakra, mint amilyenek Jean Monnet, Robert Schuman vagy Konrad Adenauer és mások voltak a maguk idejében. Megközelítőleg hetven évvel az európai integráció kezdete után, Európának ismét nem percemberekre, nem „percpolitikusokra” van szüksége, hanem széles látókörű, Európa egészében gondolkodó, igazi államférfiakra! Olyanokra, akik a Schuman által kiemelt szolidaritásra és bizalomra épülő egységes Európában gondolkodnak (Schuman, 2004, 43). Olyanokra, akik képesek és készek a megváltozott körülményekhez hozzáigazítani az EU egész intézményrendszerét és működését, megszüntetve az intézményrendszert terhelő demokratikus deficitet, és megakadályozva az uniós intézmények jogellenes működését, és esetleg az EU szétesését. Gyorsan és méltányosan megoldva továbbá az utóbbi években felmerült legfontosabb problémákat. Csak jelzésszerűen felsorolunk ezekből néhányat: a Covid-19 világjárvány következményeit, az orosz-ukrán háború folytatását, a jogállamiság egész kérdéskörét, az ellenőrizetlen migrációt és következményeit, az energiaválságot, az EU és egész Európa térvésztesését főként Amerikával és Ázsiával szemben stb. Ezek részletezése, illetve az uniós intézményrendszer átalakítása azonban már egy másik tanulmány tárgya lehet.

### Hivatkozások

- Balázs I. (2013). Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet* (pp. 43–78.) Complex.
- Balázs I. (2014). Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? In Patyi A., & Lapsánszky A. (Szerk.), *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verébelyi Imre 70. születésnapja tiszteletére* (pp. 29–38.) Wolters Kluwer.
- Balázs I. (2019). A magyar közigazgatás az „európai közigazgatási térségben”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 68–85. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.4>
- Calliess, C. (2007). Demokrácia az európai Állam- és Alkotmányszövetségben. *Jogtudományi Közlöny*, 62(11), 488–496.

<sup>29</sup> Kiemelés tőlem: T. A.



- Chronowski N. (2002). Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása. *Európai Jog*, 2(4), 9–14.
- Európai Bizottság (2001. július 25.) *European governance – A white paper* COM(2001) 428. Online: <https://shorturl.at/kCW13>
- Fábián A. (2006). Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. *Magyar Közigazgatás*, 56(10), 615–619.
- Fischer, J. (2000). Az államszövetségtől a föderációig. *Európai Szemle*, 11(2), 3–14.
- Gazdag F. (1999). Az európai integráció története 1945–1993. In Palánkai T. (Szerk.), *Az európai integráció gazdaságtana* (pp. 12–35). Aula.
- Horváth Z. (2007). *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac.
- Horváth Z., & Ódor B. (2008). *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG-Orac.
- Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M. W., Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L., & Thompson, A. (2013). *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.001.0001>
- Kende T., Szűcs T., & Jeney P. (2007). *Európai közjog és politika*. Complex.
- Lőrincz L. (1998). Európai integráció – magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 402–406.
- Navracsics T. (1998). *Európai belpolitika*. Korona.
- Oppermann, T. (2014). Zur Zukunft der Europäischen Union. In U. Becker, A. Hatje, M. Potacs, & N. Wunderlich (Eds.), *Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag* (1st ed.) (pp. 876–885). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845255774>
- Rittner, F. (1995). Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. *Jogtudományi Közlöny*, 50(5–6), 282–288.
- Schmidt-Aßmann, E. (2003). Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölérendeltségi modellje. *Európai Jog*, 3(3), 9–18.
- Schuman, R. (2004). *Európáért. Mádl Ferenc előszavával*. Pro Pannonia Kiadói Alapítvány.
- Schwarze, J. (2012). *Europarecht. Strukturen, Dimensionen und Wandlungen der Rechts der Europäische Union*. Nomos.
- Torma A. (2000). Az Európai Unió motorja: az Európai Bizottság. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 17, 259–257.
- Torma A. (2005). Az európai közigazgatás fogalma. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 23(2), 381–402.
- Torma A. (2012). Adalékok az Európai Közösségek/Unió közjogtörténetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 30(1), 229–242.
- Torma A. (2011). Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(különszám), 196–210.
- Torma A., & Ritó E. (2021). Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *Közigazgatás Tudomány*, 1(1), 104–115. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.10>
- Valki L. (1997). Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. *Európai Tükör*, 2(3), 85–91.
- Verebélyi I. (2001a). Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. *Magyar Közigazgatás*, 51(7), 390–401.
- Verebélyi I. (2001b). Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II. *Magyar Közigazgatás*, 51(8), 455–469.
- Weidenfeld, W. (1998). Jövünk Európa. *Európai Szemle*, 9(4), 3–12.





# A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSE ÉS A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁHOZ ÉS A TÁJÉKOZÓDÁSHOZ VALÓ JOG ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG, OLASZORSZÁG ÉS NÉMETORSZÁG SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREIBEN

HULKÓ GÁBOR<sup>id</sup>, MARINKÁS GYÖRGY<sup>\*\*id</sup>

\* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: [hulko.gabor@ga.sze.hu](mailto:hulko.gabor@ga.sze.hu)

\*\* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet; egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet. E-mail: [gyorgy.marinkas@uni-miskolc.hu](mailto:gyorgy.marinkas@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

Az általános adatvédelmi rendelet, azaz a GDPR előírja a tagállamoknak a személyes adatok védelméhez való jognak a véleménynyilvánítás szabadságával és a tájékozódáshoz való joggal, jogszabályban való összeegyeztetését. A tagállamok ennek kapcsán eltéréseket és kivételeket fogadhatnak el. Összehasonlító jogi kutatásunk fókuszpontjában a kutatás céljaul a kiválasztott uniós országok, Németország és Olaszország és egy egykori uniós tagállam – az Egyesült Királyság – GDPR 85. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott és a (3) bekezdés szerint notifikált kivételeinek és eltéréseinek vizsgálata áll.

## Kulcsszavak

GDPR, személyes adatok kezelése, véleménynyilvánítás szabadsága, tájékozódáshoz való jog

## Abstract

The General Data Protection Regulation, or GDPR, requires Member States to reconcile the right to the protection of personal data with the freedom of expression and the right to information in law. Member States may adopt derogations and exceptions in this respect. The focus of our comparative legal research is to examine the exceptions and derogations adopted under

Article 85(2) GDPR and notified under (3) in selected EU countries, Germany and Italy, and one former EU Member State, the UK.

## Keywords

GDPR, processing of personal data, freedom of expression, right to information

### 1. Bevezető

Az általános adatvédelmi rendelet, azaz a GDPR<sup>1</sup> 85. cikke előírja a tagállamoknak a személyes adatok GDPR szerinti védelméhez való jognak a véleménynyilvánítás szabadságával és a tájékozódáshoz való joggal, jogszabályban való összeegyeztetését. *A véleménynyilvánítás szabadságába és a tájékozódáshoz való jogba beleértendő a személyes adatok újságírási célból, illetve tudományos, művészi vagy irodalmi kifejezés céljából végzett kezelése is.* A tagállamok tehát a GDPR 85. cikke alapján eltéréseket és kivételeket fogadhatnak el, amennyiben az szükséges az összeegyeztetésre vonatkozó kötelezettség teljesítése érdekében. *A tagállamokat notifikációs kötelezettség terheli az Európai Bizottság irányába, amennyiben eltéréseket és kivételeket fogadnak el.* Jelen tanulmány kutatásának fókuszpontjában a kutatás céljából a kiválasztott uniós országok (Németország és Olaszország) és egy egykori uniós tagállam (Egyesült Királyság) GDPR 85. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott és a (3) bekezdés szerint notifikált kivételeinek és eltéréseinek vizsgálata áll.

A vizsgált országok kiválasztásának szempontrendszer alapvetően szabályozási megközelítésű: azaz hogy a vizsgált országok alkotmányos rendje milyen módon nevesíti és szabályozza a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogot. Ezen felül azonban Németország és Olaszország esetében a gazdag és jogi szempontból értékes alkotmánybírói gyakorlat volt az, amely a kiválasztás mellett szólt. Az Egyesült Királyság különösen érdekes a vizsgálódás szempontjából, tekintve, hogy a GDPR hatályba lépésekor még uniós tagállam volt, az Európai Unióból való kilépése – az ún. Brexit – pedig számos érdekes kérdést vet fel a GDPR alkalmazásával kapcsolatban.

A kutatás keretén belül bemutatásra kerülnek az alkotmányos rendelkezések, valamint az alkotmánybírók – vagy az azoknak megfeleltethető bírói szervek – gyakorlata a magánélet és a személyes adatok védelméhez való jog vonatkozásában és ahhoz kapcsolódóan e jogoknak a véleménynyilvánítás szabadságával és a tájékozódáshoz való joggal való összeegyeztethetősége vonatkozásában. *Ennek kapcsán alapvetésként érdemes rögzíteni, hogy az adatvédelemhez való jog gyakran kölcsönhatásban van más jogokkal, például a véleménynyilvánítás szabadságával és az információk megismerésének és közlésének jogával.* Jóllehet gyakran létezik feszültség a személyes adatok védelméhez való jog és más jog között – amely a legtöbb esetben a véleménynyilvánítás szabadsága –, léteznek olyan szituációk is, ahol a személyes adatok védelméhez való jog hatékonyan biztosítja ugyanazon konkrét jog tiszteletben tartását.

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 119, 4.5.2016, pp. 1–88.

## 2. A személyes adatok kezelése és a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog összeegyeztetésének uniós háttere

A *Lisszaboni Szerződés*<sup>2</sup> elfogadása mérföldkő volt az adatvédelem uniós szabályozásának fejlődésében. Az EUMSZ. 16. cikke egy új jogalapot hozott létre, amely kifejezetten biztosítja az EU számára a hatáskört, hogy adatvédelmi kérdésekben jogszabályokat alkosson.<sup>3</sup> E rendelkezést megelőzően az uniós adatvédelmi szabályok – nevezetesen az *adatvédelmi irányelv*<sup>4</sup> – eredetileg a belső piacra vonatkozó jogalapon, valamint a nemzeti jogok közelítésének szükségességén alapult, hogy ne legyen akadálya az adatok szabad áramlásának az Unión belül. Az EUMSZ. megerősíti továbbá, hogy az adatvédelmi szabályok betartását független hatóságoknak kell ellenőrizniük.

Az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* (a továbbiakban: Alapjogi Charta)<sup>5</sup> 11. cikke rögzíti a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát, 13. cikke a művészet és a tudomány szabadságát. Az Alapjogi Charta 8. cikk (1) bekezdése garantálja a személyes adatok védelméhez való jogot, megteremtve ezzel e jog uniós szintű alkotmányos védelmének alapjait.<sup>6</sup> A (2) bekezdése pontosan meghatározza az e joghoz kapcsolódó alapvető értékeket is. Előírja, hogy személyes adatokat (i) tisztességesen, (ii) meghatározott célokra, (iii) az érintett személy hozzájárulása alapján vagy (iv) valamilyen más, a törvényben rögzített jogalapon lehet kezelni. Végül, de nem utolsó sorban (v) az egyének számára biztosítani kell a jogot, hogy a róluk gyűjtött személyes adatokat megismerjék, és azokat kijavíttassák.

Az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az ‘elismert’, azaz alapvető jogok korlátozása csak törvény által, a *jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartása* mellett lehetséges azzal, hogy figyelemmel kell lenni az arányosság elvére, a korlátozásra csak elengedhetlen esetben, az Unió általános célkitűzéseinek, illetve mások jogainak és szabadságának tényleges védelmében kerülhet sor (szükségesség).<sup>7</sup> Az Alapjogi Charta rendelkezéseit értelmező joggyakorlat megerősíti az adatvédelemhez való jog korlátozhatóságát, amikor kimondja, hogy *e jog nem abszolút, ezért egyensúlyt kell teremteni közte és a többi alapvető jog és szabadság között.*

<sup>2</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.).

<sup>3</sup> Az EUMSZ. 16. cikke szolgált jogalapként az adatvédelmi szabályok 2012-ben elkezdett és 2016-ban elfogadott átfogó reformjához. Lásd: Európai Bizottság (2015).

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (OJ HL 281, 23.11.1995, p. 31–50).

<sup>5</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 326, 26.10.2012, pp. 391–407)

<sup>6</sup> Az Európai Közösségek alapító szerződésai az eredeti formájukban nem tartalmaztak hivatkozást az emberi jogokra vagy azok védelmére, tekintettel arra, hogy európai integráció az eredeti elképzelések szerint kizárólag gazdasági integráció lett volna. Az évtizedek alatt azonban számos olyan ügyet tárgyalt az EUB, amelyek esetében felmerült az emberi jogok megsértése az uniós jog hatálya alá tartozó területeken. A jogértelmezés során az EUB az alapvető jogokat az európai jog úgynevezett általános elvei közé sorolta. Az EUB esetjogában különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) által garantált emberi jogok élveznek védelmet. Az EUB az uniós jogot oly módon értelmezi, hogy az megfeleljen ezeknek az elveknek. Lásd: Európa Tanács et al., (2019, 31). Az alapvető problematikát lásd: Marinkás (2013).

<sup>7</sup> Részletesen lásd: Európai Adatvédelmi Biztos (2017).

*Az adatvédelemhez való joggal – a magánélethez való joghoz köthető természete okán – egyik legélesebben ütköző jog a véleménynyilvánításhoz való jog, mely ütközést a személyes adatok védelmét biztosító másodlagos uniós jog is kezelni próbál. Az általános adatvédelmi rendelet, azaz a GDPR 85. cikke a (153) preambulumbekzdés tartalmával együtt adja a személyes adatok kezelése és a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog összeegyeztetésének jogalapját. A GDPR 85. cikk (1) bekezdése kifejezetten előírja a tagállamok részére a véleménynyilvánítás szabadságának és a tájékozódáshoz való jognak a GDPR szerinti személyes adatok védelméhez való joggal történő összeegyeztetésének kötelezettségét, ideértve a személyes adatok újságírási célból, illetve tudományos, művészi vagy irodalmi kifejezés céljából végzett kezelését is. A 85. cikk (2) bekezdése meghatározza a GDPR-nak azokat a fejezeteit, amelyektől eltérések, illetve amelyek alól kivételek fogadhatók el,<sup>8</sup> az (1) bekezdésben előírt összehangolás megvalósítására. A (153) preambulumbekzdés, kitöltve a 85. cikk esetleges hézagait, megerősíti, hogy indokolt és „helyénvaló, hogy kizárólag a személyes adatoknak az újságírás, a tudományos, a művészi vagy az irodalmi kifejezés céljából végzett kezelése eltérés tárgyát képezze vagy mentesüljön az e rendelet egyes rendelkezéseiben szereplő követelmények alól.”. A (153) preambulumbekzdés alapján a tagállamok jogalkotási intézkedéseket fogadnak el az adatvédelem és a véleménynyilvánítás közötti egyensúly megteremtésére, és az alkalmazott kivételeket a GDPR 85. cikk (3) bekezdés szerint bejelentik az Európai Unió Bizottságának. A kivételek, illetve eltérések hatályának meghatározása során a (153) preambulumbekzdés iránymutatása szerint, a „véleménynyilvánítás szabadságához való jog minden demokratikus társadalomban fennálló jelentőségének figyelembevételére érdekében az e szabadsághoz tartozó olyan fogalmakat, mint az újságírás, tágan kell értelmezni.”.*

### 3. A vizsgált országok alkotmányos szabályai és a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat

A vizsgált országok a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való joggal kapcsolatos alkotmányos megközelítésük alapján három csoportba sorolhatók: a) Az *Egyesült Királyság* alkotmányos szabályozásnak tekintett törvénye, a Human Rights Act (HRA)<sup>9</sup> – a magyar Alaptörvényhez<sup>10</sup> és az Alapjogi Chartához hasonlóan – *expressis verbis tartalmazza az adatvédelemhez és a személyes adatok védelméhez való jogot*. b) *Olaszország alkotmánya (Costituzione della Repubblica Italiana)*<sup>11</sup> csak a magánélet védelmét rögzíti, jóllehet *nem expressis verbis*, hanem több jog együttes értelmezése révén vezethető le a rendelkezéseiből. A személyes adatok

<sup>8</sup> GDPR 85. cikk (2) bekezdés: A személyes adatok újságírási célból, illetve tudományos, művészi vagy irodalmi kifejezés céljából végzett kezelésére vonatkozóan a tagállamok kivételeket vagy eltéréseket határoznak meg a II. fejezet (elvek), a III. fejezet (az érintett jogai), a IV. fejezet (az adatkezelő és az adatfeldolgozó), az V. fejezet (a személyes adatok harmadik országokba vagy nemzetközi szervezetek részére történő továbbítása), a VI. fejezet (független felügyeleti hatóságok), a VII. fejezet (együttműködés és egységesség) és a IX. fejezet (az adatkezelés különös esetei) alól, ha e kivételek vagy eltérések szükségesek ahhoz, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot össze lehessen egyeztetni a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való joggal.

<sup>9</sup> Human Rights Act 1998, c.4. Online: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>

<sup>10</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), VI. cikk (3) bekezdés.

<sup>11</sup> Costituzione della Repubblica Italiana (22 December 1947). Online: <https://bit.ly/47o2Y7M>

védelme szintén jogértelmezés révén állapítható meg. c) *Németország alaptörvénye (Grundgesetz, GG)*<sup>12</sup> nem tartalmazza sem a magánélethez való jogot, sem a személyes adatok védelmét.

### 3.1. Egyesült Királyság

Tekintve, hogy az ország nem rendelkezik írott alkotmánnyal, a kontinentális jogrendszer értelmében vett alkotmányos szintű szabályozásról a cikk tárgyát képező jogok – jelesül a magánélethez, az adatvédelemhez, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog – kapcsán sem beszélhetünk.<sup>13</sup> Mindez azonban nem jelenti azt, hogy e jogok nincsenek kellő szintű garanciális szabályokkal körülbástyázva. Az Európai Unióból való kilépésről szóló 2018-as 'kilépési törvény' (*Withdrawal Act 2018*)<sup>14</sup> rendelkezései értelmében az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépését követően a GDPR közvetlenül beépül a hazai jogba, mint a szóban forgó törvény 6-7. cikkei által szabályozott 'retained EU law'<sup>15</sup> (~megtartott EU jog). A 'UK GDPR', azaz a 2018-as DPA hatályos szövegét egy 2019-es belügyminiszteri rendelet<sup>16</sup> állapította meg.<sup>17</sup>

A magánélethez és a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot többek között az EJEE rendelkezéseit a nemzeti jogba átültető *Emberi Jogi Törvény* (Human Rights Act, HRA)<sup>18</sup> is garantálja, amely a nemzeti jog részévé tette az EJEE által védelemben részesített jogokat. A törvény 2. szakasza az EJEB esetjogára vonatkozóan kimondja, hogy azt az ítélelhozatal során *figyelembe kell venni* ('must take into account').<sup>19</sup> Az alkotmánybíróság szerepét is betöltő *Legfelsőbb Bíróság* (*Supreme Court, UKSC*) az ítélezési gyakorlatában ennek megfelelően jár el.<sup>20</sup> Amint azt Györfi Tamás írja: „Valójában azonban a bírói gyakorlat jóval tovább megy a figyelembe vételnél: amennyiben a strasbourgi esetjog egyértelmű, úgy a bíróságok csak ki-

<sup>12</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23.05.1949). Online: <https://bit.ly/49n7G7o>

<sup>13</sup> Az Egyesült Királyság common law jogrendszerének sajátosságából fakadóan a kodifikált alkotmány szerepét a történelmi alkotmány részét képező alkotmányos elvek és az ezeket megfogalmazó, a parlament által meghozott rendes törvények töltik be.

<sup>14</sup> European Union 'Withdrawal' Act 2018, c.16. Online: <https://bit.ly/3SpRpZn>

<sup>15</sup> Ellentétben például az *Európai Unió Alapjogi Chartájával*, amelyről a törvény kimondja [5. § (4) bekezdés], hogy a kilépést követően már nem lesz a hazai jogrendszer része.

<sup>16</sup> eData Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019. Online: <https://bit.ly/3QKYdQ3>

<sup>17</sup> A felhatalmazást és az eljárási rendet a kilépési törvény, a 2018-as DPA és az Európai Közösségekről szóló 1972-es törvény tartalmazza.

<sup>18</sup> Human Rights Act 1998 (c. 42).

<sup>19</sup> A törvény elfogadásának előzménye és valójában egyik fő indoka is az volt, hogy az egyezmény rendelkezéseinek sérelme esetén az érintetteknek nem volt lehetőségük belföldi bírói fórumhoz fordulni és minden esetben közvetlenül az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (továbbiakban: EJEB) elé kellett vinni az ügyüket. A brit állampolgárok igazságszolgáltatáshoz való joga sérelmet szenvedett, amelyet a strasbourgi bíróság több ízben kritizált.

<sup>20</sup> Ugyanakkor előfordult, hogy a Legfelsőbb Bíróság – indokoltan – eltért az EJEB esetjogától (R. v. Horncastle-ügy [2009] UKSC 14 – 9 December 2009), amikor az EJEB a döntése meghozatalakor nem vette figyelembe szükséges mértékben a specifikus hazai szabályokat. (EJEB, Al-Khajawa és Tahery k. Egyesült Királyság, ítélet, 20 January 2009). Az ügy az EJEB Nagykamarája elé került, amely – a Horncastle ügyben hozott döntést is figyelembe véve – a korábbival ellentétes döntést hozott (EJEB, Al-Khajawa és Tahery k. Egyesült Királyság, ítélet, 15 December 2011.).



vételes esetben térnek el attól. Az Emberi Jogi Törvény a törvényhozó és a bíróságok közötti finom egyensúlyra épül, mely a parlamenti szuverenitás tiszteletben tartása mellett próbálja meg biztosítani az alapjogok hatékony védelmét.” (Gyórfi, 2015, 16). A törvény az egyezményt szövegazonosan átemeli a belső jogrendbe, így a 8. cikk *magán- és családi életet védő* rendelkezéseit, valamint a 10. cikk *véleménynyilvánítás szabadságát védő* rendelkezéseit is.

*A magánélethez való jog védelme*<sup>21</sup> kapcsán kiemelést érdemel az EJEB *Big Brother Watch és mások kontra Egyesült Királyság* ügyben<sup>22</sup> és a kamarai ítélet Nagykamara általi felülvizsgálata eredményeként hozott ítélete,<sup>23</sup> amelyben a Bíróság *arra a következtetésre jutott, hogy az Egyesült Királyság hírszerző szolgálatainak*<sup>24</sup> *kiterjedt adatgyűjtő tevékenysége nem felel meg az arányosság követelményének*, mivel az adatgyűjtés elrendelésekor hiányzik a független bírói felülvizsgálat intézménye (Sajfert, 2018). Mindezen hiányosságot az utólagos felülvizsgálat nem pótolja a bírói testület megítélése szerint. Említést érdemel, hogy ezen utólagos felülvizsgálatot, amelyet az EJEB „hatékony jogorvoslatnak” nyilvánított az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága nem fogadta el akként, amint az a következő bekezdésben kifejtésre kerül. A brit legfelsőbb bírói fórum döntésének ismertetése előtt a szerzők érdemesnek tartják megemlíteni azon szakirodalmi álláspontokat, amelyek szerint az EJEB döntés legnagyobb hiányossága nem a nemzeti jogban előforduló utólagos jogorvoslat EJE konformitásának megállapítása, hanem az, hogy az EJEB a döntései révén<sup>25</sup> – *Marko Milanovic* szavaival élve – „a normalitás részévé” tette a tömeges megfigyelést, elismerve annak szükségességét (Milanovic, 2021). *Nóra Ni Loideain* ugyanezen alapon fogalmazta meg a kritikáját (Ni Loideain, 2021).

A UKSC 2019-es döntésében<sup>26</sup> arra a mérőldkő jelentőségű megállapításra jutott, hogy a hírszerző szolgálatok gyakorlata elleni panaszokat felülvizsgálni hivatott *‘nyomozati jogköröket vizsgáló bíróság’ (Investigatory Powers Tribunal, IPT)* által hozott döntések nem mentesülhetnek a rendes bíróság általi felülvizsgálat alól annak ellenére sem, hogy *a 2000. évi nyomozati jogkörök szabályozásáról szóló törvény (Regulation of Investigatory Powers Act, RIPA)* rendelkezései ezt kizárják.<sup>27</sup> Jóllehet a UKSC elismerte, hogy jogosak az aggályok, miszerint a rendes

<sup>21</sup> A HRA és a magánélethez való jog kapcsolatát részletesen lásd: Privacy International (2021a).

<sup>22</sup> EJEB, *Big Brother Watch és mások k. Egyesült Királyság* (58170/13, 62322/14 és 24960/15) ítélet, 2018. szeptember 13.; az ítélet összefoglalóját lásd: Blackstone Chambers (2021).

<sup>23</sup> EJEB, *Big Brother Watch és mások k. Egyesült Királyság* (58170/13, 62322/14 és 24960/15), a Nagykamara ítélete, 2021. május 25.; az ítélet elemzését lásd: Knight (2021).

<sup>24</sup> A *Big Brother Watch és mások k. Egyesült Királyság* ügy „kistestvérében” az EJEB a svéd hírszerző szolgálatok tevékenységét vizsgálta. Lásd: EJEB, *Centrum för rättvisa k. Svédország* (35252/08) ügy, ítélet, 2018. június 19.; EJEB, *Centrum för rättvisa k. Svédország* (35252/08) ügy, a Nagytanács ítélete, 2021.05.21.; az ügyek elemzését lásd: Klamberg (2021).

<sup>25</sup> E sorba illeszkedik a *Catt*-ügy is. (EJEB, *Catt k. Egyesült Királyság* (43514/15), ítélet 2019. január 24.); az ügy elemzését lásd: Global Freedom of Expression (2019).

<sup>26</sup> [2019] UKSC 22, *R (on the application of Privacy International) (Appellant) v Investigatory Powers Tribunal and others (Respondents)*, 15 May 2019; az ügy összefoglalóját lásd: Privacy International (2019).

<sup>27</sup> Az ügy kiinduló pontja az volt, hogy az Edward Snowden által kiszivároztatott adatok szerint a brit hírszerző szolgálatok alapos gyanú nélkül is végeznek tömeges adatgyűjtést, amelynek során mobil telefonokat és egyéb kommunikációs eszközöket törnek fel általános érvényű – nem az egyes egyének viselkedésére építő – bírósági engedélyek alapján. A Privacy International (PI) által benyújtott kérelmet az IPT elutasította. A PI rendes bíróságok előtti keresetei azon az alapon kerültek elutasításra, hogy a vonatkozó törvény alapján az IPT döntéseit a rendes bíróságok nem vizsgálhatják felül.

bíróság előtti eljárások magukban hordozzák annak veszélyét, hogy bizalmas anyagok látnak napvilágot, megállapította, hogy az IPT által hozott döntések sem mentesülhetnek a rendes bírói felülvizsgálat alól. *A legfelsőbb bírói fórum döntése meghozatala során a common law több százéves múltra visszatekintő joggyakorlatára támaszkodott,*<sup>28</sup> amelyre alapozva a bíróságok rendre megakadályozták az egyes állami szervek bírói felülvizsgálat alóli mentesülését. Amint azt az ügyet elindító *Privacy International* (PI) kiemelte, *ebben rejlik az ügy legfőbb jelentősége: a bíróság a modernkori kormányzati túlkapásokra ‘szabta rá’ azt a precedens rendszert, amely emberöltőkkel a számítástechnika megjelenése előtt alakult ki* (Privacy International, 2021b).

A magánélethez való jog és a véleménynyilvánítás szabadságának egymáshoz való viszonya kapcsán az a megállapítás tehető, hogy *az Egyesült Királyság bíróságainak gyakorlata értelmében nincs hierarchia a magánélethez való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága között.* A bíróságok az *egyedi esetben fennálló körülmények vizsgálatával keresik az egyensúlyt* a két jog összeütközése esetén. Az EJEK több, a véleménynyilvánítás szabadságát és a magánélet védelmét illető döntése kiindulópontjaként is a brit nemzeti bíróságok által hozott ítéletet szolgált. Az EJEK a *Sunday Times k. Egyesült Királyság*<sup>29</sup> ügyben a véleménynyilvánítás szabadságát értelmezte a sajtó vonatkozásában. Az EJEK ítéletében kimondta, hogy a bírói végzés,<sup>30</sup> amely egy újságcikk publikálását előzetesen megtiltotta, sértette a véleménynyilvánítás szabadságát, mert nem minősült „szükséges intézkedésnek egy demokratikus társadalomban”. Egy évtizeddel később két ügyben, a *Sunday Times k. Egyesült Királyság (No. 2)*<sup>31</sup> és az *Observer és Guardian k. Egyesült Királyság ügyekben*<sup>32</sup> – a brit hírszerzést érintő információk publikálása kapcsán – az EJEK bár elismerte a HRA 12. cikkében<sup>33</sup> rögzített előzetes korlátozás konformitását az EJEK által garantált jogokkal, a konkrét ügyekben azonban megállapította a 10. cikk sérelmét, arra való tekintettel, hogy a szóban forgó információk már más országokban korábban közzétételre kerültek. A 10. cikk ugyan nem nevesíti külön a sajtószabadságot, azonban *az EJEK ítélezési gyakorlatában következetesen figyelembe veszi a média társadalmi szerepét és működésének sajátosságait, mivel az a demokratikus társadalmi berendezkedés felügyeletét*

<sup>28</sup> Az ügy másik említést érdemlő jellemzője, hogy az Egyesült Királyság legfelsőbb bírói fóruma – az általánosan bevett gyakorlatától eltérve – nem az EJEK rendelkezéseire alapozta az ítéletét. Jóllehet e téren ‘kényszerpályán’ mozgott tekintve, hogy az EJEK, a fentebb említett „Big Brother” ügyekben bár vizsgálhatta volna kritikus szemmel az IPT jogköreit, nem élt a lehetőséggel. Az EJEK e helyett „hatékony jogorvoslatnak” nyilvánította az utólagos felülvizsgálatot, valamint – a fentebb ismertetett kritikák értelmében – gyakorlatilag elismerte a tömeges megfigyelések szükségességét. Lásd: EJEK, Big Brother (2018) paras. 263, 268, 393, 510

<sup>29</sup> EJEK, Sunday Times (No.1) k. Egyesült Királyság, ítélet, 1979. április 26.

<sup>30</sup> A bírói intézkedéssel szembeni engedetlenségről szóló (contempt of court) 1981. évi törvény 10. cikke értelmében meghozott végzés.

<sup>31</sup> EJEK, Sunday Times k. Egyesült Királyság (No. 2), (13166/87), ítélet 1991. november 26.

<sup>32</sup> EJEK, Observer és Guardian k. Egyesült Királyság, (13585/88), ítélet, 1991. november 26.

<sup>33</sup> A HRA 12. cikk (4) bekezdése értelmében a bíróságnak a tevékenység újságírói, tudományos vagy művészeti jellege esetén különösen tekintettel kell lennie a véleménynyilvánítás szabadságára (az anyag közzétételének kérelme történő előzetes korlátozását illetően), amely az EJEK esetjog hatására került be *expressis verbis* a törvénybe. A 12. cikk (1)–(3) bekezdései értelmében mielőtt előzetes korlátozásra kerülne sor, mindkét félnek képviseltetnie kell magát a bíróság előtt vagy a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy mindent megtett a másik fél értesítése érdekében, vagy ezt nyomós ok zárja ki. Akkor rendelhető el előzetes korlátozás, ha a bíróság meggyőződött arról, hogy a kérelmezőnek jó eséllyel lenne igaza.

*látja el.* E következetes gyakorlat értelmében a médiára hárul a közérdekű információk és közérdekű témákhoz kapcsolódó vélemények közzétételének kötelezettsége is.<sup>34</sup>

*Az újságírói forrás védelmével* elsőként egy, az Egyesült Királyságot érintő ügyben foglalkozott az EJEB. A *Goodwin k. Egyesült Királyság ügyben*<sup>35</sup> a brit bíróság arra kötelezte az újságírót, hogy fedje fel hírforrását, mivel ez bűncselekmény felderítéséhez szükséges. Az újságíró ezt azonban megtagadta, amely miatt a *brit Felsőbíróság (High Court)* a bírói intézkedéssel szembeni engedetlenség miatt *a bíróság megsértéséről szóló törvény*<sup>36</sup> (*Contempt of Court Act*)<sup>37</sup> alapján pénzbüntetésre ítélte. A strasbourgi bíróság szerint azonban az újságírói hírforrások védelme a sajtószabadság egyik sarokköve, amely nélkül a sajtó kevésbé tudná betölteni az ‘éber őr’ szerepét és csökkenne a pontos és hiteles információkról való híradási képessége. Amint arra az EJEB rámutatott, a demokratikus társadalomnak lényeges érdeke, hogy biztosítsa és fenntartsa a sajtószabadságot, akkor is, amikor meghatározza, hogy a követendő törvényes céllal a korlátozások arányosak-e.

### 3.2. Olaszország

Az olasz alkotmány a személyes adatok védelmére vonatkozó kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, ahogyan a *magánélet védelméhez való jogot sem rögzíti expressis verbis*. Az alkotmány 21. cikke biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát (*libertà di manifestazione del pensiero*), az informáláshoz való jogot (*diritto di cronaca*) és az állampolgárok információhoz való jogát.

*A magánülethez való jogot (diritto alla riservatezza) és a személyes adatok védelméhez való jogot az olasz alkotmánybíróság (Corte costituzionale della Repubblica Italiana) és Olaszország legfelsőbb bírói fóruma a Semmítőszék (Corte di Cassazione) ítélkezési gyakorlata alakította ki, az alkotmány 2., 13., 14., és 15. cikkeinek értelmezése alapján.* Az alkotmány 2. cikke biztosítja az egyén sérthetetlen, a személyiség fejlődését biztosító jogainak védelmét, a 13. cikk biztosítja a személyes szabadság sérthetetlenségét, a 14. cikk rögzíti a magánlakás védelmét, illetve a 15. cikk biztosítja a levéltitkot, az alkotmány szövegének megfogalmazása értelmében a kommunikáció szabadságát és titkosságát. A személyes adatok védelme, a magánélet védelme, valamint a tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz való jog, továbbá a véleménynyilvánítás szabadsága az alkotmány fentebb említett cikkeinek együttes értelmezése alapján biztosított. *Az alkotmány ezen alkotmányos jogok között nem tesz különbséget, értelmezésük és alkalmazásuk részletszabályai az olasz alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában kerültek részletesen kidolgozásra.* Az alkotmány a közéleti szereplők és magánéletük védelme szempontjából külön szabályt nem tartalmaz.

A magánülethez való jog létezésének és értelmezésének kérdése, valamint e jog más jogokhoz – példának okáért a sajtószabadsághoz – való viszonya az 1950-es években vált az olasz

<sup>34</sup> A fentebb idézett Sunday Times k. Egyesült Királyság (No. 2) és Observer és Guardian k. Egyesült Királyság ügyeken felül lásd még: EJEB, Thorgeir Thorgeirsson k. Izland (13778/88), 1992. június 25.; EJEB, MGN Ltd k. Egyesült Királyság (39401/04) 2011. január 18.; EJEB k. Magyarország, (23954/10) 2011. július 19.

<sup>35</sup> EJEB, Goodwin k. Egyesült Királyság, no.17488/90, 1996. március 27.; az ügy összefoglalóját lásd: Kúria (2000).

<sup>36</sup> A bíróság megsértésének sajátosan angolszász jogintézményről részletesen lásd: Pócza (2007).

<sup>37</sup> Contempt of Court Act 1981 c. 49. Online: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/49>

jogi diskurzus részévé.<sup>38</sup> A Caruso örökösök által 1953-ban indított perben egy film letiltását kérték az énekes magánélethez való jogát sértő tartalom miatt. A római bíróság (*Tribunale di Roma*) az ítéletében<sup>39</sup> *a művészi kifejezés szabadságának korlátjaként határozta meg a magánélethez való jogot – amelyet ebben az ítéletben nevesítettek először a riservatezza néven –*, és amely a bíróság értelmezésében a személy magánszférájába harmadik személyek részéről történő behatolás, beavatkozás tilalmát jelenti. Említést érdemel ugyanakkor, hogy *egyrésztől* a magánélethez való jog ekkor még nem az alkotmány rendelkezésein, hanem a polgári törvénykönyv (Codice Civile) 10. cikkén alapult arra való tekintettel, hogy a szóban forgó időszakban az alkotmány rendelkezéseit csak a vertikális dimenzióban – azaz az állam és az állampolgár viszonylatában – tartották alkalmazhatónak, a horizontális dimenzióban – tehát az állampolgárok magánjogi kapcsolataiban – nem. *Másrésztől*, az ítéletet több meghatározó akadémikus is kemény kritikával illette, amiért annak érvelése pozitív jogi rendelkezések helyett inkább erkölcsi és társadalmi elvárásokra épült. Amint azt *Giovanni Pugliese* professzor írta (Pugliese, 1954), ezen érveknek inkább egy *de lege ferenda* javaslatban lenne a helyük [mintsem egy ítéletben].<sup>40</sup> A Semmítőszék – a Petacci-ügyben a *Milánói Fellebbviteli Bíróság (Corte d'Appello di Milano)* által hozott 1956-os ítélet<sup>41</sup> felülvizsgálata során – az 1963-as ítéletében<sup>42</sup> a magánélethez való jogot az alkotmány 2. cikkére alapította<sup>43</sup> – amely az egyén a személyiség sérthetetlen fejlődését biztosítja – és amely alapján a Semmítőszék álláspontja szerint a magánélethez való jog bár alapjognak minősül, de nem abszolút. Az ítélet értelmében az önmeghatározás szabadságához való jog sérelmét jelenti, ha az érintett személy engedélye nélkül hoznak nyilvánosságra a magánéletére vonatkozó híreket. *A magánélethez való jogot az olasz semmítőszék 1975-ban, a Soraya hercegnő ügyében*<sup>44</sup> *hozott ítéletében ismerte el teljes körűen*, illetve ezen ítéletben definiálta azt először. A határozat értelmében a magánélethez való jog – az érintett személy részére – védelmet nyújt azzal szemben, hogy harmadik személyek a szorosán személyes, valamint családi helyzeteit – történjenek akár a lakóhelyen vagy azon kívül – megismerjék. A Semmítőszék e határozata teremtette meg a magánélethez való jog és az informáláshoz való jog közötti kapcsolat alapját az olasz jogrendszerben, a védelmet kiterjesztve a közszereplőkre is (Alpa, 1997, 15–18).

*Az alkotmánybíróság 1973-ban hozott határozatában*<sup>45</sup> *ismerte el a méltósághoz (proprio decoro), a tisztelethez (proprio onorabilità), a tiszteletreméltósághoz (propria rispettabilità), a magánélethez, az intimitáshoz (intimità) és a jó hírnévhez való jogot (reputazione), mint elide-*

<sup>38</sup> Annak okait illetően, hogy miért pont ekkoriban vált fontossá e jog értelmezése, Guido Alpa cikke ad értelmezést: amint írja, a háború utáni Olaszországban megszűnt a fasiszta rendszert jellemző cenzúra, a sajtó szabaddá vált, arról tudósított, amiről szeretett volna, ideértve a híresek és gazdagok viselt dolgait. A tudósítások minél szélesebb körben való terjesztését segítette az életszínvonal növekedése, amelynek eredményeként a rádió minden háztartásban megjelent. (Alpa, 1997)

<sup>39</sup> Sentenza 14 settembre 1953; Pres. Boccia P., Est. Mani; Caruso (Avv. Leone) c. Soc. p. a. Produzione associata Tirrena Asso film (Avv. Graziadei, Vismara Currò) <https://www.jstor.org/stable/23145955>

<sup>40</sup> A szerzők értelmező kiegészítése.

<sup>41</sup> Milánói Fellebbviteli Bíróság, 1956 December (N. 4487), in Giur. it., 1957, I, I, 366.

<sup>42</sup> Olasz Semmítőszék (Cass.) 1963. Április 20 (N. 990) in Foro It. [Italian Forum].

<sup>43</sup> A testület elvetette az EJEE 8. cikkére való hivatkozást, mivel az a bírák álláspontja szerint túlzottan kiterjesztő értelmezését adja a magánélethez való jognak (Alpa, 1997, 15).

<sup>44</sup> Olasz Semmítőszék (Cass.) 27 maggio 1975 (n. 2129).

<sup>45</sup> Olasz Alkotmánybíróság, Sentenza n. 38/1973.



*geníthetetlen emberi jogot.* E jogokkal szemben az alkotmány 21. cikkében garantált véleménynyilvánítás szabadsága és a – híradáshoz való jog – *csak akkor részesíthető előnyben, ha a hír terjesztéséhez közérdek fűződik.* Az alkotmánybíróság több másik határozatában is foglalkozott az informáláshoz való joggal és az állampolgárok információhoz való jogával, illetve az újságírói tevékenységgel is. Az újságírói tevékenységgel kapcsolatban az alkotmánybíróság egy 1968-as<sup>46</sup> és egy 1981-es ítéletében<sup>47</sup> is kimondta, hogy *a nézetek ütköztetésén alapuló szabad sajtó a demokrácia alapköve.* Az alkotmánybíróság egy 1974-es döntésében az újságírói szakma gyakorlásának korlátjaként határozta meg az objektivitást és szakmai etikai szabályokat.<sup>48</sup> *Az alkotmánybíróság egy 1993-as döntésében megerősítette, hogy az információhoz való jog magában foglalja a hírek objektivitását, elfogulatlanságát, a hírek teljességét és korrektségét, az emberi méltóság és a közrend, a közérkölcstiszteletben tartását, valamint a hírforrások pluralizmusát, amely biztosítja, hogy az állampolgár a véleményét eltérő szempontok és kulturális irányultságok alapján alakíthassa ki.*<sup>49</sup>

### 3.3. Németország

*A magánélethez, valamint az adatvédelemhez való jogról a GG, az Alaptörvény nem rendelkezik. A GG 5. cikk (1) bekezdése rögzíti a véleménynyilvánítás, a sajtó, a művészet és a tudomány szabadságát. Az Alaptörvény nem teremt meg a kapcsolatot a magánélethez való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékozódáshoz való jog, valamint a személyes adatok védelméhez való jog között. Az 5. cikk (2) bekezdés értelmében e jogok korláta az egyes személyek becsülete.*

A Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) a magánélethez való jogot – az 5. cikk (2) bekezdésére figyelemmel – az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése – emberi méltósághoz való jog – és 2. cikke (személyiségfejlődéshez való jog) alapján vezette le. Mindezen alkotmányos rendelkezések kiegészítve a szerzői jogokról szóló törvény<sup>50</sup> (*Kunsturhebergesetz*) 22. § (a képmás felhasználásának engedélyhez kötöttsége) valamint 23. §-ával (kivételek a 22. § rendelkezései alól) együttesen *garantálják a képmáshoz való jogot* a taláros testület ítélkezési gyakorlata alapján. E jog értelmezése kapcsán a *BVerfG* a *Caroline-von-Monaco II. ügyben*<sup>51</sup> megállapította, hogy közszereplők esetében a képmáshoz való jog korlátozott és kevés kivételtől eltekintve nincs előzetes hozzájáruláshoz kötve. A *BVerfG* álláspontja szerint a *Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (Bundesgerichtshof, BGH)* – az alkotmányjogi panasz tárgyát képező döntésében – helyesen értelmezte a szerzői jogi törvény 23. § (1) bekezdés első pontjában szereplő „a kortárs történelmet ábrázoló képek” (*‘Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte’*) fogalmat úgy, mint amely magában foglalja a közszereplőkről készült fényképeket. A *BVerfG* szerint azonban mérlegelni szükséges azt, hogy hol és milyen körülmények között készültek a fényképek: amennyiben nyilvános helyen – például egy étteremben –, úgy

<sup>46</sup> Olasz Alkotmánybíróság, Sentenza n. 11/1968.

<sup>47</sup> Olasz Alkotmánybíróság, Sentenza n. 1/1981.

<sup>48</sup> Olasz Alkotmánybíróság, Sentenza n. 225/1974.

<sup>49</sup> Olasz Alkotmánybíróság, Sentenza n. 112/1993.

<sup>50</sup> Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie 440-3 9. Januar 1907 (RGBl. 1907, S. 7) das zuletzt durch Artikel 3 § 31 des Gesetzes vom 16. Februar 2001 (BGBl. I S. 266) geändert worden ist.

<sup>51</sup> BVerfG, 15.12.1999 - 1 BvR 653/96.



a közszereplő túrni köteles, hogy róla fénykép készüljön és azt a sajtó az engedélye nélkül leközölje. *Amennyiben azonban a közszereplőről a nyilvánosság előli elvonulás szándékával, a nyilvánosság elől elzárt helyen*<sup>52</sup> *a családi életének élése közben készült a fotó, úgy a magánélethez való jog megsértése állapítható meg.*<sup>53</sup>

A BVerfG egy 2008-as döntésében<sup>54</sup> ismerte el az ún. ‘információ technológias magánélet-hez’ (Preuß & Paul, 2008) való jogot, amelynek gyakorlása során kiemelt fontosságú az információs önrendelkezés. A testület kimondta, hogy az információs rendszerhez való olyan hozzáférés, amelynek révén monitorozhatóvá válik a felhasználó tevékenysége, valamint a hatóságok hozzáférnek minden, a számítógépen tárolt fájlhoz, csak és kizárólag abban az esetben áll konformitásban a GG rendelkezéseivel, amennyiben (i) valamely ténylegesen fennálló és feltétlen érvényesülést kívánó közérdek azt indokolja, valamint azt (ii) bírói felülvizsgálat előzi meg. A vizsgálat alá vont tartományi törvény<sup>55</sup> a BVerfG álláspontja szerint ellentétes volt az emberi méltósághoz való jogot garantáló GG 1. cikk (1) bekezdésével együtt olvasott, a személyiségfejlődéshez való jogot garantáló 2. cikk (1) bekezdéssel, valamint a levéltitkot garantáló 10. cikk (1) bekezdésével. A BVerfG egy 2020-as döntésében<sup>56</sup> annak a 2016-os törvénynek<sup>57</sup> az alkotmányosságát vizsgálta, amely jelentős mértékben kiszélesítette a *Szövetségi Hírszerző Szolgálat (Bundesnachrichtendienstes, BND)* jogköreit a külföldön történő lehallgatásokat illetően. A BVerfG a BND és a szövetségi kormány érvelésével szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy (i) a GG 1. § (3) bekezdésében rögzített kötelezettség – jelesül a GG által garantált alapjogok tiszteletben tartásának kötelezettsége – abban az esetben is terheli a német állami szerveket, amennyiben azok külföldön tevékenykednek.<sup>58</sup> (ii) Az alapvető jogok a külföldi jogi személyek tisztviselőit is megilletik. Utóbbi kapcsán a kormány arra hivatkozott, hogy a GG. 19. § (3) bekezdése *expressis verbis* belföldi jogi személyeket említ, amelyből álláspontja szerint az is következik, hogy a külföldi jogi személy tisztviselőjévé válás révén az adott személy elveszti az őt, német állampolgárként egyébként megillető alapvető jogait. Amint arra a taláros testület rámutatott,<sup>59</sup> e személyeket a saját jogukon is megilletik a német Alapörvény által garantált alapjogok. Mindazonáltal a BVerfG az EJEB fentebb idézett gyakorlatához hasonlóan – a kormány és a BND feltételezhető megkönnyebbülésére – nem zárta ki elvi élel<sup>60</sup> a tömeges megfigyelések és adatgyűjtések konformitását a GG levéltitkokhoz való jogot garantáló 10. cikkével. E helyütt mindössze további garanciák törvénybe iktatását írta elő.

Egy 2021-ben elfogadott törvény révén a német szövetségi kormány újfent kísérletet tett a hírszerző szolgálatok – és ezúttal egyben a rendőrség – titkos adatgyűjtési jogköreinek ki-

<sup>52</sup> A hercegnő által a későbbiekben indított további perekben döntő fontosságú, a bíróság alapos megfontolását igénylő kérdés volt, hogy mi számít a nyilvánosság elől elzárt helynek.

<sup>53</sup> BVerfG, 15.12.1999 – 1 BvR 653/96, II. rész. 1 pont b, c, d alpontok.

<sup>54</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07 –, Rn. 1–333.

<sup>55</sup> Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 2006 (GVBl NW 2006, S. 620), paras. 198, 257, 269, 199–202, 310, 313–333.

<sup>56</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 1–332; az ügy kommentárját lásd: GFF (2020).

<sup>57</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 67, ausgegeben am 30.12.2016, Seite 3346 Gesetz zur Ausland Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes vom 23.12.2016.

<sup>58</sup> BVerfG, 1 BvR 2835/17, paras. 88–95, 105, 110.

<sup>59</sup> BVerfG, 1 BvR 2835/17, paras. 67–69.

<sup>60</sup> BVerfG, 1 BvR 2835/17, para. 311.

szélesítésére.<sup>61</sup> A törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálata jelen sorok írásának idején<sup>62</sup> is folyamatban van a BVerfG előtt.<sup>63</sup> A tartományok által a szövetségi törvény elfogadását követően hozott ugyanilyen tárgyú új, illetve módosító törvények rendelkezései közül a BVerfG az utóbbi bő egy évben többet is alkotmányellenesnek nyilvánított, tekintve, hogy az azokban rögzített garanciákat – példának okáért a profilalkotás kapcsán – a fentebb ismertetett joggyakorlatára is tekintettel elégtelennek ítélte. Az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések egy részét a BVerfG nem semmisítette meg, e helyett határidőt tűzött a jogalkotó számára, hogy korrigálja azokat.<sup>64</sup>

*A személyes adatok védelméhez való jog, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog összeegyeztetése kapcsán kiemelendő az BVerfG két közelmúltbéli ítélete (az elfeledtetéshez való jog I-II.),<sup>65</sup> amelyekben a német taláros testület rámutatott arra, hogy az online elérhető archívumok új kihívások elé állították a jogalkalmazókat, akiknek két konkuráló érdek, jelesül a véleménynyilvánítás szabadsága és a személyes adatok védelme között kell megtalálniuk a megfelelő egyensúlyt.* Az alap probléma – a BVerfG értelmezésében –, hogy míg a nyomtatott sajtó és az egyéb analóg média technológiák esetén a hírek csak korlátozott ideig voltak elérhetők a nagyközönség számára, azok ezt követően ‘elfelejtődtek’ és csak különböző archívumokban voltak fellelhetők az érdeklődők számára,<sup>66</sup> addig az internet nyújtotta lehetőségek korában a híranyagok korlátlan ideig és szinte megszorítás nélkül érhetők el a széles közönség számára. A BVerfG álláspontja értelmében egyik jog sem előzheti meg a másikat. Az elfeledtetéshez vagy más néven a törléshez való jog – amint a BVerfG az EuB joggyakorlatával összhangban rámutat – *nem abszolút, azaz az érintettnek nem áll jogában eldönteni, hogy mi maradhat fenn és mi nem egy, a tényállásban szereplőhöz hasonló archívumban.* A cél az egyensúly megteremtése, megfelelő intézkedések meghozatala révén. A német alkotmánybíróság joggyakorlatát tekintve összességében megállapítható, hogy a taláros testület *a vizsgált két jogot egyenrangúnak tekinti, egyik sem előzheti meg a másikat.* A kettő közötti mérlegelést

<sup>61</sup> Gesetz zur Anpassung des Verfassungsschutzrechts (Gesetz vom 05.07.2021 – BGBl. I 2021, Nr. 40 08.07.2021, S. 2274); ismertetését lásd: BMI (2021); lásd még: Fischer (2021).

<sup>62</sup> 2023. 05. 03.

<sup>63</sup> 1 BvR 1705/21, 1 BvR 1295/22 – BVerfG, Übersicht für das Jahr 2023 <https://bit.ly/3QXdCNr>

<sup>64</sup> A Hamburg tartományi jogú város és Hessen tartomány által elfogadott szabályozások (Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei, PolDVG Vom 12. Dezember 2019 és a Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, HSOG in der Fassung vom 14. Januar 2005) egyes rendelkezéseit a 2023. február 16-i döntésével (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 16. Februar 2023 –, Rn. 1–178) nyilvánította alkotmányellenesnek, illetve semmisítette meg; a Mecklenburg-Elő-Pomeránia (Mecklenburg-Vorpommern) tartomány által elfogadott törvény (Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern, Sicherheits- und Ordnungsgesetz - SOG M-V Vom 27. April 2020) egyes rendelkezéseit a BVerfG a 2022 december 9-i döntésével (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 09. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 –, Rn. 1–208) nyilvánította alkotmányellenesnek, illetve semmisítette meg; a Bajorország (Bayern) által elfogadott alkotmányvédelmi törvény (Bayerisches Verfassungsschutzgesetz, Bayerisches Verfassungsschutzgesetz, BayVSG, Vom 12. Juli 2016 (GVBl. S. 145) BayRS 12-1-I) egyes rendelkezéseit a BVerfG 2022. április 26-i döntése (Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 –, Rn. 1–407) nyilvánította alkotmányellenesnek, illetve semmisítette meg.

<sup>65</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 – 1 BvR 16/13 –, Rn. 1–157; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 – 1 BvR 276/17 –, Rn. 1–142.

<sup>66</sup> E helyütt érdemes megjegyezni, hogy Ausztria Alkotmánybírósága (Verfassungsgerichtshof) hasonló megállapításokat tett egy 2015-ös ítéletében (VfSlg 20.014/2015, 08/10/2015).

minden egyes ügyben el kell végezni, az ‘egyensúlyi állapot’ pedig ügynként eltér: objektív, minden ügyre alkalmazható sablon nem létezik. *A hangsúly a konkuráló érdekek megfelelő alaposságú mérlegelésén van.*

#### 4. Összefoglaló

A kutatás során vizsgált országok három csoportba sorolhatók aszerint, hogy garantálják-e a magánélethez, illetve a személyes adatok védelméhez való jogot. Az Egyesült Királyság a korábban kifejtettek szerint alkotmányos szabályozásnak tekintett törvényben rögzített jogként garantálja a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogot. Olaszország alkotmánya *csak a magánélet védelmét rögzíti, jöllehet azt sem expressis verbis*, hanem több jog együttes értelmezése révén. A személyes adatok védelméhez való jog elismerése szintén bírói értelmezés eredménye. Ezen értelmezést az ország alkotmánybírósága és a legfelsőbb bírósága, a Semmitőszék végezte el. Németország alaptörvénye nem tartalmaz utalást sem a magánélethez, sem a személyes adatok védelméhez való jogra. Ennek megfelelően e jogok elismerésének és garantálásának feladata a szóban forgó országok alkotmánybíróságaira és legfelsőbb bírói testületeire maradt.

A kutatás alapján megállapítható, hogy *a vizsgálat alá vont országok alaptörvényi szinten direkt kapcsolatot a személyes adatok védelme és a véleménynyilvánítás szabadsága között nem teremtenek*. Általánosságban elmondható, hogy a vizsgált országok alkotmánybíróságai, valamint legfelsőbb bíróságai a *két jog egyenrangúságából indulnak ki* és a két jog egymáshoz való viszonyát az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában is fellelhető elvek – jelesül a szükségesség, arányosság, közérdekű tájékoztatás, közszereplők magánszférába való beavatkozáshoz kapcsolódó magasabb szintű türeési kötelezettsége – *mentén értelmezik*. Mindazonáltal *Olaszország esetében a gyakorlatban megállapítható a tájékozódáshoz való jog elsőbbsége*, amely az alkotmánybíróságok gyakorlatában általában, mint a demokratikus jogállam egyik alapvető feltétele kerül artikulálásra. *Az Egyesült Királyság bírósági gyakorlata alapján főszabályként nincs hierarchia a két jog között*, azonban az ország bírói fórumai az Emberi Jogi Törvény rendelkezései alapján kötelesek figyelembe venni az EJEB ítélezési gyakorlatát, amely *következétesen hangsúlyozza a média társadalmi szerepét*. A többi vizsgálat alá vont ország gyakorlatával ellentétben *a német alkotmánybíróság az állandó ítélezési gyakorlatában következétesen arra az álláspontra helyezkedik, hogy az egymással konkuráló jogokat az eset összes körülményének figyelembevételével kell egymással szemben súlyozni*.

#### Hivatkozások

- Alpa, G. (1997). The Protection of Privacy in Italian Law: Case Law in a Codified Legal System. *Tulane European and Civil Law Forum*, 12, 9–10.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). (2021. június 25.). *Gesetz zur Anpassung des Verfassungsschutzrechts*. Online: <https://bit.ly/3tWqfis>
- Blackstone Chambers. (2021. május 26.). *Big Brother Watch and Others v the United Kingdom*. App. Nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15. Online: <https://bit.ly/47lXr1f>
- Európai Bizottság (2015. december 15.). *A Bizottság uniós adatvédelmi reformjáról született megállapodás fellendíti a digitális egészséges piacot*. Online: <https://bit.ly/3sm6qRe>

- Európa Tanács, Emberi Jogok Európai Bírósága, Európai Adatvédelmi Biztos, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. (2019). *Európai adatvédelmi jogi kézikönyv*. Európai Unió Kiadóhivatala. <https://doi.org/10.2811/55214>
- Európai Adatvédelmi Biztos. (2017). *Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit*. Online: <https://bit.ly/463tzWx>
- Fischer, D. (2021. június 24.). Germany’s New Surveillance Laws Raise Privacy Concerns. *Human Rights Watch*. Online: <https://bit.ly/4616YKg>
- Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) (2020. május 20.). *GFF erreicht historische Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für den Schutz der Grundrechte*. Online: <https://bit.ly/47EVltN>
- Global Freedom of Expression (Columbia University). (2019). *Catt v. the United Kingdom*. Online: <https://bit.ly/3ssyane>
- Gyórfi T. (2015). A „gyenge” alkotmánybíráskodás: modellek és kilátások. *Fundamentum*, 19(2-3), 5–18. Online: <https://bit.ly/49sG7cM>
- Klamberg, M. (2021. június 1.). Big Brother’s Little, More Dangerous Brother. Centrum för Rättvisa v. Sweden. *Verfassungsblog*. Online: <https://verfassungsblog.de/raettvisa/>
- Knight, C. (2021. május 27.). The Grand Chamber, Bulk Interception and a Curate’s Egg. *Panopticon Blog*. Online: <https://bit.ly/47leCjx>
- Kúria. (2000). *Goodwin Egyesült Királyság elleni ügye (17488/90.)*. Online: <https://bit.ly/3FOBj44>
- Marinkás Gy. (2013). Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. *Miskolci Jogi Szemle*, 8(1), 97–120. Online: <https://bit.ly/47jhtJO>
- Milanovic, M. (2021. május 26.). The Grand Normalization of Mass Surveillance: ECtHR Grand Chamber Judgments in Big Brother Watch and Centrum för rättvisa. *EJIL:Talk!* Online: <https://bit.ly/46b71Dq>
- Ni Loideain, N. (2021. május 28.). Not So Grand: The Big Brother Watch ECtHR Grand Chamber judgment. *Information Law and Policy Centre*. Online: <https://bit.ly/4657VBh>
- Pócza R. (2007). A bírák és a bíróságok védelme. *Magyar jog*, 54(1), 15–25.
- Preuß, C., & Paul, J-A. (2008. szeptember). German Constitutional Court creates a new fundamental „IT Privacy” Right. *Bird & Bird*. Online: <https://bit.ly/3uddboU>
- Privacy International (2019. május 15.). *Privacy International Wins Historic Victory at UK Supreme Court*. Online: <https://bit.ly/46Z4zkl>
- Privacy International. (2021a. március 31.). *The UK Human Rights Act and the right to privacy*. Online: <https://bit.ly/49qyovL>
- Privacy International. (2021b. január 8.). *Victory at the High Court against the government’s use of ‘general warrants’*. Online: <https://bit.ly/3stlzz1>
- Pugliese, G. (1954). The so-called right to privacy and the indiscretions of film. In *Foro It.* [Italian Forum], I, c. 117.
- Sajfert, J. (2018. szeptember 16.). Big Brother Watch and others v UK. *Linkedin*. Online: <https://bit.ly/3FPyS1c>



# A HATÉKONY JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG A DIGITÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK TERÉN

VÁCZI PÉTER\*<sup>ID</sup>

\* Tanszékvezető egyetemi docens, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Széchenyi István Egyetem. E-mail: [vaczip@sze.hu](mailto:vaczip@sze.hu)

## Absztrakt

A digitális szolgáltatásokról szóló rendelet célja egy biztonságosabb digitális tér létrehozása, ahol a digitális szolgáltatások felhasználóinak alapvető jogai védelmet élveznek, és ahol a vállalkozások számára egyenlő versenyfeltételeket teremtenek. A Rendelet fontos biztosítékokat vezet be annak érdekében, hogy a polgárok szabadon kifejhessék véleményüket a felhasználók online környezetben betöltött fokozott szerepéről, és gyakorolhassák más alapvető jogaikat, például a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Ez utóbbi megvalósíthatóságát illetően érdemes megvizsgálni: mit jelent a hatékony jogorvoslathoz való jog, és milyen európai normáknak kell megfelelni ennek megvalósításához?

## Kulcsszavak

jó közigazgatás, tisztességes eljáráshoz való jog, hatékony jogorvoslat

## Abstract

The Digital Services Act aims to create a safer digital space where the fundamental rights of digital service users are protected and a level playing field for businesses is created. The Act introduces important safeguards to ensure that citizens are free to express their views on the enhanced role of users in the online environment and to exercise their other fundamental rights, such as the right to an effective remedy. As regards the feasibility of the latter, it is worth examining: what does the right to an effective remedy mean and what European standards must be met to achieve it?

## Keywords

good public administration, right to fair trial, effective remedy



„Ahol jogosultság van, ott jogorvoslatnak is lennie kell.”

## 1. Bevezetés: a DSA célja

Az információs társadalom szolgáltatásai és különösen a közvetítő szolgáltatások az uniós gazdaság, illetve az uniós polgárok mindennapjainak fontos részévé váltak. Húsz évvel az ilyen szolgáltatásokra lefektetett jogi keretek elfogadását követően<sup>1</sup> az új üzleti szolgáltatások (pl. a kereskedőkkel távollévők között kötött szerződések létrehozását lehetővé tevő online közösségi hálózatok) lehetővé tették a fogyasztók és üzleti felhasználók számára, hogy új módokon osszanak meg információkat, illetve férjenek hozzá ilyen információkhoz, valamint vegyenek igénybe ilyen szolgáltatásokat. Ezen szolgáltatások digitális átalakulása és fokozott használata azonban új kockázatokat és kihívásokat is eredményezett mind a vállalatok, mind pedig a szolgáltatások igénybe vevői, így végső során az egész társadalom számára.<sup>2</sup>

Az Eurobarométer 2018-as felmérése szerint a megkérdezett uniós polgárok 61%-a állítja, hogy találkozott már illegális tartalommal az interneten, és 65% szerint az internet használata nem biztonságos (Európai Bizottság, 2018). Ebből is úgy tűnik, hogy az európai polgárok alapvető jogai nem élveztek megfelelő védelmet az interneten, a platformok például dönthetnek úgy, hogy törlik a felhasználók tartalmát anélkül, hogy erről tájékoztatnák a felhasználót, vagy lehetőséget biztosítanának a jogorvoslatra.

A digitális szolgáltatásokról szóló rendelet új szabályokat tartalmaz azon online közvetítő szolgáltatásokra vonatkozóan, amelyeket naponta milliók vesznek igénybe. Jelentősen javítja a felhasználók alapvető online jogainak hatékony védelmére szolgáló mechanizmusokat, a jogszabály fontos biztosítékokat vezet be annak érdekében, hogy a polgárok gyakorolhassák alapvető jogait, például a hatékony jogorvoslatához való jogot. A Rendelet ugyanakkor nem határozza meg általánosságban a felhasználók rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, csupán bizonyos helyzetekben és egyes döntések esetén biztosít jogorvoslati jogot. Mit jelent a hatékony jogorvoslatához való jog? Szükséges lenne-e további eljárásjogi garanciák beépítése a jogi szabályozásba?

## 2. A kutatás módszertana

A jelen kutatás alapját a normatív módszertan képezi, a hatékony jogorvoslatához való jog európai szabályozási kereteinek vizsgálata, két pilléren, az Európa Tanács és az Európai Unió szabályrendszerén állva. Az Európai Unió egyik sarokköve a jogállamiság és az alapját képező alapvető jogok tiszteletben tartása, ahogyan azt az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke előírja. A jogállamiság nemzeti szintű végrehajtása kulcsfontosságú: az uniós polgárok és a nemzeti hatóságok jogállamiság működésébe vetett bizalma teszi lehetővé, hogy az EU a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé fejlődjék tovább. Az uniós

---

<sup>1</sup> Ld. 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”).

<sup>2</sup> DSA Preambulum (1) bekezdés. A DSA szabályozásáig megtett európai uniós út részletes ismertetését ld. Goztonyi (2021).

jog súlyos szankciókat ír elő ezen alapvető értékek megsértése esetén, és bárkinek, akinek az uniós jog szerinti jogai sérülnek, joga van a független bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz (Ioannides, 2014, 4). Az európai nézőpont kiválasztásával természetesen nem hagyható figyelmen kívül a magyar szabályozás sem, a jogalkotó és a jogalkalmazó (jelen tanulmány szempontjából az Alkotmánybíróság) által nyújtott elméleti megalapozás ismertetése, a vonatkozó szakirodalom feldolgozásán keresztül. Az alapelv szabályozásának bemutatása természetesen nem lehet egyfajta öncél, lényeges szemügyre venni: hogyan jelennek meg ezek a követelmények a vizsgált szabályozásban, az uniós jogalkotás megfelelően végbement-e, illetőleg esetlegesen milyen jellegű további szabályozásra lenne igény. A normatív módszertan mellett így a funkcionális módszer is alkalmazásra került.

### 3. Eredmények

Ahogy arra a jelen tanulmány során elvégzett elemzés rávilágít, a jogorvoslat hatékony mi voltának eléréséhez számos feltétel együttes teljesülése, több más alapelv egyidejű érvényesülése szükséges. Ezek:

1. a támadható döntés közzétételének kötelezettsége,
2. a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatás követelménye,
3. a bírósághoz fordulás joga,
4. a független és pártatlan bíróság követelménye,
5. megfelelő terjedelmű és hatékony bírósági felülvizsgálat,
6. meghatározott további elvek érvényre juttatása a bírósági felülvizsgálat során (ésszerű idő követelménye, fegyverek egyenlőségének elve, eljárás nyilvánosságának követelménye, indokolási kötelezettség).

Ezen elvek közül a Rendelet túlnyomórészt csak az 1. és 2. pontban meghatározott követelményekre fókuszál, a többi elv kapcsán csupán utal az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Charta) biztosított alapvető jogokra és jogállami előírásokra. Meghatározza tehát azon eseteket, amikor jogorvoslatnak van helye, ennek feltételeit és elveit azonban már nem szabályozza. Álláspontom szerint ez a megoldás, azzal, hogy kizárja a párhuzamos szabályozás lehetőségét, helytálló és megfelelő.

### 4. Elemzés

#### 4.1. A jogorvoslathoz való jog európai keretei

A Rendelet már az elején rögzíti, hogy a közvetítő szolgáltatók felelősségteljes és kellően gondos magatartása elengedhetetlen a biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezet-hoz, illetve ahhoz, hogy az uniós polgárok és más személyek gyakorolhassák a Chartájában biztosított alapvető jogokat.<sup>3</sup> Az alapjogok között a Rendelet még nem nevesíti a jogorvoslathoz való jogot (később több helyen is a szolgáltatást igénybe vevők jogosultságaként rögzíti), a hivatkozott Charta azonban részletesen szól róla.

Mit takar a Charta szabályozása a hatékony jogorvoslathoz való jog kapcsán?

---

<sup>3</sup> DSA Preambulum (3) bekezdés.

Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.<sup>4</sup>

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját kidolgozó Konvent elnökségének magyarázata<sup>5</sup> szerint szoros összefüggés áll fenn a Charta 47. cikke és az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 13. cikke között. Utóbbi értelmében:

Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

A Charta 47. cikkének első bekezdése az EJEE 13. cikkén alapul, az uniós jogban ugyanakkor a védelem szélesebb körű, mivel bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot biztosít. A Bíróság ezt a jogot az uniós jog általános elveként ismerte el,<sup>6</sup> mely az uniós jog végrehajtása során a tagállamokra is vonatkozik.

A Charta 47. cikkének második bekezdése az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésén alapul, amely a következőképpen szól:

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.

Mind az EJEE, mind a Charta vonatkozásában elmondható, hogy a jogorvoslathoz való jogot az igazságszolgáltatáshoz való jogok keretei között helyezik el. A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való uniós alapjog pontos tartalmát az EJEE befolyásolja. Amennyiben a

---

<sup>4</sup> Charta, 47. cikk, A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog

<sup>5</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartáját kidolgozó Konvent elnökségének magyarázata (a továbbiakban: Magyarázat), az Európai Unió Hivatalos Lapja C 303/17 - 14.12.2007. Online: <https://shorturl.at/eoKV3>

<sup>6</sup> 1986. május 15-i Johnston ítélet, C-222/84, EU:C:1986:206; 1987. október 15-i Heylens ítélet, C-222/86, EU:C:1987:442; 1992. december 3-i Borelli ítélet, C-97/91, EU:C:1992:491.

Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval. Mindkét jogi dokumentum azonos megközelítést alkalmaz a tekintetben, hogy hatékony (tényleges) jogorvoslatot követel meg. Ugyanakkor különbségként értékelhető, hogy az EJEE a jogsérelem hatékony orvoslásaként a nemzeti hatóság előtti orvoslást teszi kötelezettséggé, az Alapjogi Charta viszont a jogvédelem egy magasabb szintjeként bíróság előtti hatékony jogvédelmet tesz lehetővé. Az uniós jog „bíróság” fogalma tágabb értelmű, így bizonyos esetekben abba a magyar szabályozás szerinti bíróságokon kívül más hatóságok is beleérthetők, ebben a megfogalmazásban azonban mindenképpen követelményként fogalmazódik meg az igazságszolgáltatási funkció ellátása. Ebben az értelemben az uniós jogvédelem erőteljesebb, mert a jogorvoslat a jogvita bírói fórum elé kerülését teszi szükségessé akkor is, ha korábbi orvoslás már valamely hatóság előtti eljárásban is lehetséges volt. A Charta szélesebb védelmet nyújt abból a szempontból is, hogy a bíróság előtti jogorvoslathoz való jogot az összes uniós jogból származó jogra és szabadságra vonatkoztatja, tehát nem korlátozódik a csupán saját maga által biztosított jogokra (Gombos, 2020, 15–18).

#### 4.2. A jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalma Magyarországon

A jogorvoslat alkotmányos tartalma Magyarországon az Alaptörvény előírásain, illetve az Alkotmánybíróság joggyakorlatán keresztül ismerhető meg. Az Alaptörvény hatályos szövege<sup>7</sup> tágabb értelmezési keretet biztosít a jogalkalmazók számára abban az értelemben, hogy már nem köti törvényi előfeltételhez sem a szabályozást, sem a gyakorlás módját. Egyrészt ez a jogorvoslati jog fogalmi bővülésére enged következtetni, amit felfoghatunk bizonyos európai hatások eredményének is. Másrészt ugyanakkor ebből a megfogalmazásból következően a magyar alkotmányjogi fogalomhasználat a legszélesebb értelemben használt effective remedy-nél szűkebben, a döntésekkel szembeni elsősorban eljárási típusú jogvédelmi eszközöket tekinti jogorvoslatnak (Varga, 2009).

Az Alkotmánybíróság számos határozatában, sokféle szempontból foglalkozott már a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmával, rögzítve, hogy az Alkotmány a jogorvoslathoz való jogot jelöli meg alapjogként és nem az egyes jogorvoslati formákat, illetve azok fórumrendszerét. Ahhoz, hogy valamely jogorvoslati forma funkcióját alkotmányosan betölthesse, a feleknek meghatározott feltételekhez kötött alanyi joggal kell rendelkezniük arra, hogy az általuk állított jogsérelmet a jogorvoslati fórum érdemben és rájuk kiható hatállyal elbírálja.<sup>8</sup> Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>9</sup> Ezt meghaladóan az alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó jogorvoslati formák meghatározását, a jogorvoslati fórumrendszer megállapítását – ideértve annak a szabályozását is, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesül az adott szabályozáson belül – a jogalkotóra bízta. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jogot részesíti tehát alkotmányos védelemben, nem pedig – az egyes eljárásokban is eltérő és változatos formát mutató – jogorvoslati formákat, illetve ezek – egyes

<sup>7</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

<sup>8</sup> Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59, 65.), 799/E/1998. AB határozat (ABH 2001, 1011, 1014.).

<sup>9</sup> Ld. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat (ABK 1998. június-július 286, 288.), 49/1998. (XI. 27.) AB határozat (ABH 1998, 372, 382.).

eljárási fajtánként ugyancsak eltérő – fórumrendszerét.<sup>10</sup> A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi [...] határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.<sup>11</sup> A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének alkotmányossági vizsgálata során rámutatott arra, hogy a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata során tehát azt tekintette a jogorvoslathoz való jog tartalmi elemének, hogy törvény teremtsen meg a garanciáit annak, hogy az ügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el a jogorvoslati kérelmet. A jogorvoslat másik fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért. Ez egyrészt a kifogásolhatóságot jelenti: a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég erre hivatkozni. Ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát. A „sérti” másrészt azt is jelenti, hogy a jogorvoslat szabályainak azt kell a fél számára lehetővé és a jogorvoslati fórumra nézve kötelezővé tenniük, hogy az orvoslási kérelmet a döntés hibás volta esetén teljesítsék. Az az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás, alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat.<sup>13</sup>

### **4.3. A jogorvoslathoz való jog a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek körében**

A jogorvoslatnak mind a jogalkotás, mind a tényleges alkalmazás terén hatékornak kell lennie, azaz olyannak, ami elérhető és észszerűen alkalmas a sérelem sikeres orvoslásának biztosítására. Ezért a hatékony jogorvoslat biztosításához a konkrétan ítélező bíró, az eljáró fórum és az eljárás szabályai tekintetében is követelményeket lehet állítani (Gombos, 2020, 19).

Ahhoz, hogy a jogorvoslat elérje célját, az alábbi feltételek szükségesek:

1. A támadható döntést közzé kell tenni,
2. méghozzá azzal a tájékoztatással, hogy ellene jogorvoslatnak van helye.
3. Az érintettet ezután megilleti a bírósághoz fordulás joga,
4. mely bíróságnak függetlennek és pártatlannak kell lennie.
5. Vizsgálni szükséges a bírósági felülvizsgálat terjedelmét és hatékonyságát,
6. a bírósági felülvizsgálat során pedig be kell tartani meghatározott elveket (ésszerű idő követelménye, fegyverek egyenlőségének elve, eljárás nyilvánosságának követelménye, indokolási kötelezettség).<sup>14</sup>

#### *4.3.1. A döntések közzététele*

A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék annak tartalmát. A tudomásszerzés akkor garantált, ha megállapítható, hogy a tudomásszerzés lehetősége minden kétséget kizáróan fennáll.<sup>15</sup> Az egyedi döntések által érintetteket minden esetben

<sup>10</sup> Ld. 667/B/2002. AB határozat (ABH 2003, 1531, 1535–1536.).

<sup>11</sup> Ld. 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.).

<sup>12</sup> Vö. 513/B/1994. AB határozat (ABH 1994, 734.).

<sup>13</sup> Ld. 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

<sup>14</sup> A jelen tanulmány szerzőjéhez hasonló megállapításra jut: Wopera (2007, 417–429).

<sup>15</sup> Ld. 24/1999. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1999, 237, 244.).



személyesen kell értesíteni, az olyan különleges körülményeket kivéve, amikor kizárólag általános közzétételi módok lehetségesek.<sup>16</sup>

#### 4.3.2. A jogorvoslatról szóló tájékoztatás

A bírósági felülvizsgálat második lényegi eleme, a tulajdonképpeni jogvédelem előfeltétele az, hogy az érintett tudatában legyen a ténynek, hogy őt jogorvoslat illeti meg a hatóság adott döntésével szemben. Az érintett személy jogainak hatékony védelme érdekében minden olyan döntésnek, amely hátrányosan érinti jogait, szabadságait vagy érdekeit, jeleznie kell azokat a jogorvoslatokat, amelyek igénybe vehetők ellene. A jogorvoslatról való tájékoztatásnak természetesen tartalmaznia kell minden, az előterjesztéséhez szükséges információt, különösen a jogorvoslatot elbírálni hivatott hatóság megnevezését és a rendelkezésre álló határidőt.<sup>17</sup>

#### 4.3.3. A bírósághoz fordulás joga

A bírósághoz fordulás jogának hatékonnak kell lennie. Ez egyfelől jelenti azt, hogy az ügyfél számára nem lehet gátló tényező a bírói út előtt rendelkezésre álló egyéb jogorvoslatok kimerítésének kötelezettsége, másfelől pedig az eljárási költségek sem lehetnek visszatartó erejűek.

#### 4.3.4. Független és pártatlan bíróság

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által kiadott, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlás<sup>18</sup> indokolása kimondja: az ítékezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül végezhessek, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból eredő, illetéktelen befolyástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól kelljen tartaniuk. Az Európa Tanács dokumentumai közül kiindulási pontként szolgálhat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke, amely a tisztességes tárgyaláshoz való jog alapkövének tekinti „a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság” működését. A cikk megkívánja, hogy a bírósági szervezetet, annak hatáskörét törvény szabályozza, és a végrehajtó hatalom tartsa távol magát a szervezeti keretek megteremtésétől, befolyásolásától. Ez alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága több lényeges ügyben kiemelte a bírói függetlenség belső, valamint külső nyomásokkal szembeni garanciáinak fontosságát.<sup>19</sup>

A pártatlanság kapcsán kiemelendő annak kettős megközelítése, hiszen lényeges mind a szubjektív pártatlanság (mely a bíró személyes meggyőződését vagy érdekét veszi figyelembe egy adott ügyben), mind pedig az objektív pártatlanság elve (mely annak meghatározása, hogy

<sup>16</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján) 18. számú alapelv.

<sup>17</sup> Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktuusaival kapcsolatban (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) V. számú alapelv.

<sup>18</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994. október 13-án elfogadott R (94) 12 számú ajánlás és annak indoklása „A bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről”. In *Bírák Lapja*, 1994, 3–4.

<sup>19</sup> Ld. *Findlay v. United Kingdom*, no. 22107/93, 1997. február 25-i ítélet; *Bryan v. United Kingdom*, no. 19178/91, 1995. november 22-i ítélet; *Sramek v. Austria*, no. 8790/79, 1984. október 22-i ítélet.

a bíró képes-e megfelelően biztosítani a jogos kétségek kizárását az ügyben), az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában kialakított követelmények szerint.<sup>20</sup>

#### 4.3.5. A bírósági felülvizsgálat terjedelme

A bírósági felülvizsgálat terjedelmével kapcsolatosan két irányban kell kutakodni: egyfelől, hogy mit vizsgálhat a bíróság, másfelől pedig, hogy mit tehet a bíróság a felülvizsgálat eredményeképpen.<sup>21</sup>

#### 4.3.6. A bírósági felülvizsgálat hatékonysága

A hatékonyságot elősegítő egyik követelmény, hogy a bíróság nem csupán a kérelem érdemi részével jogosult foglalkozni, hanem sikeres kérelem esetén megállapíthat bizonyos (mind a vagyoni, mind pedig a nemvagyoni) kompenzációt is, jogosult továbbá a vesztes felet az eljárási költségek megtérítésére kötelezni. A hatékony bírói kontroll másik lényeges aspektusa a bírósági döntés végrehajtása, mindenképpen biztosítani kell ugyanis azt, hogy az adott közigazgatási hatóság végrehajtsa a bíróság döntését.

#### 4.3.7. A bírósági felülvizsgálat általános elvei

##### *Az ésszerű idő követelménye*

A bírósági döntés meghozatalára nyitva álló határidőnek az egyes ügyek összetettségére és a feleknek tulajdonítható késedelmekre vagy eljárási cselekményekre tekintettel is ésszerűnek kell lennie. Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjoga alapján az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt ésszerűség követelményét mindig az adott ügy körülményeire (az ügy bonyolultsága, az ügyfél viselkedése, az ügy kezelésének módja a közigazgatási hatóság vagy a bíróság által) tekintettel kell értékelni.<sup>22</sup>

##### *A fegyverek egyenlőségének elve*

A fegyverek egyenlőségének elve értelmében mindegyik félnek azonos lehetőséget kell biztosítani érveit megtételére, még hozzá oly módon, hogy egyik felet se érje semmiféle hátrány a szemben álló félhez képest.<sup>23</sup> Ez a követelmény kiterjed valamennyi, a bíróság számára hozzáférhető iratra és adatra, nem gátolhatja ugyanakkor meghatározott adatvédelmi intézkedések megtételét a bíróság számára bizonyos védett adatok vonatkozásában (pl. nemzetbiztonsági ok, szolgálati titok fennállása vagy szellemi tulajdon védelme esetén).

---

<sup>20</sup> Ld. Piersack v. Belgium, no. 8692/79, 1982. október 1-jei ítélet; De Cubber v. Belgium, no. 9186/80, 1984. október 26-i ítélet; Demicoli v. Malta, no. 13057/87, 1991. augusztus 27-i ítélet; Sainte-Marie v. France, no. 12981/87, 1992. december 16-i ítélet.

<sup>21</sup> A közigazgatási bíráskodásról bővebben ld. Patyi (2019).

<sup>22</sup> Ld. Tomasi v. France, no. 12850/87, 1992. augusztus 27-i ítélet; Poiss v. Austria, no. 9816/82, 1987. április 23-i ítélet.

<sup>23</sup> Ld. Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands, no. 14448/88, 1993. október 27-i ítélet; Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece, no. 13427/87, 1994. december 9-i ítélet.

### *Az eljárás nyilvánossága*

A nyilvános ítélelhirdetésen túlmenően – kivételes körülményektől eltekintve – az eljárásnak is nyilvánosnak kell lennie annak érdekében, hogy az állampolgárok védelmet kapjanak a titkos és önkényes bírósági hozzáállással szemben. A nyilvános eljárás elve magában foglalja a nyilvános meghallgatás jogát, amennyiben az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6.1. cikkében meghatározott kivételek nem állnak fenn.<sup>24</sup>

### *Indokolási kötelezettség*

A bíróság által kihirdetett ítéletet indokolni kell, melynek során a bíróságnak érthetően jeleznie kell a döntése alapjául szolgáló indokokat. A bíróság nem köteles kitérni az ügyben felmerült valamennyi érvre, ugyanakkor azon beadványok, amelyek elfogadása jelentősen befolyásolta volna az ügy kimenetelét, külön kifejezett indokolást igényelnek. Az adott indokolásnak meghatározottnak, az ügy releváns tényeihez igazodónak kell lennie, nem korlátozódhat csupán a jogszabályok meghatározott szakaszaira, ugyanakkor nem szükséges részletesen kitérni valamennyi érvre.<sup>25</sup>

## **4.4. A hatékony jogorvoslathoz való jog megjelenése a Rendelet szövegében**

A fenti elméleti alapvetést követően meg kell vizsgálnunk, hogy az imént részletezett követelményeknek mennyiben felelnek meg a Rendelet előírásai.

A tisztességes eljáráshoz való jog, illetve azon belül a hatékony jogorvoslathoz való jog a Rendeletben négy rétegben jelenik meg: a közvetítő szolgáltatók általános felelősségi szabályai között, majd ezen belül külön a tárhelyszolgáltatók, illetve ezen belül az online platformot üzemeltető szolgáltatók kötelezettségei alatt, végezetül pedig a digitális szolgáltatásokkal foglalkozó nemzeti koordinátorok szabályozásánál.<sup>26</sup>

### *4.4.1. A közvetítő szolgáltatók felelőssége*

A DSA az általános elvei között a jogorvosltról szóló tájékoztatási kötelezettséget, illetve a jogorvoslati mechanizmusok kidolgozásának lehetőségét emeli ki a tételes kötelezettségek közül. A közvetítő szolgáltató és a szolgáltatásnak a tartalmat nyújtó igénybe vevője számára ren-

---

<sup>24</sup> Ld. Håkansson and Stureson v. Sweden, no. 11855/85, 1990. február 21-i ítélet.

<sup>25</sup> Ld. Ruiz Torija v. Spain, no. 18390/91, 1994. december 9-i ítélet.

<sup>26</sup> A Rendelet fogalommeghatározása szerint a közvetítő szolgáltatás egy gyűjtőkategória, mely alatt az információs társadalom három alapvető szolgáltatását kell érteni: egyszerű továbbítás, gyorsítótárazás és tárhelyszolgáltatás. Az egyszerű továbbítás olyan szolgáltatás, amely a szolgáltatás igénybe vevője által küldött információnak hírközlő hálózaton keresztül történő továbbításából vagy a hírközlő hálózathoz való hozzáférés biztosításából áll. Gyorsítótárazás alatt olyan szolgáltatást kell érteni, amely a szolgáltatás igénybe vevője által küldött információnak hírközlő hálózaton keresztül történő továbbításából áll, együtt jár az információ automatikus, közbenső és átmeneti tárolásával, és amelyet azzal a kizárólagos céllal hajtanak végre, hogy az információ későbbi továbbítását a szolgáltatás más igénybe vevői számára azok kérésére hatékonyabbá tegye. Tárhelyszolgáltatás pedig minden olyan szolgáltatás, amely a szolgáltatás igénybe vevője által küldött és a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére tárolt információ tárolásából áll. DSA I. Fejezet, 3. cikk g) pont.

delkezésre álló jogorvoslati mechanizmusokkal kapcsolatos tájékoztatási követelmények közé tartozik a közigazgatási panaszkezelési mechanizmusokról és a bírósági jogorvoslatról szóló tájékoztatási kötelezettség. Ezen felül a Rendelet általános utalást tesz a Chartára (a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a Charta 47. cikkében előírt, a hatékony bírósági jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogot), ezen túlmenően egyéb konkrét szabályt a jogorvoslathoz való jog kapcsán nem határoz meg.<sup>27</sup>

A Rendelet ezen alapra építve a tételes normatív előírásai között a jogellenes tartalom elleni fellépésre vonatkozó végzések kapcsán szintén csupán a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás kötelezettségét húzza alá.<sup>28</sup>

A Rendelet a valamennyi közvetítő szolgáltatóra vonatkozó szerződési feltételek között szintén a rendelkezésre álló jogorvoslati és jogérvényesítési lehetőségekről való tájékoztatást teszi kötelezővé akként, hogy az online óriásplatformot és a nagyon népszerű online keresőprogramot üzemeltető szolgáltatóknak a szerződési feltételekről készített összefoglalóban kell szerepeltetni többek között a rendelkezésre álló jogorvoslati és jogérvényesítési lehetőségeket is.<sup>29</sup>

#### 4.4.2. A tárhelyszolgáltatók kötelezettségei

A közvetítő szolgáltatók általános felelősségi szabályain túlmenően a Rendelet külön szabályozza a tárhelyszolgáltatók egyes kötelezettségeit, méghozzá a fent leírt sémát követve: először általános elveket rögzít a Preambulumban, majd pedig konkrét előírásokat a tételes szabályok között.

Az általános rendelkezések között a Rendelet egyrészt utal a Chartában biztosított alapvető jogokra, külön nevesítve a hatékony jogorvoslathoz való jogot, másrészt pedig hangsúlyozza az elérhető jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatás fontosságát.<sup>30</sup>

A tételes szabályok körében a Rendelet a tárhelyszolgáltatókra nézve csupán két helyen állapít meg témánk szempontjából releváns szabályt, mind a bejelentési és cselekvési mechanizmusok között,<sup>31</sup> mind pedig az indokolási kötelezettség körében<sup>32</sup> a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatási kötelezettséget emeli ki.

#### 4.4.3. Az online platformot üzemeltető szolgáltatók kötelezettségei

A tárhelyszolgáltatáson belül külön kategóriát képez az online platform, melyre a Rendelet speciális szabályokat tartalmaz.<sup>33</sup> Az általános rendelkezések között utal a Charta 47. cikkében

<sup>27</sup> DSA Preambulum (39) bekezdés.

<sup>28</sup> A jogellenes tartalom elleni fellépésre vonatkozó végzések. DSA 9. cikk (2) és (5) bekezdés. Ugyanezen szövegszerű szabályozást tartalmazza a 10. cikk (2) és (5) bekezdése az információszolgáltatásra vonatkozó végzések kapcsán.

<sup>29</sup> DSA 14. cikk (5) bekezdés.

<sup>30</sup> DSA Preambulum (50), (52), (54) és (55) bekezdések.

<sup>31</sup> DSA 16. cikk (5) bekezdés.

<sup>32</sup> DSA 17. cikk (1) és (3) bekezdés.

<sup>33</sup> Online platform az olyan tárhelyszolgáltatás, amely a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére információkat tárol és nyilvánosan terjeszt, kivéve, ha ez a tevékenység egy másik szolgáltatás kisebb vagy kizárólag kiegészítő eleme, vagy a fő szolgáltatás kisebb funkcionalitása, amely objektív és technikai okokból nem használható az említett másik szolgáltatás nélkül, és az ilyen elem vagy funkcionalitás másik szolgáltatásba való integrációja nem a rendelet alkalmazhatóságának elkerülésére szolgál. DSA 3. cikk i) pont.

előírt, hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlására,<sup>34</sup> valamint az online platformot üzemeltető szolgáltatók döntésével szembeni jogorvoslati lehetőségekre, kiemelve a tájékoztatási és indokolási kötelezettséget: a felfüggesztésről szóló döntés meghozatalakor az online platformot üzemeltető szolgáltatóknak az e rendeletben foglalt szabályokkal összhangban meg kell küldeniük az indokolást.<sup>35</sup> Ez utóbbi utalás azonban a Rendeletben később sajnos nem lelhető fel, nem találhatunk részletes szabályokat az indokolás kapcsán.

A tételes rendelkezések között a Rendelet a belső panaszkezelési rendszer szabályainál kiemeli az elérhető jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatást: az online platformot üzemeltető szolgáltatók indokolatlan késedelem nélkül tájékoztatják a panaszosokat a panasz tárgyát képező információkkal kapcsolatos indokolt döntésükről, és a peren kívüli vitarendezés lehetőségéről, valamint az egyéb elérhető jogorvoslati lehetőségekről.<sup>36</sup>

A Rendelet a távollevő fogyasztók és kereskedők közötti szerződések megkötését lehetővé tevő speciális online platformok vonatkozásában a szolgáltatókra nézve pedig külön cikkben hangsúlyozza a tájékoztatáshoz való jog fontosságát. Ez alapján, amennyiben egy online platformot üzemeltető szolgáltató tudomást szerez arról, hogy egy kereskedő a szolgáltatásain keresztül az Unióban tartózkodó fogyasztóknak jogellenes terméket vagy szolgáltatást kínált, az említett szolgáltatónak tájékoztatnia kell a fogyasztókat – amennyiben rendelkezik azok elérhetőségi adataival – valamennyi vonatkozó jogorvoslati eszközzel.<sup>37</sup> Ha a szolgáltató nem rendelkezik valamennyi fogyasztó elérhetőségi adataival, online interfészén nyilvánosan elérhető és könnyen hozzáférhető módon közzéteszi a jogellenes termékkel vagy szolgáltatással, a kereskedő kilétével és az összes vonatkozó jogorvoslati lehetőséggel kapcsolatos információkat.<sup>38</sup>

#### 4.4.4. A digitális szolgáltatásokkal foglalkozó nemzeti koordinátorok

A Rendelet alapján a tagállamoknak ki kell jelölni egy vagy több, a közvetítői szolgáltatók felügyeletéért és a DSA érvényesítéséért felelős illetékes hatóságot, melyek közül az egyik ilyen hatóságot azután kijelölik a digitális szolgáltatási koordinátoroknak. Főszabályként a digitális szolgáltatási koordinátor lát el valamennyi feladatot a Rendeletnek az adott tagállamban való felügyeletével és érvényesítésével kapcsolatban. Minden esetben a digitális szolgáltatási koordinátor feladata, hogy biztosítsa a nemzeti szintű koordinációt ezekben az ügyekben, illetve hozzájáruljon e rendelet hatékony és következetes felügyeletéhez és érvényesítéséhez az egész Unióban.<sup>39</sup>

A digitális szolgáltatási koordinátorok kapcsán a Rendelet külön hangsúlyozza a Charta szabályainak alkalmazását, ami nem meglepő annak a fényében, hogy ezen szervek széleskörű és erős hatáskörökkel rendelkeznek a digitális szolgáltatások kapcsán. Az ilyen hatáskörök gyakorlása során az illetékes hatóságoknak különösen biztosítaniuk kell a hatékony jogorvoslat-hoz és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog tiszteletben tartását. Előzetes, tisztességes és pártatlan eljárást kell biztosítani a végső határozatok meghozatala előtt, beleértve a határozatok

<sup>34</sup> DSA Preambulum (59) bekezdés.

<sup>35</sup> DSA Preambulum (64) bekezdés.

<sup>36</sup> DSA 20. cikk (5) bekezdés.

<sup>37</sup> DSA 32. cikk (1) bekezdés c) pont.

<sup>38</sup> DSA 32. cikk (2) bekezdés.

<sup>39</sup> DSA 49. cikk (1)–(2) bekezdés.



észszerű indoklására vonatkozó kötelezettséget. Ez azonban nem akadályozza meg az intézkedéshozatalt kellően indokolt, sürgős esetekben, megfelelő feltételek és eljárási mechanizmusok mellett. A hatáskörök gyakorlásának emellett arányosnak kell lennie többek között a jogsértés vagy feltételezett jogsértés jellegével, illetve a jogsértés vagy feltételezett jogsértés által ténylegesen vagy potenciálisan okozott kárral.<sup>40</sup> Itt tehát már a jogorvoslati követelmények közül számos elem megjelenik, ami üdítő kivételt jelent a korábbi, a tájékoztatási kötelezettséget hangsúlyozó rendelkezések között.

A tételes normák között a Rendelet a digitális szolgáltatási koordinátorok hatáskörén belül azonban ismét a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatást emeli ki, a digitális szolgáltatási koordinátorok az érvényesítési hatásköröket ugyanis csak azt követően gyakorolhatják, hogy a megfelelő időben tájékoztatták az érintett személyeket a határozatokkal kapcsolatos valamennyi releváns információról, ideértve a vonatkozó határidőt, illetve a jogorvoslati lehetőségeket.<sup>41</sup> A tagállamok meghatározzák a hatáskörök gyakorlásának konkrét szabályait és eljárásait, és biztosítják, hogy e hatáskörök gyakorlása az alkalmazandó nemzeti jogban meghatározott megfelelő biztosítékokkal párosuljon a Chartának, valamint az uniós jog általános alapelveinek megfelelően. Az említett intézkedések meghozatalára különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jognak és a védelemhez való jognak megfelelően kerül sor, ideértve a meghallgatáshoz való jogot és az iratbetekintés jogát, illetve a valamennyi érintett felet megillető hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog mellett.<sup>42</sup>

## 5. Zárszó: A jogorvoslathoz való jog jelentősége

A bírósági vizsgálat többféleképpen folyhat, az idők során azonban egyre inkább meghaladottá vált azon felfogás, mely szerint elsőbbséget élvez az ügy eljárásjogi vizsgálata és amennyiben ilyen jellegű hibára vagy hiányosságra derül fény, úgy érdemben a bíróság már nem is vizsgálja a döntést. Ez a megoldás azonban egyre inkább az állampolgárok ellenszenvét váltja ki, mivel így nem remélhetnek hatékony jogvédelmet a bíróságoktól, hiszen úgy érezhetik, hogy ügyük érdemében nem történik előrelépés a bírósági felülvizsgálat által. A jogorvoslati lehetőség azt hivatott szolgálni, hogy az adott szerv legyen rákényszerítve az eljárási szabályok betartására, ellenkező esetben a döntés megsemmisítésre kerül, így a bíróságok közvetett úton biztosítják az eljárás megfelelőségét, rászorítva a szervet az alapvető alkotmányos és egyéb jogi követelmények betartására (Solé, 2002, 1519–1520).

## Hivatkozások

- Európai Bizottság. (2018. szeptember 12.). *Flash Eurobarometer on illegal content*. Online: <https://shorturl.at/tuE79>
- Gombos K. (2020). *Az európai jog hatásai a jogorvoslathoz való jogra*. Nemzeti Közszerzői Egyetem.

<sup>40</sup> DSA Preambulum (116) bekezdés.

<sup>41</sup> DSA 51. cikk (2) bekezdés.

<sup>42</sup> DSA 51. cikk (6) bekezdés.

- Gosztonyi G. (2021). Az internetes tartalomszabályozás európai típusú szabályozásának kezdetei, avagy irányelvektől a rendeletekig (TWF, AVMS, E-Comm, DSA, DMA). *Jog-Állam-Politika*, 13(4), 17–32.
- Ioannides, I. (2014). *Rule of Law in the European Union. External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*. International IDEA.
- Patyi A. (2019). *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Solé, J. P. (2002). Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*, 14(4), 1503–1544.
- Varga I. (2009). A jogorvoslathoz való jog mint alapjog – az (5) bekezdés magyarázata. In Jakab A. (Szerk.), *Az Alkotmány kommentárja* (pp. 2005–2126). Századvég.
- Wopera Zs. (2007). Eljárási jogelvek érvényesülése az Európai Bíróság gyakorlatában. In Harsági V., & Wopera Zs. (Szerk.), *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században* (pp. 417–429). HVG-ORAC.



# A HATÓSÁGI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK GYAKORLATA A HATÁRON INNEN ÉS TÚL<sup>1</sup>

CZÉKMANN ZSOLT\* , CZIBRIK ESZTER\*\* 

\* Intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: [zsolt.czekmann@uni-miskolc.hu](mailto:zsolt.czekmann@uni-miskolc.hu)

\*\* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [eszter.marczisne@uni-miskolc.hu](mailto:eszter.marczisne@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

A hatósági eljárás speciális döntési típusa a hatósági szerződés, amely még hazánkban viszonylag újkeletűnek számít, hiszen az előző hatósági eljárási törvényünk hatálybalépésével implementálták a jogrendszerünkbe. Mindazonáltal nemzetközi szintén, időben távolabbi múltat tekint vissza a jogintézmény megjelenése. Tanulmányunkban a közigazgatási, illetve a hatósági szerződések nemzetközi gyakorlatával foglalkozunk, összehasonlítva, hogy milyen közös, valamint eltérő elemek figyelhetők meg a hazai és a külföldi államok szabályai között. A gyakorlati megközelítés mellett elméleti kérdésekre is fókuszálunk. Hazánkban gyerekcipőben járnak ezek a jogintézmények, a jogalkotó széles körben még nem alkalmazza őket, tanulmányunkban megvizsgáljuk az egyes államok gyakorlatait, amelyek akár mintaként is szolgálhatnak hazánk szabályozására.

## Kulcsszavak

hatósági eljárás, hatósági szerződés, közigazgatási szerződés, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, öffentlich-rechtlicher Vertrag

## Abstract

A special type of decision in the administrative authority procedures is the authority contract, which is still relatively new in Hungary, as it was implemented into our legal system with the entry into force of the previous Act on Administrative Procedures and Services. However, in the international arena, the emergence of this legal institution goes back further in time. In our study, we will look at the international practice of administrative and authority contracts, comparing the common and different elements that can be observed between the rules of domestic

<sup>1</sup> Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú “Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” elnevezésű projektben, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával.

and foreign states. In addition to the practical approach, we also focus on theoretical issues. In Hungary, these legal instruments are still new and have not yet been widely applied by the legislator. In our study, we will examine the practices of some countries, which could serve as a model for our legislation.

### Keywords

administrative authority procedure, authoritative contract, administrative contract, Verwaltungsverfahrensgesetz, öffentlich-rechtlicher Vertrag

## 1. Bevezető gondolatok

Tapasztalható, hogy a hatósági és a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos kérdések már-már a forró kása és a macska esete, azonban igenis érdemes az említett témakörrel foglalkozni – talán pont ez a tény, ami miatt doktori témám központi elemeként határoztam meg –, hiszen valamilyen úton-módon megbújtak a hazai, illetve a nemzetközi szabályozásban és a jogfejlődés azt mutatja, hogy számos kiaknázatlan területet rejt még magában a hatósági és a közigazgatási szerződés. Tanulmányunkban ezen jogintézményekre fókuszálunk, célunk egy holisztikus kép bemutatása a tanulmányra irányadó terjedelmi korlátok keretein belül.

A dogmatikai bevezetőt érdemes először elhatárolási kérdésekkel kezdeni. Az említett jogintézmények közül a hatályos jogunk a közigazgatási szerződések egy típusaként értelmezhető a hatósági szerződés, amely a hatósági eljárás alternatív döntési típusa. Eljárásjogi törvényünk szerint, „jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön”<sup>2</sup>. A törvény *ipso iure* kimondja emellett, hogy a hatósági szerződés közigazgatási szerződésnek minősül. Évtizedekig csak a tudomány alakította a közigazgatási szerződés fogalmi elemeit, míg nem a közigazgatási perrendtartás rögzítette a közigazgatási szerződés definícióját is. Eszerint közigazgatási szerződés alatt érthető az „a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít”<sup>3</sup>. Azonban ezen jogszabályi alapokhoz hosszú út vezetett. Először tekintsük át röviden ezt a történeti folyamatot.

A XIX. és a XX. század határán a német jogirodalomban igen erőteljes határvonal kezdett kialakulni – többek között Otto Mayer munkássága<sup>4</sup> nyomán – a közjog és a magánjog között. Mindazonáltal a jogfejlődés eredményeképp mind a két jogterületen megjelentek vegyes jellegű rendelkezések, megemlítve itt akár a magánjogba beágyazódott közhatalmi jellegű szabályokról, akár a közigazgatás szerződéses viszonyairól (Bán, 2019, 1). A kontinentális jogrendszerekben a közjog és a magánjog szigorú elkülönítése a modern gazdasági és társadalmi viszonyok között már volt nem tartható (Várhomoki-Molnár, 2021, 52). A közigazgatási szervek egyes magánjogi aktusai éppúgy megjelentek Németországban, mint akár Franciaországban is.

<sup>2</sup> Ákr. 92. § (1) bek.

<sup>3</sup> Kp. 4. § (7) bek. 2. pont

<sup>4</sup> Mayer akként nyilatkozott, hogy az állam cselekvései mindig hatósági jellegűek, ezért magánjogi jellegű jogviszonyokba csak akkor kerülhet, ha saját maga veti magát alá a polgári jogi szabályoknak, amit viszont nem mint állam tesz meg (Harmathy, 1983, 23).

Tanulmányunkban e két állam szabályozását helyezük fókuszba, azonban további példákkal is szeretnénk szolgálni a közigazgatás egyes magánjogi eszközeit tekintve.

A közigazgatási szerződés speciális válfaja a hatósági szerződés, amely időben sokkal később jelent csak meg, viszont mind a kettő jogintézmény visszavezethető ahhoz a kérdéshez, amelyet hazánkban elsők között<sup>5</sup> Harmathy Attila vizsgált az előző évszázad derekán, mégpedig, hogy „a közérdek védelme megoldható-e magánjogi szerződési szabályokkal vagy elengedhetetlen a közigazgatási jogi megoldások alkalmazása?” (Harmathy, 1983, 114; Nagy, 2021, 58) A válasz egyértelműen igen az előbbi kérdésre, hiszen az elmúlt évtizedek gyakorlata is ezt bizonyítja, azonban ez a válasz több oldalról vizsgálható és vizsgálendő. Elsőként érdemes arra fókuszálni, hogy ezek a jogintézmények sokkal inkább illeszkednek a megváltozott társadalmi rend által elvártakhoz, hiszen a kontraktualizáció egyre nagyobb teret nyer magának. Azonban alkalmazásuk – álláspontunk szerint – még gyerekcipőben járnak a hazai joggyakorlatban, a különböző szerződésfajták felbukkanása az ágazati törvényekben még igencsak esetleges jellegűek (Horváth, 2005, 143), szemben más államok szabályrendszerével, ahol már bátrabban nyúlnak a közigazgatás berkein belül a közigazgatási, illetve hatósági szerződések jogintézményeihez. Kérdés lehet ebből kifolyólag, hogy hazánkban miért idegenkednek ennyire a közigazgatás egyes szerződéses eszközeitől, hiszen legyünk őszinték, találkozhatunk velük, azonban közel sem olyan mértékben, és közel sem olyan gyakorlattal, mint például a korábban említett két állam szabályozásában. Ebből a gondolatmenetből kifolyólag pedig érdemes a következőkben az egyes államok szabályait vizsgálat tárgyává tenni a közigazgatás egyes „szerződéses” eszközei tekintetében, hogy milyen körben tekinthetnénk e szabályokra mintaként, illetve mely szakigazgatásokban lenne érdemes bővíteni a magyar szabályozás „repertoárját” a közhatalmi fellépés lehetőségei mellett az egyes szerződéses jellegű eszközökkel.

## 2. Fókuszban a német szabályozás

A hazai szabályozás kialakításánál a külföldön bevett joggyakorlat mindig is kiemelt alapot jelentett, nincs ez másképp a hatósági, illetve közigazgatási szerződések vonatkozásában sem. Elsők között két olyan állam szabályozásával foglalkozunk, amelyek esetében bőven találunk olyan szabályokat, amelyek mintaként szolgáltak a magyar jog kialakításánál.

Bár a német jogalkotó a kezdetekben idegenkedett a polgári jogi alapokon nyugvó jogintézmény alkalmazásától, de a XX. század első harmadában megtört a jég és szépen lassacskán a közszolgáltatások, vagy éppen az állami támogatások körében egyre inkább a közjogi szerződések eszköztárához nyúltak a német szabályozásban (Bán, 2019, 7). A német közigazgatási eljárási törvény, azaz a *Verwaltungsverfahrensgesetz* (a továbbiakban: VwVfG) 1977. január 1-jén lépett hatályba és jelenti azóta is a hatósági eljárás szabályozásának általános törvényi kereteit a szövetségi államban. A következőkben eltekintünk a német hatósági eljárásjog bemutatásától és csupán a témánk vonatkozásában releváns jogintézményekkel foglalkozunk.

<sup>5</sup> Itt azonban meg kell jegyezni Ádám Antal nevét is, aki – még Harmathy Attilát megelőzően – kifejtette, hogy az „Állami szerveink működésében mind gyakrabban találkozunk olyan két vagy több alany által kötött – különböző elnevezésű – megállapodásokkal, amelyekről rövid vizsgálat után megállapíthatjuk, hogy nem polgári jogi, nem munkajogi és nem is nemzetközi jogi szerződések. Rendeltetésüket, jogi természetüket azonban hazánkban mind ez idáig nem tárta fel átfogó és beható elméleti igényű elemzés, sőt részletes tételejogi normaalkotás tárgyaiként sem szerepelnek e megállapodások.” (Ádám, 1968, 121)



A német jogirodalom, illetve a joggyakorlat a közigazgatási jog által köthető szerződések tekintetében egy komplex képet ad. A magyar szabályozással ellentétben egyértelmű rendszerben mutatja be a hatósági eljárási törvény az egyes közjogi szerződési típusokat. A kiindulási alap az ún. *öffentlich-rechtlicher Vertrag*, amely – a közigazgatási szervek cselekvésének egyik formájaként (Vadál, 2006, 257) – a magyar közjogi szerződések kategóriájának feleltethető meg és amely a legtágabb fogalomként értelmezhető. Ezen a ponton érdemes elhatárolni a jogintézményt az ún. *Verwaltungsprivatrecht* csoportjától.<sup>6</sup> Hiszen utóbbi esetében a közigazgatás azon aktusainak egy csoportjáról beszélhetünk, ahol a közigazgatás magánjogi jogok és kötelezettségek hordozója, amelyet a közigazgatás magánjogi kötelezőségének elveként<sup>7</sup> is emlegetnek. Ahhoz, hogy ilyen típusú közigazgatási cselekvésről beszélhessünk, magánjogi eszközökkel kell közfeladat ellátását végeznie a közigazgatási szervnek. Bullinger egyértelműen elhatárolja, és akként foglal állást, hogy a *Verwaltungsprivatrecht* mégiscsak *Privatrecht* (Bán, 2019, 9). A két csoport között a különbség csupán annyi lesz, hogy míg a *Verwaltungsprivatrecht* esetében a közigazgatási szervek közhatalom hiányában, magánjogi jogalanyokként lépnek fel az adott jogviszonyban, addig az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* keretében a szerződést kötő szervek közhatalommal továbbra is rendelkezni fognak (bár „papíron” a felek pozíciója kiegyenlítődik). Mindazonáltal mi most nem a *Verwaltungsprivatrecht* csoportjára koncentrálnak, hanem azon jogintézményekre, amelyek a közigazgatási jog által szabályozottak.

Az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* tekintetében a VwVfG rögzíti, hogy ilyen típusú szerződés a közjog területén – jogszabályi rendelkezések betartása mellett – létesíthető, módosítható vagy felmondható.<sup>8</sup> A német közjogi szerződéstípusok vonatkozásában különbséget kell tenni az ún. *Koordinationsvertrag*, illetve a *Subordinationsvertrag* között, előbbi az általunk ismert közigazgatási szerződések jellemzőivel bír, utóbbi pedig a hatósági szerződés kategóriáját foglalja össze. A német hatósági eljárási törvény csak e jogintézmény két kategóriájáról rendelkezik külön, azaz a *Vergleichsvertrag*ról, illetve az *Austauschvertrag*ról.

A német szabályozás szerint a hatósági szerződés keretében a hatóság nem alá-főlérendeltségi viszonyban jár el, hanem az egyenlőség szintjére lép át.<sup>9</sup> A német általános hatósági eljárási törvény alapvetően megengedő szabályt tartalmaz a szerződés megkötése vonatkozásában, csupán azt rögzíti, hogy a felek akkor köthetik meg, hogyha azt jogszabály nem tiltja.<sup>10</sup>

A *Koordinationsvertrag*ként fémjelzett jogintézmény szabályai a közigazgatási szerződéséhez hasonlatosak. Példaként hozható annak megkötésére az az esetkör, amikor két szövetségi tartomány közösen szeretne iskolabusz járatokat működtetni. Ilyen esetben az egyik tartomány nem bocsát ki valamilyen közigazgatási aktust, hanem egyenrangú felekként a közigazgatási szerződés eszközét veszik igénybe, így itt hatósági eljárás külön lefolytatására nincs szükség.<sup>11</sup>

Fontos azonban, hogyha már állampolgár szerepel szerződő félként a jogviszonyban, akkor nem erről a típusról, hanem a *Subordinationsvertrag*ról beszélhetünk. Már a neve is sejteti, hogy alárendeltségi viszony van eredetileg a felek között, hiszen az ügyfélnek hatósági szer-

<sup>6</sup> A „*Verwaltungsprivatrecht*” jogintézménye akként definiálható, hogy azon aktusai tartoznak ebbe a gyűjtőfogalomba, amikor a közigazgatás a magánjog eszközeivel lép fel. Alapvetően a magánjog szabályai érvényesülnek, viszont a közigazgatás sajátosságainak figyelembevételével. (Köbler, 2004, 548)

<sup>7</sup> Általunk fordítva, németül: *Grundsatz der Privatrechtsbindung der Verwaltung*.

<sup>8</sup> VwVfG 54. §

<sup>9</sup> JuraOnline: Arten des ÖR Vertrages, §§ 54 ff. VwVfG. Online: <https://bit.ly/46vh5XZ>

<sup>10</sup> VwVfG 54. §

<sup>11</sup> JuraOnline: Arten des ÖR Vertrages, §§ 54 ff. VwVfG.

ződés helyett akár határozatot is kibocsáthatna a hatóság. Azonban a mindinkább ügyfélbarát rendelkezések érvényesülése érdekében a felek a kontraktualitás „mezejére lépnek”. Viszont ez a – továbbra is – kiegyenlítetlen helyzet nem vezethet ahhoz, hogy a hatóság visszaéljen közhatalmával és az ügyfélre nézve kedvezőtlen szerződési feltételeket állapítson meg (Heintzen, 2003, 10).<sup>12</sup> A *Subordinationsvertrag* csoportján belül a törvény két típus között tesz különbséget, a *Vergleichsvertrag*, illetve az *Austauschvertrag* között. Előbbi az egyezség jogintézményének feleltethető meg, ami a magyar jog szerint nem minősül hatósági szerződésnek, így ebben a tekintetben különbség mutatható ki a két állam szabályozása között. Az egyezségi megállapodás, azaz a *Vergleichsvertrag* lényege az eltérő érdekek összhangba hozása a szerződési feltételek révén. A VwVfG 55. §-a értelmében ezen megállapodás megkötéséhez szükséges, hogy a megállapított tényállás alapján egy jogilag konkrétan nem szabályozott, „bizonytalan” helyzet álljon elő, amely helyzetben a jogalkalmazó feladata, hogy a felek kölcsönös érdekeit figyelembe véve mérlegeljen és egyezségi megállapodás formájában döntsön a vonatkozó ügyben (Wolff, 2017, 197). Az *Austauschvertrag* körébe azok a hatósági szerződések vonhatók, ahol a hatóság és a szerződő fél között valamilyen szolgáltatás-ellenszolgáltatás cseréje következik be. Azonban előfordulhat az ún. „*hinkender Austauschvertrag*” esetkőre is, amikor csak az ügyfél vállal magára valamilyen kötelezettséget a hatósági szerződés keretében.<sup>13</sup> Ebben az esetben is – a jogbiztonság sértetlensége érdekében – analógia révén, a VwVfG 56. §-ban megfogalmazott szabályokat alkalmazzák.

A szerződési szabadság elvének korlátjaként rögzíti az *Austauschvertrag* esetében az eljárási kódex, hogy csak az ágazati törvényekben meghatározott feltételeknek megfelelően lehet például támogatást igénybe venni hatósági szerződés keretében. Ilyen kitétel lehet, hogy meg kell határozni például a támogatási időszak kezdetét, vagy végét, vagy ha valamilyen feltétel bekövetkezéséhez kötik a szerződés megszüntetését a felek, akkor azt is meg kell jelölni.<sup>14</sup> Alaki kitétel – hasonlóan a magyar szabályozáshoz – az írásbeli forma, azonban a német törvény megadja az ágazati jogszabályoknak az eltérés lehetőségét. Amennyiben a hatósági szerződés megkötéséhez szakhatóság állásfoglalása szükséges, akkor ennek beszerzésével együtt léphet csak hatályba a hatósági szerződés.

A törvény felsorolja továbbá a semmisség esetköreit is, e tekintetben semmis például az az *öffentlich-rechtlicher Vertrag*, amelynek megkötése során valamilyen eljárási hiba következett be – például illetékeség vagy hatáskör hiányában járt el a hatóság –, és erről a tényről a szerződő feleknek a szerződéskötés pillanatában tudomásuk volt.<sup>15</sup> További semmisségi okként

<sup>12</sup> Itt érdemes megemlíteni a német eredetű *ordoliberalis elvet*, amely a második világháborút követően látott napvilágot az egyik legjelentősebb gazdaságpolitikai iskolaként. Kiindulópontja Freiburg volt (Gerber, 1994, 25). A közigazgatás által kötött szerződések tekintetében mindig is vita állt fent a civil-, illetve a közjogi jogászok között, főként azon irányvonal mentén, hogy mely jogág tudja hatékonyabban „megóvni” az állampolgárt egy esetleges jogvita esetén. A civilisták főként azzal érvelnek, hogy a magánjog sokkal inkább képes az állammal szemben megvédeni polgárát, mint a közigazgatási jog, hiszen a polgári per alkalmas a megbillent egyensúlyi helyzet visszaállítására. Ezen álláspontot az ordoliberalis elveket közvetítő német jogdogmatika, illetve az azt követő magyar polgári jog elmélete képviseli, azzal, hogy a közigazgatás szerződésai felett gyakorolt magánjogi kontroll biztosítja, hogy a piacot ne az állam – amelynek feladata csupán a gazdasági jogi és intézményi keretek kialakítása –, hanem a szabad verseny uralja (Nagy, 2022, 137).

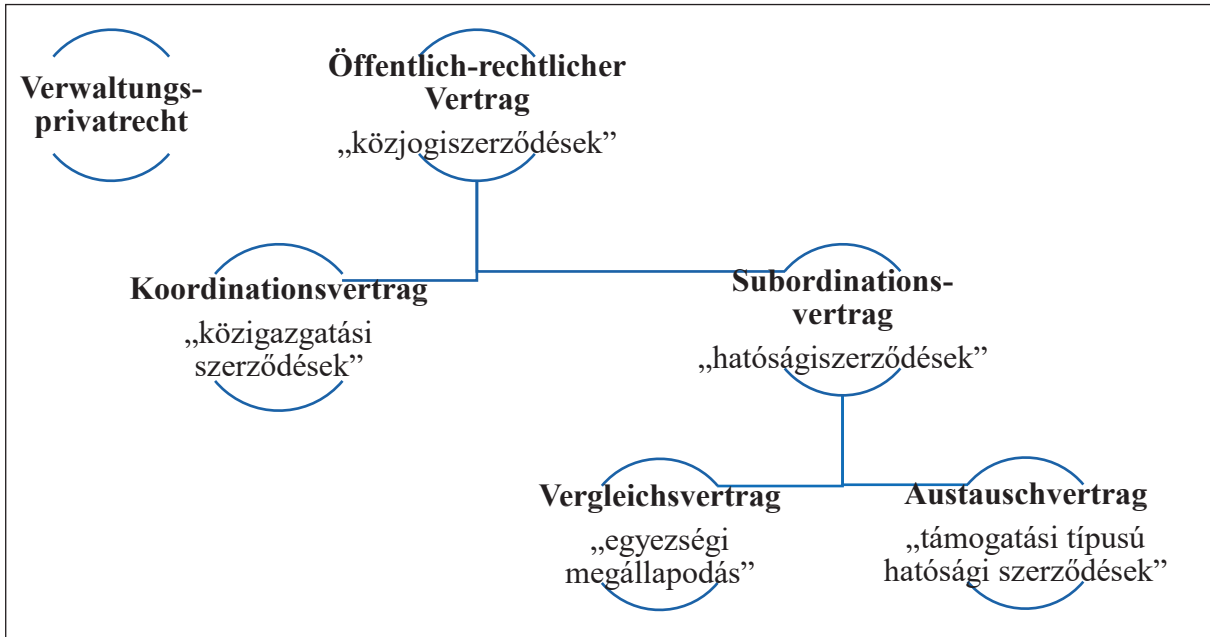
<sup>13</sup> Anwalt24: Austauschvertrag. Online: <https://www.anwalt24.de/lexikon/austauschvertrag>

<sup>14</sup> VwVfG 36. § (2) bek.

<sup>15</sup> VwVfG 59. § (2) bek. 2.

határozza meg a *VwVfG* azt az esetkört, amikor a *Vergleichsvertrag* megkötésének előfeltételei nem teljesültek.<sup>16</sup> A törvény meghatározza továbbá, hogy ha a semmisség a szerződésnek csak egy részét érinti, akkor is főszabály szerint az teljes egészében semmisnek minősül, kivéve, ha feltételezhető, hogy a semmis rész nélkül létrejött volna a szerződés.<sup>17</sup>

Valamint rögzíti végül azt is a törvény, hogy egyéb nem szabályozott kérdésekben a háttérjogszabályként a német PTK, azaz a BGB szerződésekre vonatkozó általános rendelkezéseit kell alkalmazni.<sup>18</sup> A fentiekben leírtakat a következő ábra foglalja össze.



1. ábra saját szerkesztés

A fejezet végén egy táblázatban foglaltuk össze – a magyar szabályozással együtt – az egyes szerződéstípusokat különböző szempontok szerint, például, hogy kik a szerződő partnerek, tartalmilag mire irányulhat a szerződés, vagy hogy hol találjuk a szabályozás kereteit, feltételeit. Amennyiben szeretnénk az egyes jogintézményeket egymástól elhatárolni érdemes egy-egy ágazati példával is megtenni azt. Először az „*Austauschvertrag*” köréből emelnénk ki egy példát.

A legtöbb tartományban építésügyi előírás, hogy – főszabály szerint – csak akkor lehet új építmény létesítését engedélyezni, ha bizonyíthatóan lesz elegendő parkolóhely az épület-hez tartozó gépjárműveknek (Heintzen, 2003, 7). A zsúfolt belvárosok tekintetében ez azonban problémába ütközhet és ebből kifolyólag számos beruházás kivitelezhetetlen lenne. Ennek kiküszöbölésére azonban a jogszabály biztosítja az ún. *Stellplatzablösevertrag* megkötésének a lehetőségét, amely a hatósági szerződések egy már régóta ismert típusa és általában a települési önkormányzat köti az ügyféllel. A szabályozás több szintű, egyrészt szövetségi szinten törvényi keretek között biztosított a hatósági szerződés megkötése, ezt kiegészítik a tartományi szabályok, illetve az adott település rendeletei rögzítik a szerződés pontos paramétereit (mint például a díj mértékét). Ennek keretében például megállapodhatnak a felek, hogyha egy belvárosi épületet szeretnének építeni, akkor a parkolóhelyek kialakítására az összeget biztosítja az ügyfél,

<sup>16</sup> VwVfG 59. § (2) bek. 3.

<sup>17</sup> VwVfG 59. § (3) bek.

<sup>18</sup> VwVfG 62. §

viszont annak kivitelezését, valamint az engedélyeztetési eljárás lefolytatását a hatóság vállalja magára vagy akként is határozhatnak, hogy az adott összeget az önkormányzat – a település más részén – nyilvános parkolóhelyek kialakítására fordítja,<sup>19</sup> vagy a helyi tömegközlekedés fejlesztését célzó beruházásokra csoportosítja, vagy akár olyan tartalmú megállapodás is születhet a felek között, hogy csupán az összeg megfizetésével az ügyfél részben vagy egészben eleget tesz a jogszabályban meghatározott kötelezettségének.<sup>20</sup> Látható, hogy a megoldások széles tárházát biztosítják az egyes települések szabályai a szolgáltató típusú közigazgatás megvalósulása érdekében.

Amennyiben a másik csoportot nézzük, a német joggyakorlat szerint *Vergleichsvertragnak*, azaz egyezségi megállapodásnak minősül az az esetkör, amikor kisajátítási eljárás során a hatóság és az ingatlan tulajdonosa nem tudnak megállapodni a kártalanítás mértékét illetően. Hazánkban a vármegyei (fővárosi) kormányhivatal folytatja le a kisajátítási eljárást, míg a német gyakorlat szerint ilyenkor egy köztes forgalmi értékben állapodnak meg egyezségi megállapodás keretében a felek (Heintzen, 2003, 11). Míg a hazai gyakorlatra inkább az erőteljesebb alá-fölrendeltség mutatkozik míg, addig a német szabályozás inkább a megállapodás eszközához nyúl. A korábbiakban említettük, hogy az egyezségi megállapodáshoz mérlegelnie kell a jogalkalmazónak, így ebben a példában jól kimutatható a kártalanítás mértékének a kérdésessége.

Amennyiben a magyar szabályozással összevetjük a német gyakorlatot a következő megállapításokat tehetjük. Hazánk szabályozása sok egyezőséget mutat a német jogrendszerben lefektetettekkel, azonban mégis ki kell emelni elsőként az egyik legszembevetőbb különbséget, mégpedig, hogy az egyezségi megállapodás a német jog szerint a hatósági szerződés egy típusaként értelmezhető, hazánkban azonban speciális döntési típus a hatósági szerződés mellett, és nem annak típusaként értelmezhető. Differenciálható továbbá egymástól a két szabályozás abban a tekintetben is, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerint csak és kizárólag írásban köthetik meg a felek a hatósági szerződést és ettől az ágazati szabályozás sem térhet el, mindazonáltal a *VwVfG* csak főszabályként határozza meg ezt a formát. Említést érdemel az a különbség is, hogy a magyar jog ismeri a hatósági szerződés megkötésének kötelező esetkörét is, amely egy „quasi határozatként” értelmezhető, azonban ezzel a lehetőséggel a német jogalkotás nem élt, csupán annyi kikötést határozott meg a hatósági szerződés igénybevitelével összefüggésben a *VwVfG*, hogy ágazati jogszabály ne tiltsa annak alkalmazását. Végül, de nem utolsó sorban szólni kell a semmisségről is, hiszen a német eljárási törvény speciális semmisségi okokat állapít meg a jogintézménnyel összefüggésben, szemben a hazai szabályokkal. Az Ákr. 123. §-a általánosan – nemcsak a hatósági szerződésekre vonatkozóan – sorolja fel azokat az esetköröket, amelyek előfordulásakor a közigazgatási bíróságnak – a jogorvoslati szakban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabályai szerint – meg kell semmisítenie a közigazgatási aktust (Barabás, 2018, 729), azaz a törvény külön, speciális szabályokat nem állapít meg a hatósági szerződés semmis eseteire vonatkozóan.

<sup>19</sup> Például Ibbenbüren (Nordrhein-Westfalen) településen szabályoznak ekként, ld. <https://shorturl.at/ahikq> A helyi önkormányzati rendelet meghatározza, hogy ha csak nagy nehézségek árán lenne lehetséges a szükséges parkolóhelyek kialakítása, akkor az építésfelügyeleti hatóság Ibbenbüren városával egyetértésben eltekinthet a parkolóhelyek kialakításától. A rendelet meghatározza ennek a mértékét is. (Satzung über die Ablösung von Stellplätzen der Stadt Ibbenbüren vom 19. Dezember 2022. 1. §)

<sup>20</sup> Például ekként szabályoz Potsdam (Brandenburg) városa: <https://shorturl.at/uzQ35>

A német gyakorlat szerint az *öffentlich-rechtlicher Vertrag* egyes típusainak az alkalmazására leggyakrabban az építésügyi igazgatás területén kerül sor. Ezzel szemben a hazai joggyakorlatban az építésügyi igazgatás területén nem találkozhatunk sűrűn hatósági szerződésekkel, egy példaként hozható a településrendezési kötelezés esete. Amikor is a települési önkormányzat polgármestere jogszabályban meghatározott esetekben és módon a településkép javítása érdekében az azt rontó állapotú építmények meghatározott időn belüli helyrehozatali kötelezettségét írhat elő önkormányzati hatósági döntésében. Az önkormányzat e kötelezettség teljesítéséhez anyagi támogatást nyújthat. A polgármester a határozathozatal helyett hatósági szerződést is köthet az ügyféllel,<sup>21</sup> amelyben a felek a közérdek érdekében egyensúlyba hozhatják a saját igényeiket. Továbbá közigazgatási szerződésnek minősül – a témakörnél maradva – a településrendezési szerződés, amelyet a települési önkormányzat az egyes településfejlesztési célok megvalósítására köt az érintett telek tulajdonosával, illetve az adott telken beruházni szándékozóval.<sup>22</sup> Amennyiben a szerződés tárgya a telepítési tanulmányterv alapján a településfejlesztési terv és a településrendezési terv kidolgozásának a finanszírozása, akkor az önkormányzat a szerződésben arra vállal kötelezettséget, hogy a szükséges településrendezési eljárást a megállapított határidőn belül megindítja és azt az előírásoknak megfelelően lefolytatja. Mindazonáltal az építésügyi szakigazgatás hatalmas területet ölel fel, így e két példa csekélynek mondható.

Játsszunk el a gondolattal, hogy amennyiben a német jogrendszert mintaként tekintjük, akkor milyen további esetekben alkalmazhatná a magyar jogrendszer az említett jogintézményt. Viszonylag hosszadalmas eljárásnak tekinthető a fennmaradási engedély kibocsátásának a folyamata az építésügyi igazgatásban.<sup>23</sup> Tegyük fel, hogy a hivatkozott esetre vonatkozó kérelem benyújtásakor az érintett szakhatóság előzetes állásfoglalása rendelkezésre áll a hozzá tartozó, a szakhatóság által záradékolt építészeti-műszaki dokumentációval együtt. Amennyiben a hatályos jogszabályoknak megfelelően létesített, vagy annak megfelelően szabályossá tett építményről beszélünk feltételezhető a fennmaradási engedély későbbi kiadása, azonban előfordulhatnak olyan feltételek, amelyek megnehezíthetik a helyzetet és az ügy elhúzódásához vezethetnek. Ennek kiküszöbölésére a felek megállapodhatnak egy hatósági szerződésben, amelynek célja alapvetően az lenne, hogy a hatóság által előírt további kötelezettségek teljesítése esetére – például olyan munkálatok elvégzését, amelyek révén szabályossá teszik az építményre vonatkozó előírásokat – az ügyfél bízhatna a későbbi engedély kibocsátásában. Utóbbi elképzelés hasonlatos a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás által szabályozott hatósági szerződés megkötésének lehetőségéhez, amikor is a partnerség elvéből következően (Fazekas & Szombati, 2020, 630), a fogyasztóvédelmi hatóság a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet azzal az ügyféllel, aki vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel a hatósági szerződés szerint összhangba hozza.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 29. § (3) bek.

<sup>22</sup> Étv. 30/A. § (1) bek.

<sup>23</sup> Főszabály szerint az ügyintézési határidő 25 nap, azonban, ha az eljárás során szakhatóságot kell megkeresni, és jogszabály az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárások tekintetében eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő 35 nap, továbbá 50 napos ügyintézési határidővel kell számolni az építésrendészeti eljárásokban. Lásd: az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 14/A. §-át.

<sup>24</sup> A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 47. § (6) bek.



Jelen fejezetben a közigazgatási, illetve a hatósági szerződések német szabályozásával foglalkoztunk dogmatikai, illetve gyakorlati szemüvegen keresztül, ennek összefoglalását a következő táblázat mutatja be.

	Koordinations- vertrag	Austausch- vertrag	Vergleichs- vertrag	Közigazgatási szerződés	Hatósági szerződés
Jog- forrás	VwVfG 54. § 1. mondat	VwVfG 56. §	VwVfG 55. §	Kp. 4. § (7) bek. 2.	Ákr. 92-93. §
Szerződő felek	közig. szerv – közig. szerv	hatóság – ügyfél	hatóság – ügyfél	közig. szerv – közig. szerv	hatóság – ügyfél
Tárgya	közfeladat ellátása	szolgáltatás – ellenszolgáltatás v. „ <i>hinkender Austausch-vertrag</i> ” esetében csak állampolgári kötelezettség	érdek-ellentét kiegyen-lítése	közfeladat ellátása	közérdek érvényesítése
Ágazati példa	megállapo- dás a közutak karbantartá-sáról	„parkolóhely szerződés”	kisajátítási eljárás során a kártalanítás mértékében történő megállapo- dás	önkormány- zatok társulási megállapodása	foglalkoz- tatást elősegítő támogatásról szóló hatósági szerződés

2. ábra saját szerkesztés

Azt hangsúlyozni kell, hogy a német *öffentlich-rechtlicher Vertrag* kategóriája a francia jog által szabályozott közigazgatási szerződésekhez képest szűkebb körben fordul elő (Várhomoki-Molnár, 2018, 535). Ezzel a gondolattal pedig át is térnénk a francia modellhez.

### 3. Fókuszban a francia szabályozás

Annak érdekében, hogy címünkhöz hűek maradjunk, a hatósági szerződésektől kicsit elkanyarodva a közigazgatási szerződésekről is szólnunk. A közigazgatási szerződések önálló jogintézményekként történő kialakulása először Franciaországban ment végbe (Harmathy, 1983, 17), ahol először a közigazgatási bíróságok gyakorlata, majd a jogszabályok alakították a jogintézményt (Fábián, 2018, 117). A közigazgatási bíróságok Franciaországban másfél évszázada formálják a közigazgatási szerződések fogalmi keretrendszerét, megteremtve a közigazgatási szerződések széles tárházát. A XIX. század hajnalán jöttek létre, abban az időszakban, amikor a kialakulóban lévő polgári államban a közigazgatás szervezetrendszere elkülönült és egyre nagyobb mértékben látott el igazgatási, gazdálkodási tevékenységet, emellett párhuzamosan pedig nőtt a közszolgáltatási szerepköre is (Berényi, 2005, 309). A közszolgáltatási feladatok elterjedése magukkal hozta annak a felismerését is, hogy ezek ellátása nem feltétlenül a közhatalmi kérdéskörbe esik (Seereiner, 2021, 5). Amennyiben az állam nem léphetett fel szuprematív jelleggel, akkor szükség volt egy alternatív megoldás kidolgozására. Ezzel összefüggésben elterjedt az a nézet, hogy a közigazgatási szervek ezen feladataik ellátását sokkal inkább a szerződés formájában tudják hatékonyan végrehajtani, mintsem közhatalmi aktus keretében. Fontos

volt azonban, hogy ezeket a szerződéstípusokat az első perctől kezdve el kellett különíteni a magánjog kontraktusaitól, így egy attól eltérő szabályrendszer kialakítására volt szükség. Ezen elv a mai napig helytálló, hiszen a közigazgatási szerződések a francia jogban azóta is önálló kategóriaként elkülönülnek a polgári jog szabályai szerint kötött szerződésektől (Várhomoki-Molnár, 2018, 532). A francia jogirodalom szerint a közigazgatási szerződések a konszenzusos aktusok széles struktúrájának egy sajátos kategóriáját képezik, amelyek figyelemreméltóképp gazdagították a közigazgatás cselekvéseinek arzenálját (Langrod, 1956, 530), emellett pedig egyfajta rugalmasságot is biztosítanak a feleknek (Langrod, 1955, 325).

A francia jogban a közigazgatási szerződések csoportjába egyrészt a jogszabály által közigazgatási szerződésnek minősített kétoldalú közigazgatási aktusok tartoznak, illetve azok a közigazgatási szerződések, amelyeket a bírói gyakorlat minősített annak, ennek során legalább az egyik félnek közjogi jogalanynak kell lennie, közfeladat vagy közszolgáltatás ellátását kell céloznia, a polgári jogban ismert elvektől eltérő szerződési struktúrával kell bírnia, illetve a közjogi szabályoknak kell érvényesülnie a kontraktusban (Seereiner, 2021, 6). Harmathy Attila hangsúlyozta, hogy a közigazgatási szerződések fejlődésében az önálló közigazgatási bíróságok felállítása, illetve azok legfelsőbb szerve a *Conseil d'État* játszott kiemelkedő szerepet, mivel egy 1806-os dekrétum értelmében a *Conseil d'État* elé kerültek mindazok a jogviták, amelyek a miniszterek, valamint az irányításuk alá tartozó minisztériumok által megrendelt munkák elvégzésével, szállítások lebonyolításával kapcsolatban merültek fel (Harmathy, 1983, 19).

A hatályos francia szabályok alapvetően mind a mai napig fenntartják a kialakult joggyakorlatot, azt a bírói gyakorlat és a jogalkotói tevékenység csak finomítja. A francia kodifikációs munkák eredményeképp a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmába csoportosítják az egyoldalú közigazgatási aktusokat, illetve a közigazgatási szerződéseket is (Pollák, 2019, 23).

Érdeemes a francia szabályozás kapcsán még kiemelni, hogy a jogalkotó közigazgatási szerződéssé minősítette a közbeszerzési kódex által köthető valamennyi szerződést, így olyan szerződéstípusok is e kategóriába kerültek a francia jog szerint, amelyeket a bírói gyakorlat a klasszikus szempontok alapján nem feltétlenül minősített volna annak (Várhomoki-Molnár, 2012, 433). Itt érdemes összehasonlítani a magyar szabályozással az említetteket, hiszen hazánkban a *közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt módosító 2017. évi CLXXXVI. törvény* indokolása rögzítette, hogy a közbeszerzési szerződés nem minősül közigazgatási szerződéstípusnak, tekintettel arra a tényre, hogy meghatározó részükben a polgári szerződések jogára jellemző elemeket tartalmaznak, így az ezekkel kapcsolatos jogviták elbírálásának fórumai nem a közigazgatási ügyekben eljáró, hanem a polgári bíróságok (Patay, 2020). Ez pedig, ahogy Nagy Marianna fogalmazta meg, nagyon „fáj” a közigazgatási jogászoknak (Nagy, 2022, 141).

Párhuzam mutatható ki a francia és a német szabályozás között is, hiszen a francia bírói gyakorlat is alapvetően két típusra osztotta a megállapodásokat: egyrészt egyik esetben a közigazgatási szerv úgy jár el, mint a közhatalom megtestesítője, hatósági aktus keretében, a másik fajtánál azonban annak cselekménye semmiben sem különbözik bármely más tulajdonosétól, előbbi csoportba a közigazgatási szerződések, utóbbiba pedig a polgári jogi szerződések tartoznak (Harmathy, 1983, 20). Míg az első csoport a német *Koordinationsvertrag* kategóriájának feleltethető meg, utóbbi a *Verwaltungsprivatrecht* csoportjának.

Ez a jogfejlesztő tevékenység a kontinentális jogrendszert követő államok esetében mintaként szolgált, akárcsak hazánk tekintetében. Magyarországon elsők között Valló József emlegette franciaországi útjáról hazatérve a jogintézményt. Tanulmányában ekként írt róluk: „A magyar jogász számára talán legmeglepőbb és legtanulságosabb a közigazgatási szerződések elmélete, amelynek alap gondolata az, hogy a szóbanforgó szerződések nem tartoznak bele a polgári törvénykönyvből ismert egyik szerződéstípusba sem, hanem sui generis ügyletek, ame-

lyekre nem a magánjog, hanem a *service public* joga alkalmazandó.” (Valló, 1939, 105)

Összegzésképpen elmondható a francia jogfejlődés kapcsán, hogy az első perctől kezdve ismerték és alkalmazták azt a megkülönböztetést, amely szerint az állam eljárhat a közhatalom birtokosaként és magántulajdonosként is az egyes szerződéses kapcsolatokban (Harmathy, 1983, 29).

#### 4. További érdekességek a világ többi pontjáról

Tanulmányunkban még további államok szabályozását vettük alapul. Szomszédunkban, az osztrák szabályozás a korábbiaktól eltérő megközelítést alkalmaz. Egy fogalomkör alatt értelmezi azokat a szerződéses kapcsolatokat, ahol az állam kvázi magánfélként lép fel és azokat az eseteket is, ahol a hatóság a magyar szabályozásban hatósági szerződésként ismert kontraktusokat köt. A jogterület összefoglaló neve az ún. *Privatwirtschaftsverwaltung*. A joggyakorlat kizárólag a közhatalom birtokában, valamint a magánfélként történő fellépés között tesz különbséget. Erre vonatkozóan született is egy döntés a Steiermarkban székelő tartományi közigazgatási bíróság által. A döntés szerint amennyiben a hatóság közhatalom birtokában gyakorolja tevékenységét, azaz például kötelező hatósági határozatot hoz, az a *Privatwirtschaftsverwaltung* kategóriáján kívül fog esni, illetve azt is ki kell emelni, hogy a *Privatwirtschaftsverwaltung* a nem közhatalom birtokában gyakorolt közigazgatási aktusok gyűjtőfogalma.<sup>25</sup> Az osztrák jogirodalomban többen<sup>26</sup> állást foglaltak ezen jogi kategória pozitív, illetve negatív értékelése mellett. Előnyként került első helyen megfogalmazásra a rugalmasság, hiszen a közigazgatás kógens szabályaitól ezen szerződések térhódításával lehet eltérni azáltal, hogy az imperatív rendelkezésekkel szemben a felek közös akarata nyilvánul meg bennük. Másrészt pedig egyedi megoldásként szolgálhatnak a különböző esetek kapcsán, amelyekre a közigazgatás szuprematív jellege miatt főszabály szerint nem feltétlenül lenne lehetőség (Weber, 2016, 5). Azonban a bírói gyakorlat azt a szemléletet támasztja alá inkább, hogy a *Privatwirtschaftsverwaltung* kapcsán bár kvázi magánfélként lép fel az állam és köt szerződést ezekben a jogviszonyokban, azonban a különleges piaci ereje miatt a felek között nem teremődik tényleges egyensúlyi helyzetet (Kneih, 2010, 106). Összegzésként pedig elmondható, hogy az osztrák jog más megközelítést alkalmaz a közigazgatás magánjogias területe vonatkozásában. Ezzel szemben a német jog elkülöníti ezeket a csoportokat, nem vonja egy tárgykör alá a szabályozásukat. Azonban a két szabályozásban egy valami közös, hogy ezen szerződések mind a közérdek érvényre juttatását célozzák.

Ahány állam annyi megoldással találkozhatunk, a fentiekén túlmenően végül, de nem utolsósorban példaként hozhatnánk a portugál szabályozást is, ahol a közigazgatási jogalkotást, a jogalkalmazást, valamint a közigazgatási szerződések szabályait is egy általános törvényben rendezik (Pollák, 2019, 38). Természetesen mindezek alapján nehéz lenne állást foglalni egyik vagy másik állam szabályozása mellett vagy ellen, mindazonáltal egy dolgot mindenféleképpen le kell szögezni, továbbra is a közhatalmi aktusok primátusáról beszélhetünk, azonban nem kizárólagosan, hiszen a közigazgatás magánjogiasodásának folyamata elkerülhetetlen, és ahogy a példákkal szemléltettük is, nem haszontalan.

<sup>25</sup> 2011/11/0005 (Landesverwaltungsgericht Steiermark)

<sup>26</sup> Például Heinz Peter Rill, Ulrich Wagrاندl, Hansjörg Sailer stb.

## 5. Záró gondolatok

A bevezető gondolatok között a magyar szakirodalom példáján keresztül vezettük fel a témát, úgy gondoljuk érdemes hasonlóképp lezárni is. Érdekes felvetés lehet zárásképp az a gondolat, hogy honnan hová jutottunk több, mint fél évszázad jogfejlődés alatt. A rendszerváltoztatás előtt hazánkban közigazgatási szerződésekről nem, csupán az államigazgatási megállapodásokról<sup>27</sup> beszélhettünk, amelyek olyan két- vagy többoldalú jogügyletek voltak, amelyeknek fő funkciója az államigazgatási feladatok megoldása, a szervezetek közötti együttműködés szabályozása volt (Berényi, 1984, 595). Emellett például Ádám Antal az államigazgatási jog által köthető szerződések körében határozta meg azt a példát, amikor Pécs megyei jogú Városi Tanács vb elnöke és a nehézipari miniszter helyettese megállapodást kötött, amely szerint a Pécsi Gázmű 1967. január 1-től a Nehézipari Minisztérium felügyelete alá került (Ádám, 1968, 122), ma már természetesen ilyen gyakorlattal nem találkozhatunk. Hatályos jogunk közigazgatási szerződésai sokkal inkább a közfeladatok hatékonyabb ellátását célozzák. A hatósági szerződések egyes ágazatokban való megjelenése – mint például az elektronikus hírközlés, a villamosenergia-szabályozás, vagy a médiaszabályozás területén – ugyan nyugat-európai mintákon alapul, azonban azok nem az uniós jogi szabályok átültetésén nyugszanak, hanem kifejezetten az egyes nemzeti hatóságok által preferált megoldásokként, vagy a piaci szereplők kívánalmaként (Kovács & Polyák, 2012, 123). Utóbbi szerepkör kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a hatósági szerződés megoldásként szolgálhat az egyes jogsértések számának csökkentéséhez. Hiszen a szerződéskötéskor olyan jogkövetkezményeknek is alávetethet magukat az ügyfelek, amelyeket hatósági határozatban nem állapíthatna meg a hatóság, így ez túlmutathat az esetleges közigazgatási bírság megfizetésén. Így összegzésképp úgy gondoljuk, hogy még megannyi megoldási lehetőséget rejt magában a jogintézmény, amelynek kidolgozása a jövő feladata.

## Hivatkozások

- Ádám A. (1968). Az államjogi és az államigazgatási jogi szerződések problémáiról. *Jogtudományi Közlöny*, 23(3), 121–129. Online: <https://shorturl.at/byOT5>
- Barabás G. (2018). Jogorvoslat. In Barabás G., Baranyi B., & Fazekas M. (Szerk.), *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez* (pp. 677–762). Wolters Kluwer.
- Bán D. (2019). Gazdasági jogi irányzatok a XX. századi német civilisztikában. *Corvinus Law Papers*, 2/2019, 1–10. Online: [https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4093/1/CLP\\_201902.pdf](https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4093/1/CLP_201902.pdf)
- Berényi S. (2005). A közigazgatási szerződések. In Fazekas M., & Ficzere L. (Szerk.), *Magyar közigazgatási jog – Általános rész* (pp. 309–315). Osiris.
- Berényi S. (1984). Az államigazgatási aktus. In Beck Gy., & Czéh Gy. (Szerk.), *Magyar államigazgatási jog. Általános rész* (pp. 573–614). BM.
- Fazekas J., & Szombati I. (2020). A fogyasztóvédelmi igazgatás joga. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 612–635). Wolters Kluwer.
- Fábián A. (2018). *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus.

<sup>27</sup> Azonban ezidőben kifejezetten hangsúlyozták, hogy az államigazgatási megállapodás nem keverhető össze a közigazgatási szerződésekkel, amely a szocialista-kommunista felfogás szerint csak a „burzsoá” államok, mint Franciaország gyakorlatára irányadó jogintézmény volt.

- Gerber, D. J. (1994). Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the “New” Europe. *The American Journal of Comparative Law*, 42(1), 25–84. <https://doi.org/10.2307/840727>
- Harmathy A. (1983). *Közigazgatás, szerződés, gazdaságirányítás*. Akadémia.
- Heintzen, M. (2003). *Grundkurs Öffentliches Recht III – Allgemeines Verwaltungsrecht*. Online: <https://shorturl.at/mqOQV>
- Horváth M. T. (2005). A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 55(3), 142–147.
- Kovács A., & Polyák G. (2012). Alternatív piacsabályozási eszközök. A hatósági szerződések, valamint az ön- és társszabályozás tényérése. *Infokommunikáció és Jog*, 9(50), 123–126.
- Kneihs, B. (2010). *Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht*. Facultas.
- Köbler, G. (2004). *Juristisches Wörterbuch*. Vahlen.
- Langrod, G. (1955). Administrative Contracts: A Comparative Study. *The American Journal of Comparative Law*, 4(3), 325–364. <https://doi.org/10.2307/837812>
- Langrod, G. (1956). *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*. *The American Journal of Comparative Law*, 5(3), 530–531. <https://doi.org/10.2307/837101>
- Nagy M. (2021). A rózsa neve, avagy recenzió Várhomoki-Molnár Márta: A közigazgatás szerződései és a koncessziók Európában című könyvéről. *Közbeszerzési Jog*, 3(5), 58–62.
- Nagy M. (2022). Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 77(4), 137–146.
- Patay G. (Szerk.). (2020). *A közbeszerzés joga - Kommentár a gyakorlat számára*. HVG-ORAC.
- Pollák K. (2019). *A magyar és a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlító vizsgálata* [PhD értekezés]. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. <https://doi.org/10.17625/NKE.2019.037>
- Seereiner I. A. (2021). *A közigazgatási szerződések*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://shorturl.at/tPX36>
- Vadál I. (2006). *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás*. Dialóg Campus.
- Valló J. (1939). A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. *Közigazgatástudomány*, 2(2), 84–105. Online: <https://shorturl.at/biHRU>
- Várhomoki-Molnár M. (2012). A közigazgatás szerződéseinek típusai az Európai Unióban és Franciaországban. *Jogi tanulmányok*, 16(2), 423–436. Online: <https://shorturl.at/BFKWX>
- Várhomoki-Molnár M. (2018). A közigazgatás által kötött szerződés, közigazgatási szerződés. *Jogi tanulmányok*, 1, 532–541. Online: <https://shorturl.at/fikO5>
- Várhomoki-Molnár M. (2021). *A közigazgatás szerződése és a koncessziók Európában*. Wolters Kluwer.
- Weber, K. (2016). *Der Staat im Schafspelz der Privatwirtschaftsverwaltung*. Online: <https://shorturl.at/auDOQ>
- Wolff, H. A. (2017). Der Vergleichsvertrag wegen Rechtszweifeln. *Verwaltungsarchiv*, 108(2), 197–215. <https://doi.org/10.1515/verwarch-2017-0203>





# A MAGYAR ADÓIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK DIGITALIZÁCIÓJÁNAK JOGI ÉS TÁRSADALMI KERETE, KIHÍVÁSAI

*A magyar e-adóigazgatási szabályozás eIDAS  
„forrása”, szabályrendszere és a magyar társadalom  
digitalizációs tudatossága, érettsége*

SZALÓKI ISTVÁN\* 

\* PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [drszaloki.istvan@gmail.com](mailto:drszaloki.istvan@gmail.com)

## Absztrakt

Jelen tanulmányban az elmúlt, közel egy évtized – a magyar adóhatóság által végzett – adóigazgatási eljárások és szolgáltatások digitális átalakulására ható közösségi jogi és társadalmi keretét kívánom bemutatni. A céloom elsősorban nem a részletszabályozás vagy bizonyos szolgáltatások részletekbe menő bemutatása, hanem annak a rugalmas jogszabályi keretszabályozás okainak, indokainak ismertetése, mely alapján a magyar adóhatóság vagy bármely tagállam adóhatósága „Önmagára hagyatkozott” az elektronikus adóigazgatási eljárások kialakítása során. A közösségi jogi szabályozás e témakörben enyhén szólva is foghíjasnak, más nézőpontból rugalmasnak tekinthető. A szabályozás legnagyobb hibája, hogy úgy tűnik a rendelkezések elsősorban műszakiak, informatikai jellegűek, míg jogi tartalmuk, joghatásuk „teoretikusak” vagy hiányoznak. Ezzel a közösségi jog megalkotója azt a látszatot kelti, mintha elsődleges cél a technológia alkalmazása lenne, másodlagosan számít a felhasználó, aki ténylegesen használja. Emellett nem elhanyagolható az a tény sem, hogy a digitális átalakulás irányát, fokát lényegesen meghatározza az adott társadalom digitális érettsége. A társadalom véleménye igen nagy hatással van arra, hogy egy adóhatóság visszaellenőrizze munkájának eredményét. Ha nem elég magas a társadalom digitális érettsége, akkor ez a mérés, akár hibás eredményt is hozhat. A tanulmányban e tényezők összefoglaló bemutatására törekszem.

## Kulcsszavak

eIDAS, digitális érettség, elektronikus adóigazgatás, elektronikus adózás

## Abstract

In this paper, I would like to present the last, almost one decade European Community law and social framework which effected the digital transformation of tax administration processes and services by the hungarian tax administration. My goal first of all is not to present detailed regulation or each services details, but also I would explain this frame of law regulation causes, reasons, on the basis of which the Hungarian tax authority or the tax authority of any member state „relied on Itself” during the development of electronic tax administration procedures. The Community legal regulation in this area can be considered to deficient, but flexible from another point of view. The regulation’s biggest mistake that it looks like the policies first of all technicals, informatics are in nature, while their legal contents, legal effects are „theoretical” or missing. The Community law’s creator gives that appearance that the first goal is use of the technology, secondly the user matters, who really use it.

In addition, it cannot be neglected either, the fact that the direction and degree of the digital transformation is essentially determined by the digital maturity of the given society. The society’s opinion make a really huge effect that a tax administration re-controll its result of work. If the society’s maturity of digitalization is not high enough than this calculation maybe give a wrong result. In this study, I aim to present these factors in a summary manner.

## Keywords

eIDAS, digital maturity, electronic tax administration, electronic taxation

### 1. Bevezetés, hipotézisek és a tanulmányt megalapozó kutatási indok és vizsgálati szempontok ismertetése

A 2010-es évek közepétől kezdve a magyar közigazgatásról általános jelleggel elmondható, hogy a digitális átalakulás, átalakítás, valamint a közigazgatási eljárások digitalizációja „virágkorukat” élik. Számos tényező hatott erre az állampolgárok, szervezetek és egyéb ügyfelek szempontjából összességében kedvezőnek minősíthető változásra, közigazgatási „környezetre”. Az EU szempontjából az *Európa 2020 stratégia*<sup>1</sup> (a továbbiakban: EU 2020) célkitűzésének tagállami végrehajtását vélhetjük a megváltozott közigazgatási és főképpen államigazgatási szemléletváltás mögött felfedezni. Az elektronikus átalakulás, digitalizáció az államigazgatásban lényegében a hatóságok részbeni szolgáltató szerepének erősítését is magával vonta, valamint a múlt évszázadokkal szemben törhetetlennek tűnő alá- és fölérendeltségi viszony a hatóság és az ügyfél között emberközpontúvá és részben mellérendeltté kezdett alakulni. Ezen utóbbi változásnak indoka lehetett, hogy a hatóságok az elektronikus közigazgatás során részben egy otthonról is elérhető szolgáltatást kínálnak, amellet, hogy az elektronikusan kezdeményezett eljárások nem vesztették el eredeti rendeltetésüket. Ebben a virtuális közigazgatási, államigazgatási és végső soron magyar adóigazgatási térben lényeges szerepe van annak a jogi és társadalmi környezetnek, amely mai napig hat a magyar közigazgatás és a tanulmány szempontjából relevánsnak tekintendő magyar adóigazgatás digitális átalakulására.

---

<sup>1</sup> Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020 végleges. Online: <https://bit.ly/3PBmAz1>

A magyar adóigazgatás és egyben a magyar közigazgatás elektronikus eljárásaival szemben támasztott jogalkotói szabályozást és a digitális átalakulást, valamint az elektronikus adóigazgatási eljárások általános jogi kereteit – az ágazati jogszabályok speciális rendelkezésein túl – az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: *Eüsztv.*) rendelkezései tartalmazzák, annak végrehajtási rendeletével egyetemben. Az *Eüsztv.* „kódex-szerűen” általános keretet nyújt nem csak az adóigazgatás, hanem valamennyi közigazgatási eljárás számára az elektronikus út alkalmazhatósága végett, jelen esetben az *Eüsztv.*-ről még nem beszélhetünk közigazgatási jogi értelemben vett eljárásjogi kódexként, inkább eszköz, útmutató, de távol áll a nagy közigazgatási kódexek szabályozási szintjétől, részletességétől.

Jelen tanulmányban a magyar szabályozás jelenlegi állapotához vezető közösségi jogi szabályozást és társadalmi keretét, szabályozási elveit kívánom ismertetni, adott esetben annak hiányosságaival együtt.

Jelen tanulmánnyal a céloom az elektronikus magyar adóigazgatási eljárások jelenlegi helyzetét, állapotát eredményező közösségi jogi és társadalmi miértjeinek, keretének, elveinek bemutatása elsősorban az eIDAS és egyes előzmény közösségi jogi forrásain, dokumentumain keresztül kitérve az azt felhasználó állampolgárokra vonatkozó eIDAS garanciákra, tehát annak szemléltetése, hogy mi indokolta vagy milyen közösségi jogi követelmény-, keretrendszer állt rendelkezésül a magyar jogalkotó számára a hazai jogszabályok kialakítása során. A tanulmánynak nem tárgya a jelenlegi magyar jogszabályi rendelkezések bemutatása, elemzése.

A közösségi jogi szabályozás ismertetését megelőzően ugyanakkor tisztázni szükséges a tanulmány vizsgálati kérdéseit, szempontjait is:

1. Az eIDAS rendelet által felállított általános jogszabályi keret tekinthető-e teljes körűnek?
2. Az EU által lefektetett, elektronikus adóigazgatásra is ható általános jogi keretrendszernek (eIDAS) vannak-e szabályozási hiányosságai az ügyfelek vonatkozásában?
3. A magyar társadalom kellően érett-e az adózás teljes digitális átalakulására?
4. Mit tehet a magyar adóhatóság a társadalom digitális érettségének növelése, a digitális megoldások elfogadásának növelése, az adózók érzékenyítése érdekében?

A tanulmányban a vizsgálati kérdésekhez kapcsolódóan két hipotézis bizonyítására, vagy megcáfolására törekszem:

- A. *hipotézis:* Az irányadó uniós szabályozás (eIDAS) elsősorban műszaki követelményrendszert tartalmaz, az ún. információs és kommunikációs technológiák (a továbbiakban: IKT) szempontjából rendszerben „gondolkodik” és rendelkezik, de a jogi garanciákról az állampolgárok szempontjából minimálisan rendelkezik.
- B. *hipotézis:* A magyar társadalom jelentős része jelenleg nincs felkészülve a digitális adóigazgatás kizárólagosságára, a magyar adóhatóság aktív közrehatásával tud javítani a magyar társadalom digitális érettségének, öntudatán.

A következő részben a közösségi jogi „környezet” bemutatásával kívánom tanulmányomat folytatni.

## 2. Az unió követelményrendszere az elektronikus ügyintézési megoldások vonatkozásában

A magyar szabályozás megértése érdekében a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. július 23-i 910/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (a továbbiakban: eIDAS) tartom szükségesnek ismertetni, és e közösségi jogi szabályozás indokait, egyes előzményeit, valamint az uniós rendelkezéseket kialakító „jogalkotó” szándékát. E tekintetben értékes forrásul szolgálhatnak az eIDAS megalkotását lehetővé tevő, egyes ún. előkészítő (uniós) dokumentumok, mint EU 2020 és előzmény dokumentumai. A tanulmányban a eIDAS rendelet szabályozásának bemutatása során a keret-szabályok ismertetésén túl, nem a teljes körű elemzésre, hanem – a hipotézis bizonyítása mellett – az uniós keret-szabályozási metodika bemutatására törekedtem, hiszen a tanulmány kereteit meghaladná a teljes körű elemzés és indokolatlan is lenne, tekintettel a vizsgálati szempontokra, hipotézisekre.

### 2.1. Az IKT eszközök, avagy a digitális megoldások hasznosításának uniós indoka(i)

Az eIDAS rendelet, bár keret-jogi szabályozásnak tekintendő ugyanakkor, megítélésem szerint nem kifejezett jogi rendelkezéseket tartalmaz, hanem első sorban a műszaki és technológia leírásokat és követelményeket foglalja jogi keretbe. Az eIDAS rendelet számos előzményt és célt jelölt meg.

A tanulmány szempontjából kicsit el kell távolodni a strict jogi szabályozástól és az uniós szabályozást műszaki, technikai és egyéb szempontból szükséges némileg megközelítenünk. Ezen műszaki megközelítési szempontok és kritériumok megvilágítják azon szabályokat, „egyensúlyokat és fékeket”, melyek vizsgálata során, akár eljuthatunk a konkrét jogok és jogérvényesítési technikák, garanciák vizsgálatához.

E vizsgálódás során az eIDAS rendelet egyik kiemelendő előzményéről és céljáról szükséges szót ejtenünk, mely átível a 2010-es éveken. Ez nem más, mint az Európai Digitális Menetrend (a továbbiakban: EDM)<sup>2</sup> szerinti „információs és kommunikációs technológiákba” (IKT) vetett bizalom növelése, IKT-k alkalmazása, melyek kulcsfontosságú szerepet játszanak/játszottak az Európa 2020 stratégiában (ld. Ratcliff et al., 2022). „A bizottság 2010. augusztus 26-i, »Az európai digitális menetrend« című közleménye megállapította, hogy a digitális piac szétaprózódottsága, az interoperabilitás hiánya és a számítógépes bűnözés terjedése jelenti a digitális gazdaság önmagát működtető folyamatainak legfőbb akadályát.”<sup>3</sup>

A digitális gazdaság megléte, vagy e keretében alkalmazott eszközök magukkal vonzzák szinte törvényszerűen az elektronikus közigazgatás és elektronikus ügyintézés kialakulását. Az Európa 2020 stratégia része volt az „intelligens növekedés” elérése az Unióban, melynek egyik alappillére az IKT-k teljes körű alkalmazását tekintette.<sup>4</sup>

Az EDM részletesen foglalkozott az IKT-kal, azokkal szemben felmerült akadályokkal. Az akadályok igen széles skálán mozogtak, melyek közül kiemelendő:

---

<sup>2</sup> Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai digitális menetrend (COM(2010) 245 végleges). Online: <https://bit.ly/3P8DymM>

<sup>3</sup> eIDAS preambulum (4) bekezdés.

<sup>4</sup> EU 2020. 2. pont.

- a személyes adatok védelme, az IKT-kal szembeni bizalom hiánya miatt,
- a nem megfelelő internetes kapcsolódás lehetősége, mely műszaki akadállyal tekintendő elsődlegesen,
- az IKT eszközök alkalmazási „nehézsége”, mely inkább az évtized (2010-es évek) elején jelentett igazi kihívást,
- utóbbi nehézséghez szorosan kapcsolódik a digitális jártasság és készségek hiányához, mely a társadalmi „korfa” egyes rétegeire jellemző „digitális analfabétizmussal” is szoros összefüggést mutat,
- a szolgáltatások nem érhetőek el mindenki számára... stb.

Az Európai Unió célkitűzései között szerepelt, hogy a Lisszaboni Szerződés megkötése során elfogadott EU 2020 keretében megvalósítsa az uniós szinten egységes digitális piacot, melynek a „digitális egységes piaci stratégia”<sup>5</sup> megnevezést adta. Egyebek mellett ezen stratégia megvalósításáért is az EDM felelt.<sup>6</sup> Ennek három pillérét határozták meg:

1. „a fogyasztók és vállalatok könnyebb hozzáférése a digitális termékekhez és szolgáltatásokhoz Európa-szerte,
2. digitális hálózatok és szolgáltatások fellendülését elősegítő feltételek megteremtése és
3. a digitális gazdaság növekedési lehetőségeinek maximalizálása.” (Ratcliff et al., 2022)

Utóbbi pillér, cél meghatározása az EU szempontjából igen figyelemre méltó és előrelátó, ugyanis a világgazdaságának új fizetőeszköze az „információ”, strukturált formájában az „adat”. Az EDM bevezetésében kimutatásra került, hogy az IKT-ágazat „évi 660 milliárd eurós piaci értéket” képvisel és „az európai GDP 5%-át” teszi ki. Ennek indoka, hogy az életünk minden területén alkalmazzuk az IKT-t és így elengedhetetlen, hogy az IKT-k megfelelő szabályozással rendelkezzenek és az elektronikus ügyintézés, vagy azon belül jogérvényesítés, jog érvényesülés részét/eszközét képezzék.

Az EDM fogalmazta meg,<sup>7</sup> de az eIDAS rendelet céljaként<sup>8</sup> rögzítette a „határokon átnyúló internetes tranzakciók egyszerűsítését”, mely olyan technológiák bevezetését eredményezték, mint:

1. az elektronikus személyazonosítási technológiák és
2. a hitelesítési szolgáltatások, valamint
3. az elektronikus aláírások, elektronikus dokumentumok, elektronikus tanúsítványok.

A digitális szolgáltatások szempontjából kiemelt szerepet tölt be a „bizalomépítés”. A digitális szolgáltatások jelentősen hozzájárulnak az uniós polgárok digitális környezetben való jogérvényesítéséhez, mint például: „a véleménynyilvánítás és információhoz jutás szabadsága, a magánélet és az adatok védelme, az átláthatóság követelményének biztosítása”.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> A kifejezés az EU 2020-ban nem található meg, ugyanakkor az Európai Digitális Menetrendről szóló elemzés/összefoglaló tartalmazza: Ratcliff et al., 2022. Továbbá más EU portálokon is megtalálható, bár angol kifejezéssel „EU’s digital single market strategy”. Lásd: <https://eufordigital.eu/discover-eu/eu-digital-strategy/>

<sup>6</sup> EU 2020. Összefoglalás.

<sup>7</sup> EDM 2.1.2. pont.

<sup>8</sup> eIDAS preambulum (1)-(2) bekezdései.

<sup>9</sup> EDM 2.1.3. pont.



A bizalomerősítése érdekében a Bizottság „kulcsintézkedésként” fogalmazta meg önmaga számára „az EU adatvédelmi szabályozási keretének felülvizsgálatát... az egyének bizalmának erősítését és jogainak megszilárdítását”.<sup>10</sup> E felülvizsgálat eredménye lett az általános adatvédelmi rendelet, közkeletű rövidítéssel GDPR<sup>11</sup> szabályozása és – jelenleg – az EU előtt jogalkotási szakban lévő ún. „Data Act”.<sup>12</sup>

Fontos szót ejtenünk a tagállami közigazgatások közötti interoperabilitás megteremtésének célkitűzéséről, melyet az interoperabilitást elősegítő – Bizottság által létrehozott – európai közigazgatások közötti program (ISA-program) támogatott meg.<sup>13</sup> Az eIDAS preambulumban rögzítette:

- „technológia semlegességet”,<sup>14</sup> melynek hatása interoperabilitást növelő lehet. Egyetlen követelménye, hogy a konkrét e-szolgáltatás, technológia eleget tegyen a rendeletben foglalt kritériumoknak. A technológiai semlegességet az egyes IKT-k, mint például elektronikus eszközök/szolgáltatások úgy, mint a bizalmi szolgáltatásokkal szembeni technológiai „semlegesség”<sup>15</sup> is segíti.
- „innovációra nyitott szabályozási környezetet”,<sup>16</sup> mely szintén az interoperabilitást növeli, továbbá rugalmas jogszabályi-keretet nyújt, az eIDAS időtállóságának biztosítására és a kiszámíthatóságra, valamint jobbiztonságra törekszik, tehát az IKT-ba vetett „bizalomnövelő hatása” is van.
- az „elektronikus azonosítási rendszerek biztonságának és uniós szintű interoperabilitásának biztosítása érdekében”<sup>17</sup> tanúsítandó tagállami együttműködési kötelezettséget (ld. Veszprémi, 2018).

A Bizottság az EDM „Bizalom és biztonság” fejezetében kifejezett részt szánt a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jognak. „A magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog alapvetőnek minősül az EU-ban, s ezt az internethasználattal összefüggésben is érvényesíteni kell minden lehetséges eszközzel, a beépített adatvédelem elvének a releváns információs és kommunikációs technológiákban való alkalmazásától kezdve (szükség esetén) egészen a visszatartó erejű szankciókig.”<sup>18</sup> Az eIDAS rendelet is kifejezetten rögzíti, hogy az eIDAS-t összhangban kell alkalmazni a személyes adatok védelmének alapelveivel (ld. Árva, 2018). Az e-szolgáltatások és technológiák alkalmazása során elsősorban e-hitelesítéskor csak azon személyes adatok (azonosító adatok) feldolgozása lehetséges, melyek az adott szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban „megfelelőnek és relevánsnak tekinthetők” és „nem lépik túl az igénybevételi jogosultság megadásához szükséges mértéket”.<sup>19</sup> Ez a kritérium, vagy feltétel

---

<sup>10</sup> EDM 2.1.3. pont.

<sup>11</sup> A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

<sup>12</sup> <https://bit.ly/3EzYQ8j>

<sup>13</sup> EDM 2.2.3 pont.

<sup>14</sup> eIDAS preambulumban (27) bekezdése.

<sup>15</sup> eIDAS preambulumban (21) bekezdése.

<sup>16</sup> eIDAS preambulumban (26) bekezdése.

<sup>17</sup> eIDAS preambulumban (19) bekezdése.

<sup>18</sup> EDM 2.3. pont.

<sup>19</sup> eIDAS preambulumban (11) bekezdése.

előrevetíti a célhoz kötött adatkezelés elvének kiemelt érvényesülését az IKT-k alkalmazása során. Az elektronikus szolgáltatások biztonságos alkalmazását erősítik – exemplifikatív jelleggel áttekintve – az eIDAS preambuluma alábbi rendelkezései:

- a rendelet meghatározza, hogy mely elektronikus azonosítási szolgáltatásokat és elektronikus azonosító eszközöket kell elismerni, vagy új eszközöket és szolgáltatásokat hogyan kell bejelenteni.<sup>20</sup> Utóbbi folyamat esetében kiemelt szereppel bír a Bizottság közvételteli kötelezettsége az Európai Unió Hivatalos Lapjában, mely esetekről az eIDAS rendelet kifejezetten rendelkezik. A rendelet bevezeti az egyes eszközök vonatkozásában a biztonsági szintek fogalmát is, melynek szintén bizalomnövelő-hatása van. Az egyes biztonsági szintek megmutatják, hogy egy adott elektronikus azonosítási eszköz milyen szintű biztonsággal igazolja az azt alkalmazó személyek személyazonosságát.<sup>21</sup>
- a rendelet egyik célja, hogy általános jogi keretet teremtson az egyes elektronikus azonosítási rendszereknek, vagy bizalmi szolgáltatásoknak, de utóbbi esetén például nem írhatja elő azok kötelező alkalmazását, vagy minden más szolgáltatással szemben elérési pont kiépítésének kötelezettségét. A rendelet rögzíti, hogy azon nyilvános bizalmi szolgáltatásoknak kell megfelelnie szabályainak, amelyek harmadik felet is érinthetnek. A tagállamoknak természetesen lehetősége van az egyes bizalmi szolgáltatások vonatkozásában nemzeti szabályok kialakítására.<sup>22</sup>
- a rendelet egyéb rendelkezésekben célul tűzi ki az egyes IKT-kat szabályozó, felügyelő tagállami felügyeleti szervek kijelölési kötelezettségét, az elektronikus hitelesítést, elektronikus bizonyítást, elektronikus azonosítást és egyéb jogok érvényesülését biztosító bizalmi szolgáltatások, elektronikus rendszerek, eszközök, elektronikus dokumentumok, bizalmi szolgáltatók technológiai bevezetését, de ezek konkrét működéséről nem rendelkezik.<sup>23</sup> Joghatasáról, vagy tényleges működésükről általános jelleggel és nem konkrétan, vagy részletesen fogalmaz. Ugyanakkor üdvözlendő, hogy a rendelet rendelkezik arról, hogy a tagállamok mérlegelési jogkörükben eljárva dönthetnek új, minősített bizalmi szolgáltatások bevezetéséről, stb.<sup>24</sup>

Az EDM tartalmából még kiemelendő az „Elektronikus kormányzat” fejezet, melyben a dokumentum az e-kormányzatot és ehhez kapcsolódó szolgáltatásokat az IKT-k alkalmazásának előnyeként emeli ki. Az e-szolgáltatások alkalmazásának „pro” érveként hozza fel a dokumentum vonatkozó része a költséghatékonyságot, „az üzleti élet résztvevőinek”, tehát a polgároknak, jogi személyeknek és egyéb szervezeteknek a jobb kiszolgálását, a részvételi, nyílt és átlátható kormányzás megteremtésének lehetőségét, gyors ügyintézés lehetőségét... stb.<sup>25</sup> Ezen rész vonatkozásában kiemelendő a tagállamok magánszektortal kapcsolatos ösztönzési feladata, kötelessége az elektronikus azonosítási eszközök használata kapcsán, melyet az eIDAS rendelet – szintén – rögzít preambulumaiban.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> eIDAS preambuluma (14) bekezdése.

<sup>21</sup> eIDAS preambuluma (15)-(16) bekezdései.

<sup>22</sup> eIDAS preambuluma (21) és (24) bekezdése.

<sup>23</sup> eIDAS preambuluma (28)-(31), (33), (35), (38), (44), (47), (54), (57), (63) bekezdései.

<sup>24</sup> eIDAS preambuluma (25) bekezdése.

<sup>25</sup> EDM 2.7.4. pont.

<sup>26</sup> eIDAS preambuluma (17) bekezdése.

A tanulmány szempontjából említés szintjén kiemelem egyéb, az eIDAS rendelet előzmény dokumentumait példálózó jelleggel (ld. bővebben Fábíán & Stankovics, 2022, 74–75):

- „Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása” előzmény jelentés, mely egy lengyel állampolgár Lettországi operációjával kapcsolatos eset kapcsán emeli ki az EDM-t érintve.<sup>27</sup>
- Az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló 1999. december 13-i 1999/93/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, mely kifejezetten csak „az elektronikus aláírásokra vonatkozott és nem hozott létre általános, határokon átnyúló és ágazatközi uniós keretet az elektronikus tranzakciók biztonságának, megbízhatóságának és könnyű használhatóságának érdekében.”<sup>28</sup>

## 2.2. Az eIDAS rendelet hatálya, tárgya, valamint elvei a jogérvényesítés szempontjából

A rendelet tárgyi hatálya részben tükrözi azt a technológiai típusú jogi szabályozási megközelítést, melyek alkalmazása esetén létrehozott IKT-k biztosítják az egyének jogérvényesítését az elektronikus eljárásokban. A rendelet teljes körűen, általános keret-jellegűen szabályozza az IKT-kkal és azt felügyelő hatóságokkal szemben elvárt műszaki, formai, szakmai elvárásokat, de fontos kiemelni, hogy a rendelet nem törekszik arra, hogy a jogérvényesítés szempontjából tényleges tartalommal töltsen fel az egyes eszközöket, ezt a tagállamokra „bízta”.

Az adózók/ügyfelek szempontjából az eljárás során számos érvényesítendő jog és jogérvényesítési eszköz megemlíthető, de jelen uniós szintű szabályozási környezetben is érzékelhető, hogy nem a „részleteken” van a hangsúly, hanem az elveken, ezért az eIDAS megismerése során elsősorban az elveket és a jogérvényesítés szempontjából releváns szabályokat, „jogokat” érdemes elemezni.

Tárgyi hatálya<sup>29</sup> kiterjed egyrészt azon feltételekre, melyek teljesülése esetén a tagállamok elismerik – fontos, hogy itt nem feltételes módban fogalmaz a rendelet, tehát elismerési kötelezettségre utal – „a természetes és jogi személyek más tagállamokban bejelentett elektronikus azonosítási rendszerének<sup>30</sup> keretébe tartozó elektronikus azonosítási eszközeit”<sup>31</sup> (pl.: elektronikus aláírást létrehozó eszköz,<sup>32</sup> elektronikus bélyegzőt létrehozó eszköz<sup>33</sup>).

<sup>27</sup> Az Európai Parlament 2012. március 29-i állásfoglalása az uniós polgárságról szóló 2010. évi jelentésről: Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása (2011/2182/(INI)). Online: <https://bit.ly/3EBYYE7>

<sup>28</sup> eIDAS preambulum (3) bekezdése.

<sup>29</sup> eIDAS rendelet 1. cikk.

<sup>30</sup> eIDAS rendelet 3. cikk értelmében:

„1. „elektronikus azonosítás”: a természetes vagy jogi személyt, illetve jogi személyt képviselő természetes személyt egyedileg azonosító, elektronikus személyazonosító adatok felhasználásának folyamata;

4. „elektronikus azonosítási rendszer”: elektronikus azonosításra alkalmas rendszer, amelynek keretében természetes vagy jogi személy, illetve egy jogi személyt képviselő természetes személy számára elektronikus azonosító eszközöket bocsátanak ki;”

<sup>31</sup> eIDAS rendelet 1. cikk a) pont

<sup>32</sup> eIDAS rendelet 3. cikk 22-23. pontjai szerint:

„22. „elektronikus aláírást létrehozó eszköz”: elektronikus aláírás létrehozására használt, konfigurált hardver- vagy szoftvereszköz;

23. „minősített elektronikus aláírást létrehozó eszköz”: olyan, elektronikus aláírást létrehozó eszköz, amely megfelel a II. mellékletben megállapított követelményeknek”

<sup>33</sup> eIDAS rendelet 3. cikk 31-32. pontjai alapján:

Ez a rendelkezés lényegében közvetve visszautal és rögzíti a preambulumban, valamint a négy évvel korábbi EDM-ben foglalt interoperabilitás szükségességét. Másrészt „megállapítja különösen az elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó bizalmi szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat”. Végül „létrehozza az elektronikus aláírások, az elektronikus bélyegzők, az elektronikus időbélyegzők, az elektronikus dokumentumok, az ajánlott elektronikus kézbesítési szolgáltatások és a weboldal-hitelesítési szolgáltatások jogi keretét.”<sup>34</sup>

Az eIDAS rendelet preambulumaéhoz hasonlóan, de alapelvi szinten érinti, említi az egyénekre vonatkozó adatok feldolgozását és védelmét az 5. cikkben, de konkrét személyes adatvédelmi jogszabályokat a rendelet nem rögzít.

Fontos kiemelni, hogy az eIDAS rendelet 3. cikkében „számos” adat fogalmát határozza meg, de ez nem azt jelenti, hogy az elektronikus szolgáltatások által használt valamennyi adat személyes, vagy ahogyan a rendelet fogalmaz személyazonosító adatnak minősül, ugyanakkor utóbbi jogszerű kezelése kiemelt jelentőséggel bír az elektronikus azonosítási rendszerek, eszközök, elektronikus tranzakciók bizalmi szolgáltatásai, valamint az elektronikus azonosítás során. Az eIDAS rendelet 3. cikk 3. pontjában meghatározza a „saját” „személyazonosító adat” fogalmát, mely szerint az nem más, mint „egy természetes vagy jogi személy vagy egy jogi személyt képviselő természetes személy személyazonosságának megállapítását lehetővé tevő adat.”

Az eIDAS rendelet tagállami szintű „végrehajtási” jogszabályaként kiemelendő az *Eüsztv.* idevágó rendelkezése, mely részletszabályaiban – a magyar jogszabályi környezetben – már nem elégszik meg a személyes adatok jogszerű felhasználására való utalással az elektronikus szolgáltatások, elektronikus ügyintézés során, hanem például az *Eüsztv.* 53. §-ában általános törvényi vélelmet állít fel jogszerű személyes adatkezelés tekintetében:

„Az ügyfél kérelmére, kezdeményezésére indult ügyben az együttműködő szerv a rendelkezésre álló, az ügy elintézéséhez szükséges személyes adatot az eljáró elektronikus ügyintézészt biztosító szerv részére továbbítja, amely azt az ügy elintézéséhez szükséges és elégséges mértékben kezeli,<sup>35</sup> ha az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv az adatkezeléssel kapcsolatos lényeges körülményekről az ügyfelet a vonatkozó előírásokban meghatározott módon tájékoztatta.”

A rövid kitérőt követően fontos visszatérni a rendelet hatályára, melyet a 2. cikk rögzít az alábbiak szerint:

1. főszabály szerint a rendeletet a tagállamok által bejelentett elektronikus azonosítási rendszerekre kell alkalmazni és
2. az Unió területén letelepedett bizalmi szolgáltatókra.

---

<sup>31</sup> „elektronikus bélyegzőt létrehozó eszköz”: elektronikus bélyegző létrehozására használt, konfigurált hardver- vagy szoftvereszköz;

<sup>32</sup> „minősített elektronikus bélyegzőt létrehozó eszköz”: olyan, elektronikus bélyegzőt létrehozó eszköz, amely értelemszerűen megfelel a II. mellékletben megállapított követelményeknek”

<sup>34</sup> eIDAS rendelet 1. cikk b)-c) pontjai.

<sup>35</sup> Ez az eIDAS rendelet preambuluma (11) bekezdésének és 5. cikkének konkrét tagállami rendelkezésben történő „manifesztálódása”.

Az eIDAS rendelet 2. cikk (2)-(3) bekezdése kizárja a rendelet hatálya alól:

1. a nemzeti jogszabályokon alapuló, vagy szerződéses jogviszony alapján a szerződő felek között létrehozott, kizárólag zárt rendszerben alkalmazott bizalmi szolgáltatásokat, valamint
2. a rendelet kifejezetten utal rá, hogy rendelkezései nem érintik a szerződések megkötésének és érvényességének, sem más, alaki kötelezettségekkel kapcsolatos jogi vagy eljárási kötelezettségekre vonatkozó uniós vagy nemzeti jogot.

Ugyanakkor itt fontos megemlíti, hogy a tagállamok által létrehozott elektronikus azonosítási rendszerek keretében – elektronikus azonosítási eszközök útján – keletkezett elektronikus szolgáltatások, termékek, szoftverek vagy hardverek a szerződő felek között elektronikus úton keletkező kötelek létrehozásában, a fél személyazonosságának igazolásában és az elektronikus szerződés érvényességének létrehozásában jelentős szerepet játszanak. Konkrétan a rendelet nem rögzít jogi garanciákat – a személyazonosító adatok „védelmére” is csak utalást tesz és definiálja azt –, elsősorban műszaki megoldásokról, technológiákról és azok műszaki feltételeiről rendelkezik becsoportosíthatóságuk, minősítésük és elismerésük érdekében. Ennek ellenére az IKT eszközök révén az eIDAS rendelet közvetve mégis kihat az IKT-kat alkalmazó természetes és jogi személyek, felhasználók alá- és fölérendeltségi, valamint mellérendeltségi kötetmi és egyéb viszonyaiban, eljárásaiban, ügyleteiben az elektronikus jogérvényesítésre, joggyakorlására, keletkezésére és kötelezettségek teljesítésére.

A rendelet két általános alapelvet emel ki szabályozása vonatkozásában:

1. A „Belső piac elve”, mely részben megegyezik az EU 2020 stratégia kezdeményezésével és az EDM vonatkozásában megfogalmazott a „digitális egységes piaci stratégia” elképzelésével. A tagállamoknak biztosítani kell a bizalmi szolgáltatások belső piaci szabad forgalmát, mely célkitűzés a Közösségen belül, a szolgáltatások szabad áramlásának uniós követelményéhez vezethető vissza.<sup>36, 37</sup>
2. A másik általános alapelvi követelmény (ld. Árva, 2019) – mely fentebb részben kibontásra került –, „az adatok feldolgozása és védelmének” elve, melyhez kapcsolódóan kiemelendő – a fentiekén túl – az „álnevek” nemzeti jog szerinti joghatásának sérelme nélküli alkalmazhatósága, azaz nem tilos álneveket használni az elektronikus tranzakciók során. Természetesen ez a rendelkezés is a személyes adatok védelméhez kapcsolódik, de azért részben ellentmondásnak tekintendő, hogy az IKT-k alkalmazása során az „növeli” a bizalmat a másik féllel szemben, hogyha a másik fél személyazonosságát, kilétét nem ismerjük. Továbbá ez a rendelkezés azért megkérdőjelezhetővé teszi a többi IKT eszközbe vetett bizalmat is, hiszen honnan tudjuk, hogy a „hitelesítés”<sup>38</sup> során

<sup>36</sup> eIDAS 4. cikk.

<sup>37</sup> Lásd bővebben: Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12) a belső piaci szolgáltatásokról. Online: <https://bit.ly/48fkQms>

<sup>38</sup> eIDAS 3. cikk 5. pontja szerint „hitelesítés”: „olyan elektronikus folyamat, amely lehetővé teszi a természetes vagy jogi személy elektronikus azonosításának vagy az elektronikus adatok eredetének és sértetlenségének az igazolását”.



igazolt személy, vagy az „aláíró”<sup>39</sup> az elektronikus dokumentumon megegyezik a valós személlyel, tehát az IKT-val igazolt személlyel, nem pedig egy álnévhez kapcsolódnak. Ezért is aggályos példának okáért az a magyar „gyakorlat” az adózók részéről, hogy az elektronikus azonosításhoz szükséges felhasználónév és jelszó „párost” teljeskörűen átadják képviselőjük részére. Hiszen a hatóság nem észleli, figyeli, vagy tartja nyilván azt, hogy a felhasználó nem a „szokott” IP címen jelentkezett be, nem is tarthat nyilván erről adatot, hanem a hatóság is csak azt ellenőrzi, hogy az érintett adózó sikeresen beazonosította-e magát és ezt követően teljes hozzáférést biztosít a felhasználónak szolgáltatásaihoz, elektronikus eljárásaihoz.

Itt az eIDAS elvek esetében fontos kitérnünk arra, hogy „az adatok védelmének és feldolgozásának elve” és a preambulumba foglalt célok, valamint a személyazonosító adat fogalma csupán utalást fogalmaz meg a tekintetben, hogy a személyes adatok védelmére törekedni kell. Ugyanakkor konkrét rendelkezéseket nem állapít meg, nem rendelkezik a személyes adatok védelmét célzó utóellenőrzési eljárásokról, melynek keretében fény derülhet pl.: a személyes adatok jogszerű, vagy jogellenes felhasználására, nem törekszik arra, hogy meghatározza a személyes adatok jogszerű felhasználásának eseteit. Ez az uniós jogalkotói metodika, vagy annak hiánya igazolja az eIDAS rendelettel kapcsolatos A) hipotézisemet.

Az általános rendelkezéseket követően megítélésem szerint szükséges szót ejtenünk az „elektronikus azonosításról” és az elektronikus jogérvényesítést támogató eIDAS által szabályozott IKT eszközökről, melyek az elektronikus ügyintézéshez és szolgáltatások igénybevételehez, alkalmazhatóságához nélkülözhetetlenek.

### 2.3. Az elektronikus azonosításról és annak jogérvényesítési hatásáról

Röviden meghatározva, az elektronikus azonosítás egy olyan elektronikus folyamat, mely során az elektronikusan elérhető személyazonosító adatokkal egyedileg azonosítjuk a természetes-, jogi személyt, vagy képviselőjét és e folyamathoz „elektronikus azonosító eszközt” használnak fel, mely lehet egy hardveres (fizikai) eszköz, vagy egy szoftvereszköz, azaz program (ld. Dumortier, 2016, 4–11). Az elektronikus azonosításra alkalmas eszköz tartalmazza használója személyazonosító adatait, amit az online szolgáltatások használata céljából azonosításra használnak.<sup>40</sup>

A tagállamok közötti elektronikus azonosítási rendszerek és eszközök szabad áramlása, valamint interoperabilitásának megteremtése érdekében kiemelendő az eIDAS II. fejezete. Az eIDAS 6. cikkében foglalt „kölcsonös (tagállami) elismerés” kötelezettsége/rendelkezése, – összecseng annak a tárgyi hatályával –, ami alapján a tagállamnak (közigazgatási szervnek) a feltételek teljesülés esetén el kell ismernie a másik tagállam által alkalmazott/kibocsátott elektronikus azonosítási eszközt, melyet az online szolgáltatása során az ügyfél alkalmazni akar.

Az „elismerés” feltételei az eIDAS rendelkezései szerint az alábbiak:<sup>41</sup>

1. egy olyan rendszert bocsátott ki elektronikus azonosításra szolgáló eszközként, amelyet a tagállam bejelentett a Bizottságnak a 9. cikk alapján és azt a Bizottság 2 hónapon belül

<sup>39</sup> eIDAS 3. cikk 9. pontja alapján „aláíró”: „az elektronikus aláírást létrehozó természetes személy”.

<sup>40</sup> eIDAS 3. cikk 1-2. pontjai.

<sup>41</sup> eIDAS 6. cikk (1) bekezdés a-c) pontjai.

közzétette az Európai Unió Hivatalos Lapjában a korábban közzétett lista módosításával. Az eIDAS rendelet 7. cikke az elektronikus azonosítási rendszerek bejelentésének előfeltételeit, míg a 9. cikke a bejelentés folyamatát taglalja részletesen.

2. „az elektronikus azonosító eszköz biztonsági szintje azonos vagy magasabb, mint az érintett közigazgatási szerv által az első tagállamban nyújtott online szolgáltatáshoz való hozzáféréshez előírt biztonsági szint, feltéve, hogy az említett elektronikus azonosító eszköz biztonsági szintje »jelentős« vagy »magas«.” Az elektronikus azonosítási rendszerek különböző biztonsági szintekkel rendelkezhetnek, melyet részletesen a rendelet 8. cikke taglal. Ez alapján megkülönböztetik „alacsony”, „jelentős” és „magas” biztonsági szinttel rendelkező rendszereket. A különböző biztonsági szinttel rendelkező rendszerek különböző megbízhatósággal rendelkező elektronikus azonosítási eszközök kibocsátására képesek. Joghatásukat tekintve a „magas” biztonsági szinttel rendelkező rendszer keretében kibocsátott elektronikus eszköz alkalmas arra, hogy a legnagyobb megbízhatósággal igazolja az e-azonosítási eszközt használó személyazonosságát és kizárja a személyazonossággal való visszaélést, csalást, személyazonosság megváltoztatását.
3. „az érintett közigazgatási szerv a »jelentős« vagy »magas« biztonsági szintet használja az adott online szolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatban.”

Az interoperabilitást erősíti az eIDAS rendelet 12. cikke, mely részletesen szabályozza technikai oldalról az egyes nemzeti elektronikus azonosítási rendszerek közötti átjárhatóság biztosítását.<sup>42</sup> Szükséges kiemelni az „átjárhatóság” kritériumait:<sup>43</sup>

- technológiasemlegességre törekvés;
- európai és nemzetközi normák követése;
- adatvédelmi elvek érvényesítése;
- a személyes adatok általános adatvédelmi szabályok szerinti feldolgozásának biztosítása.

Érdeemes még röviden szót ejtenünk az elektronikus azonosítási rendszerekkel kapcsolatban fennálló tagállami felelősségről is, amely alapján a tagállam felel azért, hogy az általa, vagy megbízásából, vagy tőle függetlenül, de általa elismert (7. cikk) elektronikus azonosítási rendszer nem felel meg annak a biztonsági szintnek, ahova besorolták, vagy az e-azonosítási rendszer bejelentése előfeltételeinek és ennek eredményeként a természetes-, vagy jogi személy szándékosan vagy gondatlanul kárt okoz.

Az elektronikus azonosítás joghatásáról külön nem rendelkezik az eIDAS rendelet. Ugyanakkor az általa megállapított követelmények, feltételek az elektronikus azonosítási rendszerek és eszközök alkalmazása során joghatásukat tekintve az ügyféli jogérvényesítés egy alapvető feltételét biztosítják az elektronikus szolgáltatások alkalmazása, igénybevétele során. Ez nem más, mint az ügyfél (a szolgáltatás igénybevevőjének) kétségtelen elektronikus beazonosítása. Ezen vélelem, vagy jogi garancia, amit a magyar jogszabályok is törekszenek részletszabályokkal érvényre juttatni az elektronikus azonosítási eszközök/szolgáltatások alkalmazása során (pl.: KAŰ azonosítás, cégkapu vélelem), melyek fontos előfeltételei az elektronikus közigazgatás, elektronikus ügyintézés kialakulásának és széleskörű alkalmazhatóságának, elterjedésének,

---

<sup>42</sup> eIDAS 12. cikk (1) bekezdés.

<sup>43</sup> eIDAS 12. cikk (3) bekezdés.

valamint az EU 2020 stratégiában és EDM-ben rögzített „digitális egységes piac” kialakulásának.

Fontos kiemelni, hogy a tagállami közigazgatások közötti interoperabilitás a közösségi szabályozás ellenére, akár az elektronikus azonosítás, akár az elektronikus kézbesítési szolgáltatások tagállamok határain átnyúló, más tagállamban történő alkalmazása például, ha az azonosítási és hitelesítési eszközök elismerésére gondolunk a Magyarországon biztosított elektronikus szolgáltatások használata során (Klimkó et al., 2018), a mai napig nem alakult ki teljes körűen és gyakorlata nem biztosított. Az átjárhatóság biztosítására az eIDAS rendelet szabályozása alatt a tagállamoknak közösen kellene törekedniük (Andraško, 2017).

Az eIDAS rendelet részletesen rendelkezik még a bizalmi szolgáltatásokról és bizalmi szolgáltatásokról, melyek közül előbbi ismertetése nem képezi jelen tanulmány fókuszát.

#### **2.4. Az elektronikus bizalmi szolgáltatások szabályozása, joghatásai és azt alkalmazó személyek jogérvényesítésére való hatása**

Az eIDAS rendelet összesen hat darab elektronikus bizalmi szolgáltatásról rendelkezik, melyek a bizalmi szolgáltatásokat alkalmazó állampolgárok és hatóságok szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírnak, tekintettel ezek minősített formáira, valamint ezekhez rendelt tanúsítványaira. A szolgáltatások az alábbiak:

1. elektronikus aláírás, mely „olyan elektronikus adat, amelyet más elektronikus adatokhoz csatolnak, illetve logikailag hozzárendelnek, és amelyet az aláíró aláírásra használ”,<sup>44</sup>
2. elektronikus bélyegzők, amik „olyan elektronikus adatok, amelyeket más elektronikus adatokhoz csatolnak, illetve logikailag hozzárendelnek, hogy biztosítsák a kapcsolt adatok eredetét és sértetlenségét”,<sup>45</sup>
3. ajánlott elektronikus kézbesítési szolgáltatás, „olyan szolgáltatás, amely lehetővé teszi az adatok harmadik felek közötti, elektronikus úton való továbbítását, és bizonyítékot szolgáltat a továbbított adatok kezelésére vonatkozóan, beleértve az adatok küldésének és fogadásának igazolását, valamint amely védi a továbbított adatokat az adatvesztés, az adatlopás, az adatkárosodás vagy a jogosulatlan adatmódosítás kockázata ellen”,<sup>46</sup>
4. elektronikus időbélyegző „olyan elektronikus adatok, amelyek más elektronikus adatokat egy adott időponthoz kötnek, amivel igazolják, hogy utóbbi adatok léteztek az adott időpontban”,<sup>47</sup>
5. weboldal-hitelesítés,
6. elektronikus dokumentum, ami „elektronikus formában, különösen szöveg, hang-, képi vagy audiovizuális felvétel formájában tárolt bármilyen tartalom”.<sup>48</sup>

Az eIDAS rendelet részletesen szabályozza a bizalmi szolgáltatásokkal kapcsolatos kritériumokat, jellemzőket, közösségi „kritériumokat”, ugyanakkor ezek részletes műszaki jellemzőire kiterjedő ismertetése nem képezi jelen tanulmány célját.

---

<sup>44</sup> eIDAS 3. cikk 3. pont.

<sup>45</sup> eIDAS 3. cikk 25. pont.

<sup>46</sup> eIDAS 3. cikk 36. pont.

<sup>47</sup> eIDAS 3. cikk 33. pont.

<sup>48</sup> eIDAS 3. cikk 35. pont.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a bizalmi szolgáltatások szabályozása során a közösségi jogban nem törekedtek az egyes bizalmi szolgáltatásokkal kapcsolatos joghatások törvényi minimumainak definiálására. Az elektronikus aláírások vonatkozásában például rögzítették, hogy az a dokumentumot kiállító személy azonosítására szolgál, vagy egy elektronikus aláírást milyen műszaki szempontok/kritériumok jellemeznek. Továbbá, hogy annak bizonyítékként történő elfogadhatósága pusztán az e-aláírás minősítésének hiánya miatt nem tagadható meg, de egyéb törvényi minimumot az egyes bizalmi szolgáltatások joghatása/bizonyítékként történő felhasználása/bizonyítási eszközökre való hatása, stb. tekintetében nem rögzítettek. Az eIDAS ezen rendelkezések kidolgozását a tagállamokra hagyta a közösségi jogi keretszabályozás.

A magyar elektronikus adóigazgatás eIDAS szabályozásának, forrásának ismertetésén túl – mely jelentős hatással volt a magyar e-közigazgatás és elektronikus adóigazgatás jelenlegi szabályozási formájának kialakulására –, meglátásom szerint nem elengedő, hogy a jogalkotó e-adóigazgatási eszközöket biztosít, ha azt az állampolgárok nem alkalmazzák. Tanulmányom második részében, ezért a magyar társadalom körében készített kisebb mintavételen alapuló felmérésem eredményét kívánom ismertetni, figyelemmel arra, hogyha a kérdőíves kutatás nem is tekinthető a magyar társadalom szempontjából reprezentatívnak, de további kutatásokat megalapozó konklúziókat lehet levonni annak eredményéből a társadalom „digitális érettsége” vonatkozásában. A kutatás eredménye akár célzott, a társadalom digitális érettségét előremozdító hatósági intézkedésekhez is vezethet.

### **3. A magyar társadalom digitális érettségének vizsgálata**

2022. augusztus 22. és 2022. augusztus 31. között a Google elektronikus kérdőívével kutatást végeztem, melynek célja a magyar társadalom digitális érettségének, de elsősorban elektronikus adóigazgatási tudatosságának felmérése volt, azaz a különböző korcsoportból és területileg különböző helyen élő állampolgárok, mennyire használják tudatosan a kormányzat és a NAV digitális megoldásait. A kérdőíves kutatás fókuszában az állampolgárok tájékozottságának, digitális érettségének felmérése állt, valamint az ismertebb elektronikus adóigazgatási szolgáltatások vonatkozásában a szokások felmérése, továbbá a NAV továbbfejlődésének meghatározhatósága kapcsán is történt némi felmérés. A kérdőív összeállítása során egyértelműen cél volt, hogy azt a megkérdezett személyek gyorsan ki tudják tölteni. Ennek eredményeként a 10 napos felmérési időszakban összesen 183 fő töltötte ki a kérdőívet, ezért annak eredményei igen elgondolkodtatóak.

#### **3.1. A kérdőív alapjául szolgáló kérdések és a validálást szolgáló módszer ismertetése**

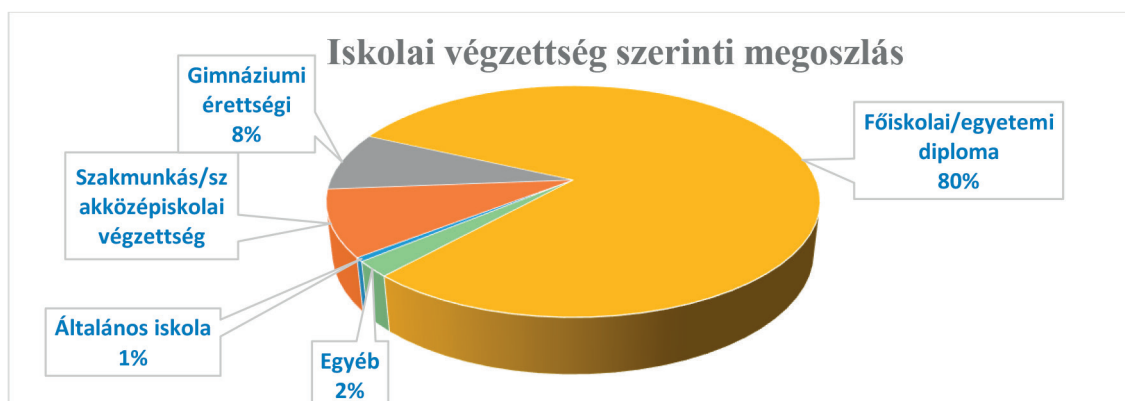
A kérdőív 18 kérdésből tevődött össze. A kérdőív bevezető részében (5 db kérdés) a kitöltő személyére (nemére, korára), társadalmi hovatartozására (iskolázottságára) és életkörülményeire (lakóhelyére) vonatkozó kérdést tettem fel. A kérdőív folytatásaként az elektronikus ügyintézését lehetővé tevő ügyfélkapu/cégkapu meglétére és használatára tettem fel célzott kérdéseket. Ezt követően a kérdőív második részében az e-adóigazgatási szolgáltatások ismeretét, használatának módját/gyakoriságát, az elektronikus tárhelyek használatának módját és az elektronikus szolgáltatásokkal kapcsolatos adózói szokásokat mértem fel. A kérdőív zárásaként a NAV digitális jelenlétével, megítélésével és támogatásával, valamint jövőbeni – kitöltő szerinti – fejlődési irányával kapcsolatos kérdésekre fókuszáltam a kérdőívet kitöltő személy „digitális tudatosságának” felmérése érdekében. A kitöltők személyének kontrollja érdekében

„e-mail cím” kötelező megadását írtam elő a kérdőív beküldésének feltételeként a nyomon követhetőség és hitelesség igazolása végett. Az adatkezelés célját és tényét előzetesen ismerttettem a kérdőívet kitöltő személlyel.

### 3.2. A kérdőívet kitöltő személyek jellemzése

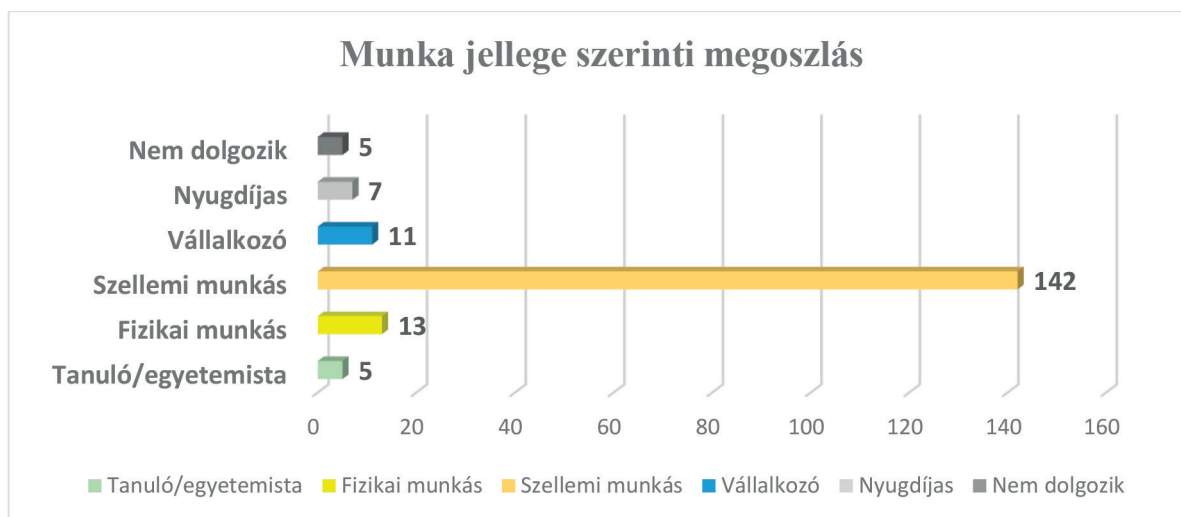
A kérdőívet kitöltők között 101 nő (55,2 %) és 82 férfi (44,8 %) volt. Életkor alapján a kérdőívet 1 fő 20 év alatti és 1 fő 71 év feletti töltötte ki, ugyanakkor a kérdőívet kitöltők 9,3 %-a 21–30 év között, 23 %-a 31–40 év közötti, 38,3 %-a 41–50 év közötti, míg, 20,8 %-a 51–60 év közötti, és 7,7 %-a 61–70 év közötti volt.

A kitöltők iskolai végzettségét az alábbi diagram jeleníti meg:



A szerző saját készítésű diagrammja.

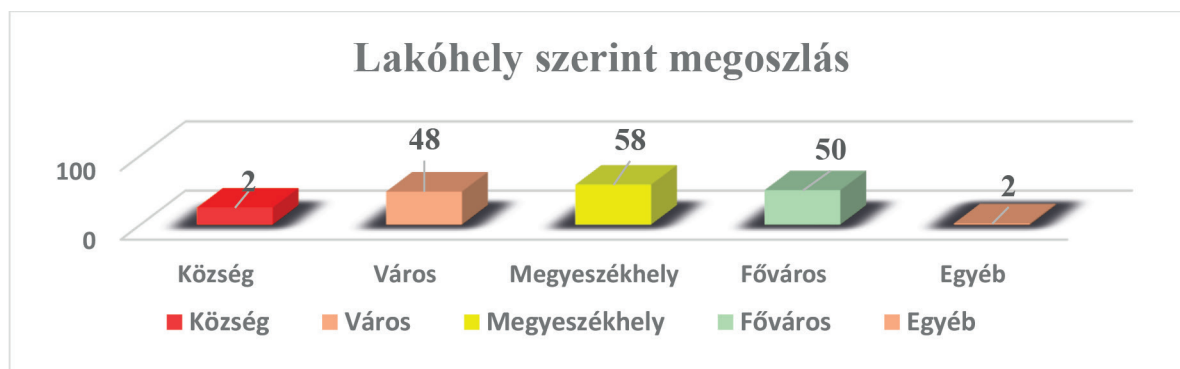
A kérdőívet kitöltő személyek által végzett munka jellege:



A szerző saját készítésű diagrammja.



A megkérdezett személyek területi alapon történő megoszlása:



*A szerző saját készítésű diagramja.*

A diagramok alapján megállapítható, hogy a kérdőívet kitöltő személyek többsége (80%) szellemi alkalmazott és egyetemi végzettséggel rendelkezik, ugyanakkor a kitöltők a lakóhelyüket tekintve igen változatosak.

### 3.3. A kutatás vonatkozásában előzetesen megfogalmazott hipotézis a kérdőív kapcsán

A kutatásom elején az alábbi „B) hipotézist” állítottam fel:

„A magyar társadalom jelentős része jelenleg nincs felkészülve a digitális adóigazgatás kizárólagosságára, a magyar adóhatóság aktív közrehatásával tud javítani a magyar társadalom digitális érettségének, öntudatán.”

A megkérdezett személyek által adott válaszok alapján a hipotézis helytálló, mivel a megkérdezett magánszemélyek közel 93 %-a rendelkezik<sup>49</sup> ügyfélkapuval, ugyanakkor a NAV által készített eSZJA szolgáltatást csak megkérdezettek 69,9 %-a használja rendszeresen. A szolgáltatás használata során 11,5 %-a képviselőt alkalmaz, 9,8 %-uk csak 1-2 alkalommal használta az érintett szolgáltatást, míg 8,7 %-uk továbbra is papír alapon nyújtja be SZJA bevallását.

A „digitális tudatosság” megállapítására teremthetne alapot, hogy a megkérdezett adózók 89,6 %-a elektronikusan intézi ügyeit, míg 6,6 %-a a megkérdezetteknek személyesen és 3,8 %-a postai úton, de az elektronikus kapcsolattartás a NAV-val nem jelenti azt, hogy a megkérdezettek kellő tudással is rendelkeznek a digitális szolgáltatások használatához.

Ezt bizonyítja és a hipotézist igazolja, hogy a megkérdezett személyek közel 28 %-a nem hallott az eBEV szolgáltatásról, vagy hallott róla, de soha nem használta, míg a megkérdezettek 60 %-a csak néhány alkalommal használta és csak 12 %-uk használja gyakran vagy folyamatosan az eBEV/NAV Ügyfélportál szolgáltatásait.

Az elektronikus tárhellyel rendelkezés sem jelenti azt, hogy az elektronikus tárhelyre helyezett küldemény eljut az ügyfélhez. Az érintettek 82 %-a nyilatkozott úgy, hogy minden tárhelyre érkezett küldeményt megnyit, míg 6 %-uk a küldemények tárgya alapján dönti el, vagy 5 %-uk a képviselőjére bízta, hogy mit nyit meg.

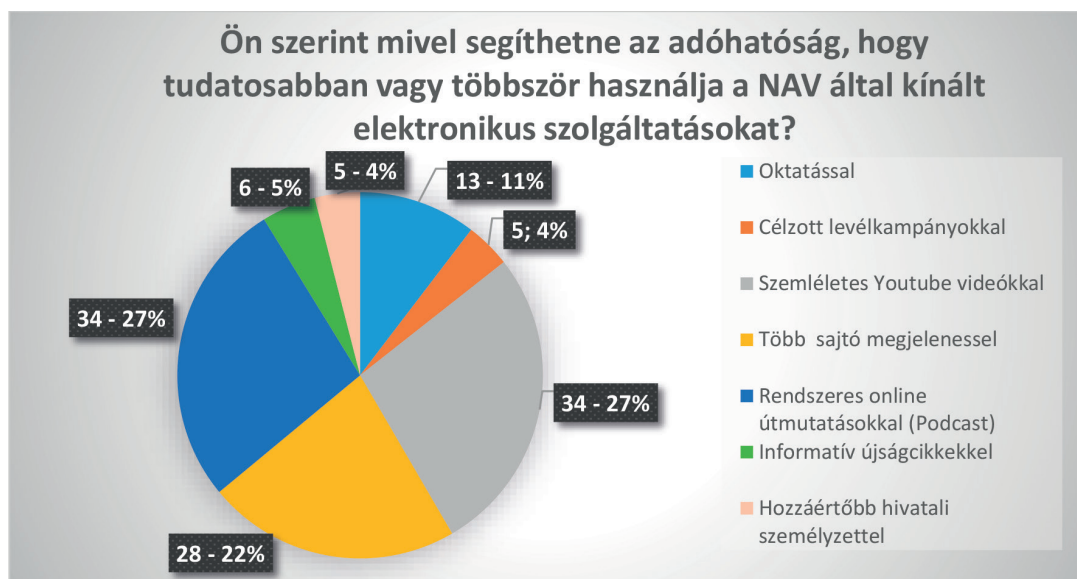
A „digitális tudatosságot” gyengíti a NAV szolgáltatásai vonatkozásában, hogy a megkérdezettek 43 %-a nem ellenőrzi az adószámláját, 41 %-uk csak a tartozását/többletét ellenőrzi, míg közel 16 %-uk részletesen ellenőrzi adószámláját. Emellett közel 56 %-uk nem hallott az

<sup>49</sup> 88%-uk személyesen, míg 5%-uk meghatalmazottja útján használja az ügyfélkaput.

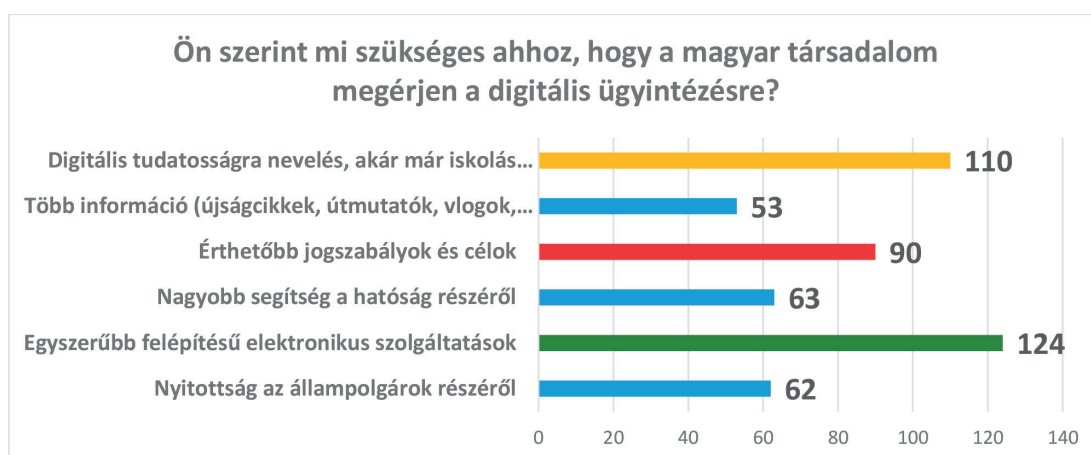
Online Nyomtatványkitöltő alkalmazásról, vagy hallott róla, de nem használta, míg 35 %-uk csak 1-2 alkalommal vette igénybe az ONYA szolgáltatásait és csak 9,3 %-uk használja rendszeresen az ONYA-t.

A „digitális tudatosság” mércéjeként lehet felfogni, hogy az ügyfelek ellenőrzik-e személyes adataik jogszerű felhasználását. Az érintettek 73,2 %-a nem szokta ellenőrizni, hogy a NAV (Szalóki, 2021, 35), vagy más közigazgatási szervezetek milyen jogalapon kezelik személyes és egyéb törvény által védett adataikat. A kérdőív adatai alapján összességében kiemelhető, hogy a hipotézisem megállja a helyét.

Érdekességként kiemelném a NAV és a digitális tudatosság vonatkozásában feltett két – több felelet választós – kérdésre adott válaszok eredményét (alábbi két diagram):



A szerző saját készítésű diagramja.



A szerző saját készítésű diagramja.

A kérdésekre adott válaszok azt a feltevésemet igazolják, hogy az adóhatóság aktív hathatós közrehatása nélkül a kizárólagos elektronikus adóigazgatás még várat magára, az adózók nem rendelkeznek kellő tudással, rálátással ahhoz, hogy teljes körűen és kizárólag elektronikusan tudják adóügyeiket intézni. Ennek eléréséhez a NAV aktív és célzott közrehatása szükséges.

#### 4. Konklúziók

Tanulmányomban a magyar elektronikus ügyintézés jogi szabályozását biztosító *Eüsztv.* hátterében, jelenlegi helyzetét befolyásoló (közösségi) jogi és társadalmi környezet bemutatására törekedtem.

A tanulmányom elején számos vizsgálati szempontot megfogalmaztam, az alábbiak szerint:

1. Az eIDAS rendelet által felállított általános jogszabályi keret tekinthető-e teljes körűnek? Az EU által lefektetett, elektronikus adóigazgatásra is ható általános jogi keretrendszernek (eIDAS) vannak-e szabályozási hiányosságai az ügyfelek vonatkozásában?

Az Európai Unió célja jogi szempontból az IKT eszközök közigazgatásban történő elterjesztése, integrációja, továbbá az európai társadalom digitális tudatosságának növelése és egy keret-szabályozás biztosítása volt. Utóbbi ugyanakkor inkább műszaki szempontból, mint inkább jogi szempontból valósult meg, lényegében az EU az egyes elektronikus szolgáltatásokkal, eszközökkel szemben támasztott „műszaki” követelményeket, jellemzőket ültette át jogszabályi környezetben, de például tényleges, konkrét joghatást nem fűzött az egyes eszközökhöz.

Az EU egy általános szabályozást biztosított az eIDAS rendeletben, nem foglalkozott csak érintőlegesen olyan kérdésekkel, mint személyes adatok kezelése. Az egyes „elektronikus bizalmi szolgáltatások” tényleges joghatását, ügyféli jogérvényesítés során tanúsított jelentőségét nem szabályozta, nem adott közösségi szinten egy generális minimumot a jogérvényesítés szempontjából. Joghatást tekintve is általánosan fogalmaz, a részletszabályok kifejtését a tagállamokra bízta. Az eIDAS rendelet jelenlegi szabályozása a szolgáltatásokat alkalmazó hatóságokkal szembeni és a szolgáltatásokat használó állampolgárok szempontjából minimálisan állapít meg adatvédelmi szempontokat, hiányoznak az eIDAS rendeletből az egyes bizalmi szolgáltatásokkal és elektronikus szolgáltatásokkal kapcsolatos adatvédelmi minimum szabályok.

Az egyes bizalmi szolgáltatások/eszközök jogi szempontból – elsősorban a közigazgatási/adóigazgatási eljárások szemszögéből – alulszabályozottak, a részletszabályok kibontását az EU tagállami szintre utalta, melyek eIDAS részletszabályaira a tanulmány célkitűzéseire tekintettel nem tért ki.

A fenti vizsgálati kérdésekre adott válaszok lényegében igazolják a tanulmányom elején felállított „A) hipotézisemet”, mely szerint az irányadó uniós szabályozás (eIDAS) az IKT-k felhasználása szempontjából rendszerben gondolkodik és rendelkezik, de minimális jogi szabályozást biztosít az ügyfelek számára.

2. A magyar társadalom kellően érett-e az adózás teljes digitális átalakulására? Mit tehet a magyar adóhatóság a társadalom digitális érettségének növelése, a digitális megoldások elfogadásának növelése, az adózók érzékenyítése érdekében?

Funkcionális szempontból a kutatásban – kor, nem, iskolázottság, lakóhely szempontjából – heterogén összetételű résztvevők közel 93 % rendelkezik ügyfélkapuval és ezen megkérdezettek jelentős része (88%) személyesen használja is az ügyfélkapuját, ezért arra a következtetésre juthatnánk, hogy igen a társadalom készen áll az adóigazgatás teljes digitális átalakulására, de az előfeltétel/eszköz megléte, minimális ismerete még nem eredményez tudatos felhasználást is. Hiszen a kérdőívben érintett e-adóigazgatási szolgáltatások jelentős részét ezen személyek sokkal kisebb része ismerte és ha ismerte is nem is használta rendszeresen. Jelenlegi társadalmi környezetben a magyar adóhatóság és a teljes közigazgatás legnagyobb kihívása az, hogy azon személyeket, akik:

- nem rendelkeznek ügyfélkapuval azokat rávevesse arra, hogy regisztráljanak ügyfélkaput;
- rendelkeznek ügyfélkapuval azok számára pedig a „digitális tudatosságot” szükséges kialakítani vagy éppen elmélyíteni.

A jogalkotónak a „digitális tudatosság” kialakítását már iskolapadban ki kellene alakítania ahhoz, hogy a magyar társadalom jövőbeni tagjai az elektronikus közigazgatási és adóigazgatási térben tudatos ügyfelek, adózók lehessenek.

A kérdőíveztetés során kapott eredmények igazolják a tanulmány elején felállított „B) hipotézisemet”, tehát a magyar társadalom nincs felkészülve a digitális adóigazgatás kizárólagosságára, a magyar adóhatóság kizárólag aktív közrehatásával tud javítani az e-adózás területén, a magyar társadalom digitális érettségén, öntudatán.

A magyar adóhatóság digitális jelenléte igen erős. A magyar adóhatóságnak digitális IKT eszközökkel és módszerekkel kell érzékenyítenie az adózókat ahhoz, hogy tudatos e-adózókká válhassanak. A hatóságnak azonkívül, hogy megjelenik a digitális platformon, célzott videókat, podcasteket kell készítenie, mellyel bemutatja az egyes szolgáltatások által kínált előnyöket, azok felhasználási módját. Az adóhatóság hosszabb és részletesebb pl. Youtube videókkal is segítheti az adózókat (ld. Torma & Szabó, 2022, 133–135). Emellett nem elhanyagolható az adóhatóság szakértőinek rendszeres iskolai jelenlétének erősítése, hiszen a digitális tudatosság legegyszerűbben iskolás korban alakítható ki és erősíthető meg. Az adóhatóságnak el kell engednie a 2000-es években megszokott összetett adatlapjait vagy közérthetővé kell tennie azokat pl.: eSZJA jelenlegi kialakítása.

## 5. Összegzés

Összességében elmondható, hogy a jelenlegi magyar elektronikus adóigazgatás helyzetére, hazai jogi szabályozására kettő jelentős – a magyar jog feletti vagy kívüli – külső tényező hatott:

1. az Európai Unió által felállított szabályozás keret (eIDAS rendelet) és
2. a magyar társadalom digitális tudatossága, fejlettsége.

Kiemelt jelentősége volt a magyar jogi szabályozás szempontjából, az *Eüsztv.* és végrehajtási rendelete jelenlegi helyzetére, hogy az eIDAS rendelet elsősorban műszaki és részben jogi megközelítést alkalmazott. A rendelet másodlagos közösségi jogforráshoz képest általános keret-szabályozást fogalmazott meg a tagállamok közötti interoperabilitás és az e-közigazgatás erősödése, IKT-k közigazgatásban történő elterjedésének mihamarabbi elősegítése érdekében. Az eIDAS rendelet szabályozási metodikája, általános és keretjellelű megközelítése az *Eüsztv.*-ben is „visszaköszön”.

Az eIDAS rendelet, mint a részletes elemzésből kitűnik elvi jelleggel pl. törekszik az uniós polgárok jogainak védelmére, garantálására, de ténylegesen az IKT eszközök műszaki/technikai szabályozottságára, azok meghatározására, alkalmazásának elveire, elektronikus azonosítási rendszerek követelményeinek felállítására, tagállami felügyelet keret-szabályainak kialakítására és az egyes IKT eszközök keret-rendelkezéseinek – *általános* – meghatározására törekszik. Az eIDAS rendelet felállítja a közösségi jogi kritériumait az elektronikus (bizalmi) szolgáltatásoknak és a tagállamokra bízta a tényleges részletszabályok kidolgozását. Ez a jogalkotási metodika a „garanciák”, vagy „fékek és egyensúlyok” szempontjából nem kíván részletesen

a jogvédelem pl.: személyes adatvédelem szempontjából részletszabályokat megállapítani, de elvi szinten és utalások szintjén ezen garanciák érvényesítési kötelezettségére utal.

Az eIDAS rendelet legnagyobb hiányossága, hogy az IKT eszközöket alkalmazó ügyfelekkel/adózókkal, jogérvényesítési lehetőségükkel, a konkrét e-bizalmi szolgáltatások, mint e-aláírások, e-dokumentumok, stb. konkrét joghatási és adatvédelmi „minimumával” nem foglalkozik. Az eIDAS rendelkezik arról például, hogy egy elektronikus dokumentumot bizonyítékként kell elfogadni, de arról nem rendelkezik, hogy milyen hatással bír egy elektronikus adóigazgatási eljárásban az a dokumentum, amelyet az adózó szkennelve nyújt be, az aláírás eredetisége az e-formátumra figyelemmel kétséget kizáróan nem állapítható meg. Bizonyítékként adott esetben az adóhatóság elfogadhatja, de kétség esetén annak elfogadását meg is tagadhatja és az adózót az eredeti dokumentum befogadására szólíthatja fel.

Elmondható az eIDAS rendelet kapcsán, hogy az EU túlságosan a műszaki szabályozás, szabályozottság irányába tolta el az elektronikus szolgáltatások „mércejét” ahelyett, hogy az „arany középutat” választva a joghatások generális minimumára, vagy éppen az adózók/felhasználók jogainak érvényesítésére, esetlegesen személyes adataik védelmére kellő figyelmet szentelt volna az eIDAS rendeletben.

Végezetül szót kell ejtenünk a magyar társadalom digitális „érettségéről” is, a kérdőív által összegyűjtött eredményekből arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar társadalom a digitális átalakulás, a „digitális tudatosság kapujában” van. Ugyanakkor a társadalom igényli azt a felülről irányított impulzust, amelynek eredményeként az elektronikus adóigazgatási szolgáltatásokat tudatosan alkalmazza. A „digitális tudatosság” kialakítása nem csak az ügyfelek, hanem az adóhatóság érdeke is, hiszen minél nagyobb számban veszik igénybe az adózók az elektronikus szolgáltatásokat annál több humán erőforrás szabadulhat fel a személyes kapcsolattartást, jelenlétet igénylő feladatellátásban és ez az erőforrás más feladatellátásra fordítható. Az adóhatóságnak a hétköznapi emberek mindennapi életének részévé kell válnia, az adószakértő és kommunikációval foglalkozó adóhatósági munkatársaknak az adózói jogok gyakorlását, kötelezettségek teljesítését és az e-szolgáltatások népszerűségét segítő kampányvideókkal kell az adózókat megfogniuk. Az adóhatósági szerepvállalásnak ugyanakkor meg kell jelennie jelentős mértékben a közoktatásban és a felsőoktatásban is, hiszen a közeli és távoli jövő adózói jelenleg iskolás éveiket élik, így érzékenyítésüknek és joggyakorlásuk elősegítésének, IKT eszközökre való nyitottságukra figyelemmel célzottan már tanulmányi éveik alatt el kell kezdődniük.

## Hivatkozások

- Andraško, J. (2017). Mutual recognition of electronic identification means under the eidas regulation and its application issues. *AD ALTA: journal of interdisciplinary research*, 7(2), 9–13.
- Árva Zs. (2018). A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei nemzetközi kontextusban. In Csáki-Hatalovics Gy. B., & Szabó K. (Szerk.), *Eljárásjogi kodifikáció - Nemzetközi hatások* (pp. 115–125). Patrocinium.
- Árva Zs. (2021). Közigazgatási szankcionálás veszélyhelyzetben. *KözigazgatásTudomány*, 1(1), 6–18. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.2>
- Árva Zs. (2019). New Administrative Proceedings – More Effective Consumer Protection. *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies*, 8(1), 5–21. <https://doi.org/10.47745/aus-leg.2019.8.1.01>



- Dumortier, J. (2016). Regulation (EU) No 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market (eIDAS Regulation), 1–25. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2855484>
- Erdősi P. M. (2019). Az elektronikus aláírás fogalmának megjelenése és változása. *Információs Társadalom*, 19(1), 55–91. <https://dx.doi.org/10.22503/inftars.XIX.2019.1.3>
- Fábián, A. & Stankovics P. (2022). A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra. *KözigazgatásTudomány*, 2(1), 71–84. <http://doi.org/10.54200/kt.v2i1.30>
- Klimkó G., Kiss P. J., & Kiss J. (2018). The effect of the eidas regulation on the model of hungarian public administration. *Central and Eastern European eDem and eGov Days 2018 - Corvinus University of Budapest*, 103–113. <https://doi.org/10.24989/ocg.v331.9>
- Ratcliff, C., Martinello, B., & Litos, V. (2022. április). *Az európai digitális menetrend*. Európai Parlament. Online: <https://bit.ly/48a9CQ3>
- Szalóki I. (2021). Az Alaptörvénytől az elektronikus adóigazgatási eljárásokig, avagy az adózói jogok érvényesíthetősége az (elektronikus) adóigazgatási eljárások során. *Jegyző és Közigazgatás*, 23(6), 31–36.
- Torma A., & Szabó B. (2022). Egy közigazgatási sci-fi, vagy a jövő valósága? *KözigazgatásTudomány*, 2(2), 118–137. <http://doi.org/10.54200/kt.v2i2.39>
- Veszprémi B. (2018). Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 174–187. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1263/585>



# AZ AUTONÓM HELYI JOGALKOTÁS KORLÁTAI

## *Esettanulmány a Fővárosi Önkormányzat jogalkotási gyakorlatából*

**CSEH KRISTÓF BALÁZS\***

\* PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.  
E-mail: [csehkb@staff.elte.hu](mailto:csehkb@staff.elte.hu)

### **Absztrakt**

A helyi önkormányzati autonómia mind több vetületét érik kihívások az utóbbi években. A feladataikat újradefiniáló önkormányzatok számára kiemelten fontos a jogalkotási képesség, különösen a XXI. század követelményeinek való megfelelést szolgáló új jogintézmények kialakítását lehetővé tevő eredeti jogalkotó hatáskör. Az önkormányzati működés egyik, az utóbbi években fókuszba helyezett területe az állampolgári bevonást szolgáló új mechanizmusok kidolgozása, a részvételt segítő új jogintézmények megalkotása. Az erre irányuló jogalkotás azonban a jelenlegi jogi környezetben gyakran nehézségekbe ütközik. A tanulmány Budapest Főváros Önkormányzata egyik részvételi eszközének megalkotásán keresztül mutatja be, hogy a helyi jogalkotó milyen kihívásokkal szembesül akkor, ha állampolgári bevonás új eszközét igyekszik kialakítani. Ehhez – a helyi jogalkotásra vonatkozó jogszabályi környezet, valamint a helyi részvételi demokrácia eszközeinek rövid bemutatását követően – a tanulmány végigköveti a kodifikációs folyamat egészét, bemutatja az így létrejött jogintézményt, valamint feltárja a társadalmi egyeztetés, a hatásvizsgálat, valamint a kodifikáció során a jogi környezetbe való beillesztés kapcsán felmerült, és a jogszabályhoz fűzött indokolásban is bemutatott dilemmákat.

### **Kulcsszavak**

helyi önkormányzatiság, önkormányzati jogalkotás, részvételi eszközök

### **Abstract**

More and more aspects of local government autonomy have been challenged in the recent years. For local authorities, which are redefining their tasks, legislative capacity is of paramount importance, especially the original legislative powers to create new legal instruments to meet the requirements of the 21<sup>st</sup> century. One of the areas in which local government is working is the development of new mechanisms for public involvement and the creation of new legal instru-

ments to facilitate participation. However, legislation to this end is often difficult in the current legal environment. This paper illustrates the challenges faced by local legislators when trying to develop new instruments for public participation through the creation of a participatory instrument by the Municipality of Budapest. To this end, after a brief introduction to the legislative context of local legislation and the instruments of local participatory democracy, it traces the codification process, presents the resulting legal instrument and explores the dilemmas that arose during the process of public consultation, impact assessment and the incorporation of the codification into the legal environment, as presented in the legislation.

### Keywords

local government, local government legislation, participatory instruments

## 1. Bevezető – a budapesti polgári kezdeményezés mint az eredeti helyi jogalkotás esettanulmánya

Az önkormányzati autonómia számos vetülete közül a szabályozási autonómia egy látványos, a külsőségek szintjén is bemutatható elem. A helyi jogalkotás jogi kötöttségeinek vizsgálata mégsem a közigazgatási jogtudomány fókuszában szereplő kérdéskör. A helyi önkormányzatok feladatainak átrendeződése kapcsán megfigyelhető, hogy az önkormányzati alrendszer igyekszik újradefiniálni a szerepét az állami működésen belül, és ehhez igyekszik új eszközöket teremteni magának, amelyekkel a XXI. század kihívásainak megfelelő, a helyi demokrácia értékét megőrző válaszokat tud adni. Ehhez elengedhetetlenül fontos, hogy a helyi közösségek képesek legyenek a megújulásra – ami a közigazgatás nyelvére legalább részben az új, céljaik végrehajtását szolgáló jogintézmények megteremtésének képességével fordítható le. Erre tekintettel kiemelten fontos annak az ismerete, hogy a helyi önkormányzatok milyen jogalkotási képességgel rendelkeznek (Warner, 2010). Különösen igaz lehet ez a fővárosi önkormányzatok számára: ezek általában országaik lakosságának jelentős részét képviselő önkormányzatok, gyakran különleges jogi státusszal, és kiemelt gazdasági- és humántőkével. Mindezekhez kapcsolódhat kiemelt politikai figyelem, ami még inkább szükségessé teszi a megfelelő jogi környezet kialakítását. A fentiek Budapestre kifejezetten igazak, így a tanulmányban a magyar fővárost érintő jogalkotási kérdésekről lesz szó.

A helyi polgárok minél szélesebb körű bevonása a döntéshozatali folyamatokba az ilyen modern kihívásokra adandó válaszok egyik lehetséges terepe. Az interaktív önkormányzati modell egyik válasza az önkormányzatiságot érő kihívásokra a részvételi eszközök minél szélesebb körének biztosítása, és ehhez szükséges a kiszámítható jogi környezet biztosítása is (Hoffman, 2019). Jelen tanulmány az ezzel kapcsolatos vizsgálat egy szűk szeletét mutatja be.

A tanulmány elsőként a helyi önkormányzati jogalkotás alapvető jogi kereteit mutatja be, külön kitérve arra, hogy milyen kihívások érhetik a helyi jogalkotót a jelenlegi jogi környezetben, ezt követően rögzíti a helyi jogalkotással kapcsolatos minőségi követelményeket, amelyeknek a helyi jogalkotónak új jogintézmények bevezetésekor különösen figyelemmel kell lennie. A tanulmány második része egy ilyen új eszköz, a Fővárosi Önkormányzat által alkotott budapesti polgári kezdeményezés példáján keresztül mutatja be a jelen kihívásait a helyi jogalkotás terén. Ennek keretében – a fővárosi részvételi eszközök rendszerének rövid ismertetése után – bemutatja a polgári kezdeményezés intézményét, a megalkotás folyamatát, valamint az alkalmazás tapasztalatait. A tanulmány a közigazgatási jogi szempontok, valamint a kodifiká-

ció folyamatára koncentrálna alapvetően a jogszabályi környezet és a vonatkozó szakirodalom bemutatásának eszközével, egy jogalkotási folyamat komplex kvalitatív elemzésével bemutatja a fenti dilemmákat: ehhez a jogtudomány és a közigazgatástudomány módszertanát használja.

## 2. Az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó jogszabályi környezet

### 2.1. A jogalkotói hatáskör mint a helyi önkormányzati autonómia eleme

Az önkormányzatiság eredetileg erős helyzetét a 2010-et követő időszak jogalkotása több ponton is kikezdte. A centralizáció előretörése egyre több aspektusában érinti a helyi önkormányzatokat, ezen pedig a COVID-19, majd az orosz-ukrán háború nyomán kihirdetett, 2020 tavasza óta húzódo veszélyhelyzeti jogalkotás is tovább rontott (Balázs & Hoffman, 2020). Ezzel együtt az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata is hivatkozik még a korábbi elvekre. Ugyan a korábbi alapjogias megközelítést elutasítva, de az önkormányzatiság értékének védelmét elismerve foglal állást a testület, alkotmányos követelményt is megfogalmazva arról, hogy az önkormányzatiság – bár törvényi szinten korlátozható – nem üresíthető ki.<sup>1</sup>

Attól függetlenül, hogy a helyi önkormányzatokat milyen alkotmányos pozícióban helyezük el, és a milyen megközelítést alkalmazunk az önkormányzatok helyének a közigazgatáson belüli meghatározására, végső soron az önkormányzati autonómia (legalább elvi) értékét az Alkotmánybíróság gyakorlata és az önkormányzatiságnak az Alaptörvényben rögzített védelme miatt el kell fogadnunk. Az önkormányzatok helye a mostani megközelítés szerint nem önálló hatalmi ágként (Balázs, 2016), de az alkotmányosság alapkövei között, a többségi hatalom korlátjaként jelen van. A helyi önkormányzás jogát a számos értelmezési megoldás miatt nehezen határozhatjuk meg. Ugyanez a probléma rányomja a bélyegét a helyi önkormányzat fogalmának meghatározására is.

A helyi önkormányzás képlékenysége, fogalmi elemeinek változatossága a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája felépítésében is látszik (Siket, 2020, 97). A „Charta esetében a részes államnak az I. részben rögzített kötelezettségvállalások közül legalább húsz szakaszt magára nézve kötelezőnek kell elismernie, amelyek magukban foglalják a tíz legfőbb rendelkezést.” Ez a nagyfokú rugalmasságot biztosító rendszer nemcsak lehetőséget ad a helyi hagyományoknak és eltérő igazgatási rendszereknek való megfeleltetésre, hanem kijelöli a legfontosabb tartalmi elemeket is. Így határozza meg a Charta saját helyi önkormányzás fogalmának alapelemeit. Kijelöli a helyi önkormányzásról szóló rendelkezések helyét a nemzeti jogokban, valamint a helyi önkormányzás tartalmának alapvonalait, az azt kiegészítő szabályokkal (mint a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott tisztviselők alkalmazási feltételei) és a függetlenség garanciáival egyetemben.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikke rögzíti, hogy „[a] helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” A szabályozás képessége tehát a helyi önkormányzatiság egyik alapeleme, a legalapvetőbb tartalmi elemek között kapott helyet. A szabályozási autonómia több aspektuson keresztül közelíthető meg (Siket, 2020, 203). Jelenti egyrésről a helyi önkormányzat szabályozási lehetőségét a magasabb szintű jogszabály által nem rendezett társadalmi viszo-

<sup>1</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat.

nyokat illetően, másrésről szabályozási kötelezettségét törvény által meghatározott esetekben a végrehajtási jellegű szabályok megalkotására. Ez, ahogy a tanulmány a következőkben bemutatja, a tételes jogban is megjelenő különbségtétel az eredeti és származékos helyi jogalkotás között. A szabályozási autonómia ugyanakkor – a helyi önkormányzatok önálló működésének zálogaként, és hasonló súllyal – az állam számára is megjelenik kötelezettségként: a központi közigazgatási szervek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját, sem normatív, sem egyedi aktussal nem avatkozhatnak a szabályozási autonómia gyakorlásába.

Ennek megfelelően, a helyi önkormányzatokra vonatkozó magyar szabályozás is kiemelt helyen kezeli az önkormányzati autonómia ezen elemét. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint<sup>2</sup> „alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörsoportokat” sorol fel. Ezek közül kiemelt helyen szerepel a rendelet- és határozatalkotás joga.<sup>3</sup> Az Alaptörvény 32. cikk (2) és (3) bekezdése helyezi el a jogforrási hierarchiában a helyi önkormányzati rendeleteket. Egyrészt a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat rendeletet. Másrészt az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Ezzel az önkormányzati jogalkotás két területét jelöli ki: a helyi társadalmi viszonyokat rendező eredeti – vagy autonóm (Jakab, 2007) – jogalkotói hatáskört, és a végrehajtási jellegű származékos jogalkotást.

## 2.2. A származékos helyi jogalkotás

A végrehajtási típusú jogalkotás a közigazgatási ágazati jogalkotás sajátosságait viseli magán. Elvi szinten a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) meghatározza, hogy a „jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”<sup>4</sup> Ilyenkor a „felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, kivéve, ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik.”<sup>5</sup>

Ezen a klasszikus felhatalmazási formán túl, amikor törvény kötelező jogalkotási feladatot ró a helyi önkormányzatra, Kiss László megközelítésében a felhatalmazást ennél megengedőbben is felfoghatjuk: „a helyi jogszabályalkotás előtt utat nyitó, utat engedő lehetőségként értelmezzük, akkor az iménti szigorú feltételek támasztásától [ti. a Jat. felhatalmazó rendelkezésre vonatkozó feltételei] eltekinthetünk” (Kiss, 2020, 19). Kiss ezt figyelemfelhívásnak, ajánlásnak tekinti, amely pusztán csak felhívja a figyelmet a partikuláris jogszabályalkotás lehetőségeire, továbbá ebben az esetkörben megengedhetőnek tekinti azt is, hogy a törvény mellett más jogszabályok is utalhassanak erre. Ezekben az esetekben egyfajta feljogosítottaságról beszél, viszont ezeket értelemszerűen nem kezeli a helyi jogalkotásra való kötelezésként.

Fábián Adrián szerint „[n]éhány ilyen típusú felhatalmazás annyira tág, hogy az alapján pontos jogi normát egyszerűen naivitás lenne elvárni” (Fábián, 2008). Megkülönbözteti az ilyen – általa felhatalmazásnak nevezett, de valójában nem a felhatalmazásra vonatkozó törvényi szabályok alapján megalkotott – rendelkezések között a „kvázi diszkrecionális” jogkört biztosító, a törvényhozó által határozatlan jogfogalmakkal körülírt, a helyi sajátosságok miatt

<sup>2</sup> Lásd pl. 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [7].

<sup>3</sup> Jelen tanulmány a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiájával foglalkozik, de a szabályozási képesség része és az autonóm működés garanciája a belső szabályozás kialakításának képessége is.

<sup>4</sup> Jat. 5. § (1) bekezdés.

<sup>5</sup> Jat. 5. § (8) bekezdés.



teljesen tágra szabott, és a tartalmat meghatározó, de formáról nem rendelkező rendelkezéseket. Közös ezekben, hogy a helyi jogalkotás mozgásterét csak kijelölik, de számon kérhető jogalkotási kötelezettséget nem állapítanak meg. Ez a gyakorlat felvetheti, hogy milyen szintig avatkozhat a törvényhozó (vagy a fenti „iránymutató jelleggel” megalkotott szabályokkal más jogalkotó, elsődlegesen a Kormány) a helyi önkormányzat szabályozási autonómiájába. „Ha a központi jogalkotás kellő ok és indok nélkül hatol be a helyi társadalmi viszonyok területére, úgy ez önmagában a túlszabályozás, és pedig annak is a társadalmi valóságtól elrugaszkodott formái kialakulásának a veszélyét idézi fel” (Kiss, 2002, 138).

### 2.3. Az eredeti helyi jogalkotás

Az eredeti jogalkotás mozgásteré a helyi önkormányzati rendeletnek a jogforrási hierarchián belüli helye miatt szűkebb. Az eredeti jogalkotó hatáskör esetén külön problémakört jelent az, ha magasabb szintű jogszabály is létezik az adott életviszony szabályozására. Ilyen esetben sem kizárt a helyi önkormányzat rendeletalkotása, amely ugyan nem állhat ellentétben más országos érvényű jogszabállyal, de kiegészítő jellegű lehet (Árva, 2019, 30). A rendeletalkotási jog alkotmányos korlátaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította:<sup>6</sup> „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”

Az autonóm jogalkotás elméleti terepe a helyi társadalmi viszonyok rendezése. A jelenlegi jogalkotási gyakorlat azonban megnehezíti a helyi önkormányzatok számára, hogy kiszámítható környezetben alkossanak ilyen jogszabályokat: a törvényhozó hatalom a helyi közügyek körébe tartozó egyes kérdésekben, alapvetően politikailag érzékeny ügyekben gyakran él azzal az eszközzel, hogy egyes önkormányzati feladatokat állami feladattá minősít át (Cseh & Fazekas, 2020). Ilyenre példa a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény, amely értelmében egyes, a Városligetben megvalósításra kerülő építési beruházások kiemelt állami feladatnak minősülnek. A törvény indokolása szerint „a Városligetnek, mint az egykori ezredévi kiállítás és számos azt követő, kiemelkedően fontos, történeti értékű esemény színterének nemzeti emlékezetünkben is kitüntetett szerepe van, ezért a Városligetnek és intézményeinek méltó megőrzése, megújítása és a Liget történeti hagyományaihoz szervesen illeszkedő, egyben korszerű, világszínvonalon megvalósítandó fejlesztése kiemelt nemzeti cél és állami feladat.” Hasonló módon járt el a jogalkotó a budai vár megújítását célzó projekt esetében is, ahol a vonatkozó törvény<sup>7</sup> szerint „a Budai Palotanegyed értékmegőrző és méltó használatának, fenntartásának és bemutatásának, fenntartható fejlesztésének, valamint tervszerű és egységes szemléletű helyreállításának biztosítása kiemelt jelentőségű közfeladat”, és mint ilyen, az állam feladata. A legutóbbi hasonló példa a Vörösmarty térrel és egyes más közterületekkel kapcsolatos: a vonatkozó törvényi rendelkezés<sup>8</sup> szerint ezeken a közterületeken a „kikapcsolódás lehetőségét

<sup>6</sup> 17/1998. (V. 13.) AB határozat.

<sup>7</sup> A Budapest és az agglomeráció fejlesztésével összefüggő állami feladatokról, valamint egyes fejlesztések megvalósításáról, továbbá egyes törvényeknek a Magyarország filmszakmai támogatási programjáról szóló SA.50768 számú Európai Bizottsági határozattal összefüggő módosításáról szóló 2018. évi XLIX. törvény.

<sup>8</sup> Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény.

biztosító közösségi terek fenntartása, továbbfejlesztése,” a területek „Budapest belvárosának gyalogos-turisztikai zónájába integrálása,” valamint azoknak „Budapest belvárosához tartozó területekkel, utcákkal, valamint az azok részét képező zöldfelületekkel egységes fejlesztése, majd a hatékony és egységes üzemeltetése, kezelése,” állami feladatnak minősül.

Látható, hogy a jogalkotó a helyi közügy fogalma alól egészen különböző, részletesen nem indokolt ügyekben is hajlandó kivenni és állami feladattá minősíteni egyes feladatokat. A fenti példák egyre kevésbé alátámasztható jogi érveléssel, partikuláris érdekek mentén rendelkeznek az állam és önkormányzat közötti feladatmegosztásról. Az intézkedések a Városliget, illetve a Várnegyed kapcsán legalább a deklaráció szintjén kiemelt feladatokról szólnak, a Vörösmarty térre vonatkozó feladatok viszont tipikusan nem igényelnek állami beavatkozást. Nehezíti a rendelkezések jogtudományi elemzését, hogy a jogszabályok indokolása érdemben nem mutatja be a közfeladatok átszervezését alátámasztó érvrendszert, a jogszabályok hatásvizsgálata nem megismerhető, társadalmi egyeztetésük elmaradt. Ugyan az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy a törvényhozónak széles mozgástere van a helyi közügy tartalmának, és az önkormányzati feladatok körének kialakításában, de a jogállamiság garanciális elemeivel összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.”<sup>9</sup>

#### 2.4. A minőségi jogalkotás szükségszerűsége a helyi jogalkotásban

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a helyi önkormányzatok jogalkotási mozgástere fragmentált: egyfelől a végrehajtási jogalkotásnak keretet adó felhatalmazások gyakran nem felelnek meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, és nem adnak elég támpontot a jogalkotói feladat pontos kereteihez. Másfelől az eredeti jogalkotás terepét adó helyi közügyek köre folyamatosan szűkül (Pálné, 2016, 10), a helyi jogalkotónak az önkormányzati rendelet jogforrási hierarchiában betöltött alacsony helyére és a központi jogalkotásnak a helyi feladatok körét kikezdő voltára is figyelemmel kell jogot alkotnia. Ez megnehezíti, hogy a helyi önkormányzatok valóban elérjék jogalkotási céljaikat, gyakran technikai akadályok is nehezítik a kreatív problémamegoldást az önkormányzati működésben. Ilyen körülmények között, különösen a többszintű közigazgatási jogalkotás szempontjából lényeges a megfelelő minőségű jogalkotás. Drinóczi Tímea szerint a minőségi jogalkotás „tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid-, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését” (Drinóczi, 2010, 21–22). A szerző a minőségi jogalkotást egyszerre határozza meg az eljárás és maga a jogszabály minőségeként. Arra nézve, hogy a mik a minőségi jogalkotás eljárási feltételei, a jogszabályok a következő rendelkezéseket állapítják meg. A minőségi jogalkotás egyszerre formai-jogi-alkotmányos megfelelés és közpolitikai-tartalmi megfelelés (Gajduschek, 2020, 66), ahol a jogi aspektus minden esetben releváns, a tartalmi-közpolitikai aspektus azonban nem feltétlenül, ugyanis nem minden esetben határozható meg egy egyértelmű közpolitikai cél. Ezzel együtt, a hatályos jogrendszer megteremti az eszközöket arra, hogy a jogalkotás során mindkét szempontot biztosíthassa a jogalkotó.

<sup>9</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint „a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. A Jat. 18. § (1) bekezdése szerint „a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indokolás közzétételéről”. A Jat. 17. § (1) bekezdése szerint „a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit”. A Jat. 17/A. §-a alapján a jogszabály elkészítője akkor tesz javaslatot szabályozásra, ha az előzetes hatásvizsgálat alapján a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges. A Jat. 19. §-a alapján a jogszabály előkészítője gondoskodik annak társadalmi egyeztetéséről, véleményeztetéséről.

A jogalkotói szándék, a jogszabály mögött húzódó célok megismerésének eszköze tehát – a normaszövegen túl – a jogszabály tervezetéhez készített indokolás, valamint a jogszabály előkészítése közben végzett előzetes hatásvizsgálat lehet, mindezek megismerését pedig a jogszabály előkészítése során folytatott véleményezés teszi teljessé. A fenti eszközök alkalmazásával, és a kodifikációs folyamat alatt a megfelelő minőségű munkával a helyi jogalkotó képes lehet biztosítani, hogy – a politikai környezet hirtelen változását figyelmen kívül hagyva – megfeleljen a jogalkotásra vonatkozó követelményeknek. Ezen túlmenően a kellően dokumentált jogalkotási folyamat – különösen egy új jogintézmény kereteinek megteremtése – a helyi önkormányzati jogalkotás nehézségeinek illusztrálására is alkalmas. A tanulmány a következőkben ezért egy ilyen folyamatot mutat be, elsődlegesen a törvényben rögzített eszközökön keresztül, amelyek legalább részleges betekintést engednek a jogalkotási folyamat megfelelőséget teremtő elemeibe is.

### **3. Inkluzív önkormányzat, részvételi eszközök – az autonóm helyi jogalkotás egyik terepe**

A helyi demokrácia a XX. század vége óta átalakulás alatt áll (Hoffman, 2015, 19). A hagyományos, képviselői demokrácián alapuló helyi önkormányzatiságot egyre inkább kiegészítik a helyi közösséget a döntéshozatali folyamatba közvetlenül bevonó, az átláthatóságot és az ellenőrizhetőséget biztosító eszközök (Schiller, 2011, 15). Az ilyen részvételi eszközök gyakorlata széttartó képet mutatnak, de néhány alapintézmény, mint a helyi népszavazás vagy – a tanulmányban egy hazai példán keresztül tárgyalt – polgári kezdeményezés a töretlenebb önkormányzati hagyományú országok mellett a legtöbb nyugati országban gyökeret vert.<sup>10</sup> A jogalkotás célja a vizsgált esetben az ezeknek a trendeknek való megfelelés.

A szubszidiaritás elve, vagyis, hogy a feladatokat a lehető legalacsonyabb, a polgárokhoz legközelebbi szinten érdemes ellátni, a nemzetközi környezetben az 1980-as évtized közepén jelenik meg különböző európai közösségi dokumentumokban, elsősorban arra törekedve, hogy az európai integráció ne vezessen centralizált szuperállam kialakulásához (Kecskés, 1999). Ugyan egyes szerzők (pl. Chronowski, 2005) korlátozott normativitást látnak az elv mögött, az alapidokumentumnak tekinthető Charta is megfogalmazta a szubszidiaritás elvét: „Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell

<sup>10</sup> A nemzetközi példák elemzését lásd Schiller (2011).

megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”<sup>11</sup>

Ezek a gondolatok a közigazgatás gyakorlati oldalán is megjelennek. Az Európa 2020 Stratégia<sup>12</sup> céljai között fogalmazza meg az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést az Európai Unió számára, ezek eléréséhez pedig a társadalom minden szintjének bevonását irányozza elő. A magyar közigazgatás fejlesztésének iránymutatót adó Magyary Program<sup>13</sup> Jó Állam-fogalma tartalmazza, hogy jó állam „az egyének-, közösségek- és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.” Ezen dokumentumok fogalmi alapjain az inkluzív önkormányzat fogalma a következő: „Inkluzív önkormányzat az az önkormányzat, amely az innovatív és fenntartható működés és fejlesztések érdekében, a demokratikus alapelvek mentén megvalósítja a helyi hatóságok, a helyi szervezetek, vállalkozások és a lakosság közötti párbeszéd mechanizmusát, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével, és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására. Kompetensen gazdálkodik a közösség erőforrásaival, és partnerségben alakítja ki, valósítja meg a helyi stratégiákat, a szolgáltatások szervezését, az inkluzív fejlődés elősegítése és a szegénység mérséklése mellett. A társadalmi tőke mozgósítása érdekében támogatja a közösségek fejlődését és bevonását, ezzel is hozzájárulva a helyi irányítás és a területi kohézió javításához” (Számadó, 2018, 16).

A fenti követelményeknek a hazai központi jogalkotási környezet kevés érvényesülési teret ad. Az Alaptörvény rendelkezik a helyi népszavazás intézményéről,<sup>14</sup> valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) intézményesíti a közmeghallgatást,<sup>15</sup> amely a helyi közügyekbe való bevonásnak lehetséges módja, de további eszközöket nem ad a helyi önkormányzatok kezébe.<sup>16</sup> A helyi önkormányzatoknak, ha meg kívánják felelni a társadalmi bevonás követelményeinek, maguknak kell kialakítani a vonatkozó szabályozást. Ennek a módja – felhatalmazás híján – eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletekben, az azokra vonatkozó szűk mozgástérre figyelemmel való szabályozás. A Fővárosi Önkormányzat 2019-et követő jogalkotásában kiemelt szerepet tölt be az ilyen részvételi mechanizmusok kialakítása. Jelen tanulmány a részvételiség érvényesülésének, illetve teljes eszköztárának – érdemi alkotmányjogi diskurzust érdemlő – bemutatására nem vállalkozik, egy, a Fővárosi Önkormányzat által kialakított, kísérleti jellegű részvételi eszközre, a budapesti polgári kezdeményezésre, illetve annak kodifikációjára fókuszál.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Charta 4. cikk 3. pont.

<sup>12</sup> A Bizottság közleménye (COM(2010) 2020 végleges) – Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Online: <https://tinyurl.com/4k83cy37>

<sup>13</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Online: <https://tinyurl.com/mryhp376>

<sup>14</sup> Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés.

<sup>15</sup> Möt. 54. §.

<sup>16</sup> Ezzel ellentétes gyakorlatot találhatunk akár a közép-európai térség más országainál is: például a lengyel önkormányzati jogban a közvetlen részvétel egyik hatékonyabb eszköze, a közösségi költségvetés törvényi szinten szabályozott (Makowski, 2019).

<sup>17</sup> A szerző Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal köztisztviselőjeként részt vett a tanulmányban vizsgált helyi önkormányzati rendelet kodifikációjában.

#### 4. Jogalkotás a gyakorlatban: a budapesti polgári kezdeményezés részletes szabályairól szóló önkormányzati rendelet

A Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: önkormányzati szmsz) külön fejezetet<sup>18</sup> szentel a részvételi demokrácia eszközeinek. Az Alaptörvény, illetve az Möt. rendelkezéseiből következő helyi népszavazás és közmeghallgatás intézményein túl két további intézményt nevesít: ezek a budapesti párbeszéd, valamint a budapesti polgári kezdeményezés jogintézményei. A két jogintézményre vonatkozó szabályozás a szervezeti és működési szabályzat hatálybalépéséhez képest később, 2021. március 1-jével lépett hatályba, teret engedve az új jogintézményekhez kapcsolódó részletszabályok kidolgozásának. Részletes szabályok kidolgozása az eszközök közül a budapesti polgári kezdeményezés kapcsán történt meg; a következőkben a jogintézmény, a szabályozási környezet, valamint a jogalkotási folyamat bemutatására kerül sor.<sup>19</sup>

##### 4.1. A budapesti polgári kezdeményezéssel összefüggő jogalkotás

A budapesti polgári kezdeményezés lényege röviden, hogy a budapesti polgárok kellő támogatása esetén egyes ügyeknek a döntéshozó általi megismerését, illetve a Fővárosi Közgyűlés általi megtárgyalását biztosítja. Rendszertani szempontból vizsgálva a jogintézményre vonatkozó rendelkezések azt egyfelől a részvételi eszközök között helyezik el, másfelől az önkormányzati szmsz 111. §-ának közlönyállapot szerinti szövege szerint a budapesti polgári kezdeményezés az Alaptörvény XXV. cikkében<sup>20</sup> elismert petíciós jog érvényesülését szolgálja. Ezzel az önkormányzati szmsz két vetületet biztosít a polgári kezdeményezés értelmezéséhez, egyrészt mint az állampolgároknak az önkormányzati döntéshozatalba való bevonását biztosító eszköz, másfelől a panaszjog érvényesülésének új csatornája.

A jogintézmény azt biztosítja, hogy ha legalább tízezer, fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévét betöltött polgár támogat egy, Budapest Főváros Önkormányzata feladatait érintő kérdést, akkor arról – a főpolgármester előterjesztésére – a Fővárosi Közgyűlés hatvan napon belül tárgyalni fog.<sup>21</sup> Ennél egyszerűbb feltétel, hogy ha a támogatási időszak végére legalább ezer polgár támogatja a kezdeményezést, akkor a szervező a főpolgármesterrel, vagy az általa kijelölt, feladatkörrel rendelkező főpolgármester-helyettes-sel folytathat egyeztetést.<sup>22</sup> Az önkormányzati rendelet a benyújtást a főjegyzőn keresztül teszi lehetővé, továbbá a fővárosi önkormányzat honlapján való nyilvánosságot biztosítja.

A fővárosi önkormányzat – az intézmény újszerűségére való tekintettel, továbbá a részvételiség minél szélesebb megvalósulása érdekében – kétolvasatos véleményezést biztosított a tervszöveggel kapcsolatban. 2020. szeptember 18-28. között zajlott a rendelet koncepciójának véleményezése. A rendeletről annak tartalmát és szabályozási céljait bemutató összefogla-

<sup>18</sup> Önkormányzati szmsz IX. fejezet.

<sup>19</sup> A tanulmány elkészülte alatt került sor a budapesti párbeszéd első kiírására (lásd: <https://lakogyules.budapest.hu/>), de annak kísérleti jellege miatt a tanulmány az erre vonatkozó jogi környezetet és a folyamatot nem mutatja be.

<sup>20</sup> „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

<sup>21</sup> Önkormányzati szmsz 111. § (2) bekezdés.

<sup>22</sup> Önkormányzati szmsz 111. § (3) bekezdés.



ló készült,<sup>23</sup> amely alapelveként az elektronikus, könnyen használható szolgáltatást, valamint a transzparencia és jogorvoslat biztosítását tűzte ki. A polgári kezdeményezés fő csatornájaként az online felületet határozta meg, az ügyfélkapura támaszkodó azonosítás segítségével, de a koncepció alapján biztosított a személyes részvétel is, a személyazonosság ellenőrzésével. Mindkét esetben az azonosítás oka, hogy a részvételt a rendeletnek megfelelően a budapesti, tizennegyedik életévét betöltött személyekre szorítsa. A koncepcióban megjelenik a polgári kezdeményezés tartalmi korlátainak ellenőrzése is: a főjegyző dönt a kezdeményezések hitelesítéséről (a honlapon való közzétételéről), a megtagadás oka az lehet, ha a kezdeményezés nem tartozik a Fővárosi Önkormányzat feladatkörébe, ha a kezdeményezés nem egyértelmű, vagy ha az a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét sérti.<sup>24</sup> A koncepcióról online egyeztetés is zajlott a véleményezésre nyitva álló időszak alatt. A társadalmi egyeztetés első olvasatában öt civil szervezet, valamint két magánszemély tett észrevételt.

Az első olvasat eredményeinek feldolgozását követően a rendelet tervezetéről is zajlott társadalmi egyeztetés.<sup>25</sup> A 2021. január 29. és február 7. közötti időszakban újabb online egyeztetés megrendezésére is sor került, a véleményezés során – az előző véleményezési körrel részben átfedően – öt civil szervezet és öt magánszemély adott véleményt. Ezt követően a rendeletet a veszélyhelyzetre való tekintettel a Fővárosi Közgyűlés hatáskörében eljárva a főpolgármester 2021. február 24-én alkotta meg, a normaszöveg 2021. március 1-jén lépett hatályba.

A rendelettervezetet tartalmazó előterjesztés függeléke a kétolvasatos társadalmi egyeztetés eredményeit bemutató, a beérkezett észrevételeket részletesen megválaszoló táblázat. Ez alapján megvizsgálható, hogy a jogalkotó hogyan vette figyelembe az alapvetően a civil szférától érkező észrevételeket, azokat milyen megfontolások mentén utasította el, vagy építette be a jogalkotási folyamatba. Megállapítható, hogy a társadalmi egyeztetés a koncepció véleményezésének fázisában volt nagyobb hatással a tervezetre: a beérkezett észrevételek majdnem felét legalább részben elfogadta a jogalkotó. Ezek ráadásul az intézmény fontosabb szabályozási elemeit is érintik, a benyújtás formai feltételei, az önkormányzatnak az állampolgári kezdeményezés kialakításának segítése, a folyamat transzparenciája kapcsán több észrevétel is elfogadásra került. A normaszövegre érkezett vélemények esetén ez az arány kisebb, ezzel együtt a táblázat részletesen bemutatja, hogyan alakult a jogalkotói szándék egyes kérdésekben a kodifikáció során.

A budapesti polgári kezdeményezés részletes szabályairól szóló 9/2021. (II. 26.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: PKR) eredeti jogalkotói hatáskörben és az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott feladatkörében kiadott rendelet. Bevezető része az Möt. 6. § a) pontjában foglalt rendelkezésre<sup>26</sup> hivatkozva teremti meg a kapcsolatot a részvételi eszközökkel. A rendelet a koncepció eredeti elképzelései szerint az elektronikus ügyintézés tekinteti a főszabálynak, ehhez az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény szerinti elektronikus azonosítási szolgáltatás használatát, illetve a központi azonosítási ügynök általi azonosítást teszi szükségessé,<sup>27</sup> a rendelet meg-

<sup>23</sup> A felhívás elérhető: <https://tinyurl.com/yc387mb3>

<sup>24</sup> A koncepció röviden ismerteti a budapesti párbeszéd részletszabályait is, de ezek a rendelettervezetnek már nem képezik részét.

<sup>25</sup> A második olvasat dokumentációja elérhető: <https://tinyurl.com/55fcz59f>

<sup>26</sup> „támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt.”

<sup>27</sup> PKR. 2. § (3) bekezdés.

teremti az ehhez kapcsolódó adatkezelés jogszabályi alapját is.<sup>28</sup> A jogintézmény tartalmára nézve, a rendelet alapján a közügyekben való közvetlen részvétel, így a politikai joggyakorlás egyik eszköze, amelyből a Fővárosi Önkormányzat részére speciális közjogi kötelezettség keletkezhet. A kezdeményezés tartalmi vizsgálatának részletszabályai az eljárást a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben<sup>29</sup> (a továbbiakban: panasztörvény) rögzített panaszkezelési eljárásához kötik, az abban szabályozott közérdekű bejelentés egy speciális fajtájának tekinthető. Abban az esetben, ha a kezdeményezés egyébként a közérdekű bejelentésként elbírálható lenne, a rendelet egy alternatív elintézési utat rögzít. Ez látható például a vizsgálat során az eljárásra jogosult szervhez való áttétel megjelenéséből,<sup>30</sup> továbbá egyértelmű abból a rendelkezésből, amely alapján a közzétehető polgári kezdeményezés benyújtóját „a kezdeményezés elintézéséhez szükséges százhusz napos határidő-hosszabbításról szóló tájékoztatásával egyidejűleg” kell értesíteni a közzétételről.<sup>31</sup> A fentiek alapján is látható, de a rendelethez fűződő indokolásból is kitűnik, hogy a helyi önkormányzat a részvételi eszközök meghatározásának szűkre szabott ösvényén haladhatott csak a részletszabályok megalkotásakor. Az önkormányzati SZMSZ tartalmi feltételeit a PKR pontosítja.<sup>32</sup> A rendelet a feladat- és hatáskörhöz kapcsolódás, a tárgykör megjelölése, valamint a döntéshozó és a kezdeményezésben résztvevő polgárok felé is fennálló egyértelműség tekintetében biztosít korrekciós lehetőséget, egyebekben a kezdeményezés közzétételét a főjegyző megtagadja. A nem közzétett, vagyis a rendelet szabályai szerint tovább nem kezelhető kezdeményezéseket a panasztörvény szerint el kell intézni.

A rendelet rendezi a kezdeményezés visszavonását is.<sup>33</sup> A közzétételt megelőzően erre lehetőség van, azt követően viszont az online felületről a már támogatásokat gyűjtő kezdeményezés nem távolítható el, a kezdeményezőnek pusztán arra van lehetősége, hogy a saját kezdeményezői pozícióját – amellyel a közgyűlési tárgyalás esetén az ülésen való felszólalás joga, ezer támogató összegyűjtése esetén az önkormányzat képviselőjével való tárgyaláson a kezdeményezés „képviselése” jár – szüntesse meg. Sőt, a rendelet lehetővé teszi, hogy más személy a visszalépő kezdeményező helyébe lépjen. Ez a kezdeményezésnek az egyéni petíciós jogtól való távolodását jelenti, hiszen a kezdeményező – a háttérjogintézménytől eltérő módon – elveszíti az ügy feletti kontrollt, a részvételi elemet azonban erősíti, hiszen a közzétett kezdeményezés már az állampolgárok szélesebb körének bevonását szolgálja.

A polgári kezdeményezés átláthatóságát a kezdeményezéseket, valamint azokhoz kapcsolódóan a Fővárosi Közgyűlésnek beterjesztett előterjesztések, a Fővárosi Közgyűlés üléséről készült jegyzőkönyvnek a kezdeményezésről szóló napirendi pont tárgyalására vonatkozó részei, a Fővárosi Közgyűlés kapcsolódó határozatai, illetve a személyes egyeztetések összefoglalójának közzététele biztosítja.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> PKR. 2. § (5) bekezdés.

<sup>29</sup> A tanulmány elkészítésekor folyamatban van az új panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény megalkotása. A felvetett jogi problémák továbbra is adottak a polgári kezdeményezés kapcsán, az önkormányzati rendeletet a törvény változásaival összhangban felül kell vizsgálni.

<sup>30</sup> PKR. 4. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>31</sup> PKR. 4. § (1) bekezdés c) pont.

<sup>32</sup> PKR. 4. § (3) bekezdés.

<sup>33</sup> PKR. 6. §.

<sup>34</sup> PKR. 7. §.

## 4.2. Az eredeti jogalkotás korlátai

A rendelet indokolása is bemutatja, hogy a jogalkotás során a fővárosi önkormányzat milyen dilemmákkal szembesült. A polgári kezdeményezés megalkotása a jelenlegi szabályozási keretek között egy egészen sajátos konstrukcióban volt lehetséges. A panasztörvény rendelkezéseibe ütközést elkerülendő a polgári kezdeményezés egy alternatív közérdekű bejelentési csatornaként jött létre, amely eljárási szabályainak kialakításakor a törvény adta keretek között mozoghatott a jogalkotó.

A polgári kezdeményezésnek a hasonló célokat szolgáló jogintézményekkel való párhuzamossága miatt az elsődleges dilemma az indokolásból és a kapcsolódó dokumentációból kiolvashatóan az új jogintézmény elhelyezése lehetett a meglévő jogi környezetben. A panasztörvény 1. § (3) bekezdése szerint „a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.” Ez a fogalom meghatározás olyannyira tág, hogy nehéz alternatív rezsimit kialakítani anélkül, hogy az új, a részvételiséget a polgári kezdeményezéshez hasonló módon biztosító eszköz ne ütközzön ebbe a törvényi rendelkezésbe. Erre tekintettel a helyi jogalkotó a panasztörvényt kiegészítő eljárásként tudta keretezni a polgári kezdeményezést, de ennek akadálya például, hogy a törvény a közérdekű bejelentést nem köti formai követelményekhez, míg a polgári kezdeményezésre vonatkoznak befogadási előírások. A polgári kezdeményezésként nem kezelhető beadványokat vissza kell csatornázni a közérdekű bejelentés keretei közé: ez az intézményre vonatkozó szabályok mozaikosságához vezetett. Egyrészt közérdekű bejelentésként intézendők a polgári kezdeményezésként nem befogadható állampolgári beadványok, másrészt a panasztörvény szerinti eljárási határidők kötik a Fővárosi Önkormányzatot – ezek a jogintézmény állampolgári megértését is akadályozhatják, de a jogalkalmazó feladatát a polgári kezdeményezés sikeres lebonyolításához mindenképp megnehezítik.

A határidők tekintetében a panasztörvény 2. § (1) bekezdése szerint a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül el kell bírálni. A polgári kezdeményezés elbírálásakor ez szűk értelemben nem teljesül: az önkormányzat a befogadás esetén egyfajta „döntés-előkészítésbe” kezd, amikor közzéteszi a kezdeményezést és várja az intézkedés megválasztásához szükséges számú támogató aláírását. Az így feltárt támogatottság alapján kerül sor a tényleges intézkedésre, ez szükségszerűen a törvényi legrövidebb határidőn túl nyúlik. Erre a határidő-hosszabbítás törvényi lehetőségét kihasználja a rendelet, de itt is tetten érhető, hogy a kivétel főszabállyá tételével biztosítható csak – az egyébként az állampolgári bevonást erősítő, és a jogintézmény funkciójával összhangban álló – alternatív elintézési mód.

A rendelet indokolása az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó feltételek megteremtéséről szól: ennek kereteit az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény teremti meg, de az elektronikus azonosításhoz szükséges adatkezelés további problémákat hordoz magában. A kezdeményező, illetve a kezdeményezéshez csatlakozók személyes adatainak kezelése a budapesti polgári kezdeményezések elintézéséhez kapcsolódó közfeladat ellátása érdekében – a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: GDPR) 6. cikk (1) bekezdés e) pontja alapján –, a közfeladat ellátásához – így különösen az azonosításhoz és a kapcsolattartáshoz – szükséges körben és időtartamban történik. Az ezen túlmutató körben az adatok megadása önkéntes, kezelésük hozzájárulás alapján történik. Az adatkezeléshez kapcsolódó tudnivalókat részleteiben a GDPR 13.

cikke szerinti adatkezelési tájékoztató tartalmazza. Ez az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek a helyi önkormányzati rendeletben előírható új kötelező adatkezelésre vonatkozó rendelkezések korlátozottsága miatt alakul így: az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott rendeletben nem írható elő új kötelező adatkezelés, így a jogalkotónak olyan konstrukciót kellett kialakítania, ami ezek között a megszorító keretek között is biztosítja a polgári kezdeményezés működését.

Mint látható, a jogalkotónak a törvényi rendelkezések között kevés mozgástere volt a jogintézmény kereteinek kialakításához. A sikeres jogalkotás záloga az alapos előkészítés lehetett: a kétolvasatos eljárásban beérkező vélemények érintették a kérdéses részeket, a jogszabály megteremtette a jogintézmény működésének feltételeit.

## Összegzés

Talán a nem kimondottan egyszerű jogi konstrukcióra is tekintettel a budapesti polgári kezdeményezés eddig nem mutatott fel jelentős eredményeket. A jogintézmény hatálybalépését követő két évben összesen huszonnégy kezdeményezést indítottak, ezek közül mindössze három érte el az ezer támogató polgárt, és így az önkormányzati vezetővel folytatott személyes egyeztetés lehetőségét. A közgyűlési tárgyalást kikényszerítő tízezer támogatóig egy kezdeményezés sem jutott. A honlapon elérhető beszámolók<sup>35</sup> alapján az egyeztetések alapvetően tájékoztató jellegűek voltak, a jogintézmény korlátait jól mutatja be a következő – a budapesti neonreklámokkal kapcsolatos összefoglalójából vett – idézet: „Kiss Ambrus [a feladatkörrel rendelkező általános főpolgármester-helyettes] jelezte, hogy a budapesti polgári kezdeményezésen sikert elérő projektek számára nem tud automatikusan forrást is biztosítani a Főváros. Elmondta, hogy a kezdeményezés céljával a Főváros egyetért.”

Mindezekkel együtt a budapesti polgári kezdeményezés egy sikeresnek tekinthető pilot-projekt. A Fővárosi Önkormányzatnál tovább folyik a részvételi eszköztár kialakítása: az önkormányzat a döntéshozatali folyamataiba a civil szervezetek bevonását állandó keretek között biztosító munkacsoportokat hozott létre, több közösségi gyűlést és közösségi tervezési folyamatot bonyolított le. A közösségi költségvetés a közvetlen hatás szempontjából az egyik leglátványosabb: a második kiíráson mintegy húszezer állampolgár vett részt, tanulmány írásakor a harmadik közösségi költségvetés kiírás van folyamatban, amely során több, mint hatszáz állampolgári ötlet érkezett be egymilliárd forint közvetlen elköltésére. A részvételi eszközök tehát egyre nagyobb teret nyernek a fővárosi döntéshozatalban, ez pedig – a kiszámítható jogi működés biztosítása, továbbá a fent is bemutatott jogi problémák mielőbbi feltárása érdekében – szükségessé teszi a jogi szabályozás minél magasabb minőségű kialakítását. A helyi önkormányzatoknak a működésük korszerűségének biztosítása, és a társadalmi bevonás érdekében igyekezniük kell a jogalkotási lehetőségeik kiaknázására – ehhez adhat mintát a tanulmányban bemutatott jogintézmény létrehozása. Mindezt a központi jogszabályok által szabott szűk keretek miatt a minőségi jogalkotás eszközeivel tudják kizárólag biztosítani. Hasonló koncepcióalkotási folyamat zajlik a VIII. kerületi önkormányzat részvételi eszközei kapcsán is,<sup>36</sup> a társadalmi egyeztetés alapján módosított koncepcióról hamarosan dönt a józsefvárosi képviselő-testület. Vélhetően a részvétel intézményesítése körében hasonló jogalkotásra kerül sor, ezzel is elősegítve a helyi önkormányzati jogalkotás XXI. századi követelményeknek való megfelelését.

<sup>35</sup> A sikeres polgári kezdeményezések elérhetőek: <https://tinyurl.com/rjm65fpm>

<sup>36</sup> A koncepció elérhető: <https://tinyurl.com/y4uxwvn8>



## Hivatkozások

- Árva Zs. (2019). Közigazgatási jog. In Jakab A., & Fekete B. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas>
- Balázs I. (2016). Közjogi berendezkedésünk: a helyi önkormányzatok – Egyed István a helyi önkormányzatokról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(4), 72–82.
- Balázs I., & Hoffman I. (2020). A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In Gárdos-Orosz F., & Lőrincz V. O. (Szerk.), *Jogi diagnózisok. A COVID-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre* (pp. 45–65). L'Harmattan. Online: <http://real.mtak.hu/118785/>
- Chronowski N. (2005). *Integrálódó Alkotmányjog*. Dialóg Campus.
- Cseh K. B., & Fazekas J. (2020). The Municipal Rights of Disposal over the Territory and Its Governmental Restrictions in Hungary. *Lex Localis*, 18(4), 1053–1066. [https://doi.org/10.4335/18.3.1053-1066\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.1053-1066(2020))
- Drinóczi T. (2010). *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. HVG-ORAC.
- Fábián A. (2008). *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Dialóg Campus – Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Gajdusчек Gy. (2020). A jogalkotási minőség jogi és társadalomtudományi fogalma. In Sebők M., Gajdusчек Gy., & Molnár Cs. (Szerk.), *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények* (pp. 59–92). Gondolat.
- Hoffman I. (2015). *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről: A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. ELTE Eötvös.
- Hoffman I. (2019). Helyi önkormányzatok a közigazgatás rendszerében. Helyi önkormányzás és helyi közigazgatás. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (pp. 240–244). ELTE Eötvös.
- Jakab A. (2007). *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus.
- Kecskés L. (1999). *EK-jog és jogharmonizáció*. Közgazdasági és Jogi Kvk.
- Kiss L. (2002). *Tanulmánykötet a testületi munka szolgálatában*. Közigazgatás-módszertani Bt.
- Kiss L. (2020). Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/4kzhc4u3>
- Makowski, K. (2019). Participatory Budgeting in Poland AD 2019: Expectations, Changes and Reality. *Polish Political Science Yearbook*, 4(48), 642–652. <https://doi.org/10.15804/ppsy2019409>
- Pálné Kovács I. (2016). Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In Jakab A., & Gajdusчек Gy. (Szerk.), *A magyar jogrendszer állapota* (pp. 583–599). Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.
- Schiller T. (2011). *Local direct democracy in europe*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2>.
- Siket J. (2020). *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon: Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. Iurisperitus.
- Számadó R. (2018). Inkluzív önkormányzat-építés. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/mrxeh7hc>
- Warner, M. E. (2010). The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges. *Public Administration Review*, 70, S145–S147. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02257.x>





# A SZUBJEKTÍV JOGVÉDELEM KORLÁTAI AZ UTAKAT ÉRINTŐ TELEKALAKÍTÁSI ÜGYEKBEN

KOZÁK BETTINA\* 

\* PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [kozak.bettina@gyor.gov.hu](mailto:kozak.bettina@gyor.gov.hu)

## Absztrakt

A telekalakítási eljárás egy olyan speciális eljárás, amelynek során egyszerre kell érvényesülnie az ingatlan-nyilvántartási- és építésjogi követelménynek. Az építésjogi követelmények körébe tartozó szabályozási vonalak megtartásának szükségessége tekintetében az elmúlt bő tíz évben a bírói gyakorlat azt a kógens szabályt, miszerint a szabályozási vonal mentén kötelező telket alakítani a szubjektív jogvédelem irányába elmozdulva jelentősen felpuhította. Szintén az elmúlt bő tíz évre tehető egy olyan „rossz gyakorlat” kialakulása is, melynek keretében a jegyzői szakhatóság nem, vagy legalábbis nem minden esetben követelte meg azt, hogy a telekalakítási eljárás keretében a helyi építési szabályzatban közútként kijelölt terület valóban közútként alakuljon ki, hanem elfogadta azt is, amennyiben a kialakuló ingatlan telekalakítás utáni megnevezése kivett közforgalom elől el nem zárt magánút lett. Tovább rontott a helyzeten, hogy ezen telekalakítások általában anélkül kerültek átvezetésre az ingatlan-nyilvántartásban, hogy a közforgalom elől el nem zárt magánutak valóban megépültek volna. Az így kialakult jogszabálysértő helyzet pedig tovább gyűrűzött az építészettséghez is.

## Kulcsszavak

szabályozási vonal, közút, kivett közforgalom elől el nem zárt magánút,  
helyi építési szabályzat, jogértelmezés

## Abstract

The plot restructuring procedure is a special procedure that must satisfy both the real estate registration law and the construction law requirements. With regard to the need to maintain the regulatory lines, which are subject to construction law requirements, judicial practice over the last ten years or so has significantly softened the rule that the plot must be formed along the regulatory line, moving in the direction of subjective legal protection. The last ten years or so have also seen the development of a “bad practice” whereby the notarial authority did not, or at least not always require that the area designated as a public road in the local building regulations should actually be converted into a public road in the context of the plot restructuring procedure, but accepted it, even if the name of the property created after the plot restructuring became a private road not closed to public traffic. The situation was further aggravated by the fact that these plot restructurings were generally entered in the real estate registry without the

private roads not closed to public traffic actually being built. The resulting illegitimate situation was also taken up with the building control authorities.

### Keywords

regulatory line, public road, private road not closed to public traffic,  
local building regulations, interpretation of the law

## 1. Bevezetés

Az emberek jelentős hányada életében legalább egy alkalommal részese lesz egy telekalakítási eljárásnak, akár azért, mert egy új házat szeretne építeni, amihez ki kell alakítania az építési telket, akár, hogy a szomszédjával feloldjanak egy régóta húzódó telekvitát, akár pedig azért, mivel az önkormányzat útszélesítést kíván végrehajtani. Erre tekintettel a telekalakításra vonatkozó szabályok, és az az alapján kialakuló gyakorlat a társadalom széles körét érintik. Ennek ellenére mégis kicsit mostohán kezelik ezt a területet. Sem a földügyi, sem az építésügyi ágazat nem tekinti magáénak a telekalakítás intézményét, annak ellenére, hogy mind a kettő területhez kapcsolódik, hiszen a telekalakítási eljárás eredményeként megváltozik a telekszerkezet, illetve a telekalakítás elengedhetetlen feltétele az építési telek kialakításának is.

A szabályozás kapcsán megállapítható, hogy a telekalakítás szabályai szétszórva lelhetőek fel az egyes építési tárgyú, illetve a földügyi, ingatlan-nyilvántartással kapcsolatos jogszabályokban. Ezen szabályozási rendszer következtében a telekalakítási eljárás egy olyan speciális eljárás, amelynek során egyszerre kell érvényesülnie az ingatlan-nyilvántartási- és építésjogi követelményeknek. A két jogterület szabályai azonban nem minden esetben állnak összhangban egymással, melynek következtében a mindenkori joggyakorlat feladatát képezi az ellentmondások jogértelmezés útján történő feloldása.

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja kifejtette, hogy az Alaptörvényben a büntetőjogi és magánjogi jogvitákhoz képest külön típust képvisel a közigazgatási döntések feletti bírói kontroll. A közigazgatási bíraskodás feladata – szemben a polgári perekkel – a szubjektív jogvédelem mellett az objektív jogrend védelme is. Az objektív jogvédelem tehát a közigazgatási perek olyan sajátossága, amely egyértelműen megkülönbözteti azt a polgári perekétől.

A közigazgatási jogban a szubjektív jogvédelem azáltal valósul meg, hogy a közigazgatási szervek a természetes személyek, illetve szervezetek jogait és kötelezettségeit érintő – hatósági – döntést csak úgy hozhatnak, ha annak törvényességét utóbb a bíróság felülvizsgálhatja. Ennek értelmében a szubjektív jogvédelem lényege az egyéni jog és érdekvédelem közigazgatási perben való érvényesíthetősége. (F. Rozsnyai, 2020, 280). Ezzel szemben az objektív jogvédelem lényege a törvényesség helyreállítása, a törvénytörő döntések kiküszöbölése abban az esetben is, ha ez nem áll érdekében a feleknek.<sup>1</sup>

A közigazgatási ügyekben eljáró bíróságoknak tehát a szubjektív jogvédelem mellett minden esetben érvényre kell juttatnia az objektív jogvédelmet is. Az objektív és a szubjektív jogvédelemi funkció a gyakorlatban kölcsönösen kiegészítik, ám egyben korlátozzák is egymást.

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy milyen joggyakorlat alakult ki a telekalakítási, azok közül is az utakat is érintő telekalakítási ügyek, illetve azok ingatlan-nyilvántartá-

---

<sup>1</sup> Kúria joggyakorlat-elemző csoportja 2014.El.II.F.1/7 számú véleménye.

son történő átvezetése kapcsán azon időszakban, amíg az építésjogi követelmények érvényre juttatása a jegyzők szakhatósági feladatkörébe volt utalva, illetve ezzel kapcsolatban milyen megállapításokat fogalmazott meg a bírói gyakorlat. A tanulmány célja továbbá rámutatni arra is, hogy a kialakult joggyakorlat milyen ellentmondásokat, illetve további jogi problémákat idézett elő, amelynek feloldása immár a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal), azon belül is az állami főépítészek feladata lett.

A joggyakorlat vizsgálata során zsinórmértéknek tekintem az Alkotmánybíróság 20/2017. (VII. 18.) AB határozatában kidolgozott tesztjét, amely szerint a bírói döntés akkor *contra legem* – és egyben *contra constitutionem* –, amennyiben:

1. az eljáró bíróság indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolta meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta,
2. a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem vette figyelembe, illetve
3. döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapította, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó hatályon kívül helyezte.<sup>2</sup>

A tanulmány elkészítése során a leíró, elemző módszert használtam, melynek keretében a tételes jog és az alapján a jogalkalmazás, különös tekintettel a bírói gyakorlat összevetésére vállalkoztam. Ennek kapcsán rá kívánok világítani a jogalkalmazás során felmerülő azon problémára, miszerint a szabályozási vonal figyelembevétele tekintetében nem alakult ki egységes jogalkalmazói álláspont.

## 2. Hatásköri kérdések, jogszabályi háttér

A jogalkotó a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, valamint az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 246/2009. (XI. 3.) Korm. rendelettel 2010. január 1. napjától az akkori építésügyi hatóságoktól, vagyis a települési, fővárosi kerületi önkormányzatok jegyzőitől a földhivatalok hatáskörébe utalta a telekalakítási eljárások lefolytatását, míg a jegyzőket szakhatósági pozícióba helyezte. Ennek keretében a jegyzői szakhatóság már csak azt vizsgálhatta, hogy a helyi építési szabályzatnak, a szabályozási tervnek, ezek hiányában az általános érvényű kötelező építésügyi előírásoknak és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben foglalt feltételeknek megfelel-e a tervezett telekalakítás.<sup>3</sup> Ez a szakhatósági hatáskör némi módosulással ugyan, de egészen 2021. december 21. napjáig fennállt, amelyen a telekalakítási eljárást érintően egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 735/2021. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) változtatott. A Korm. rendelet 2021. december 22-től a kormányhivatal hatáskörébe utalta annak vizsgálatát, hogy a tervezett telekalakítás megfelel-e az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben foglaltaknak, a településrendezési követelményeknek és a helyi építési szabályzatnak, valamint a telekalakításról szóló miniszteri rendelet előírásainak. A kormányhivatalokon belül ezt a szakkérdést az állami főépítészek vizsgálják.

<sup>2</sup> 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>3</sup> A földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. mellékletben foglalt táblázat 1. sor.

A telekalakítási eljárás során alkalmazandó jogszabályok köre nem, csupán azok tartalma változott meg a 2021. év során. Ezek a jogszabályok az alábbiak voltak:

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.),
- az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Földügyi rendelet),
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK),
- a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet, és
- a települések helyi építési szabályzata.

2021-ben, majd 2023. július 31-én jelentős jogszabály módosításokat hajtottak végre a jogalkotók az építésjog, illetve a telekalakítások jogi szabályozása tekintetében. A jogszabály-módosítások az alábbiak szerint foglalhatóak össze:

- Étv.: A telekalakításra vonatkozó általános szabályok érintetlenül hagyása mellett módosításra került az új beépítésre szánt, vagy jelentős mértékben átépítésre kerülő területekre vonatkozó szabályozás, illetve kiegészítésre került az Étv. a kiszolgáló utak kialakítására vonatkozó rendelkezésekkel.

Az Étv. módosult, kiegészült rendelkezéseinek indokolásában kifejtésre került, hogy a telekújraosztásról nem utólag kell rendelkezni, hanem a helyi építési szabályzatban kell kimondani, hogy az új beépítésre szánt vagy jelentős mértékben átépítésre kerülő területeken, telektömbökben, amennyiben azt indokoltá teszi a településfejlesztési és településrendezési célja, beépítés feltételét képezi a rendezési tervben foglalt célnak megfelelő beépítéshez szükséges telekalakítás. A szabályozás célja az volt, hogy hatékonyabban érvényesüljön a helyi építési szabályzatban előírt telek- és beépítési struktúra, illetve, hogy a tervekben szereplő települési szövet alakuljon ki.<sup>4</sup>

A kiszolgáló utak tekintetében rögzítésre került, hogy az új szabályok megalkotására a jogalkalmazás során felmerült téves jogértelmezések kiküszöbölése érdekében került sor, mellyel az egyértelmű jogalkalmazást kívánta elősegíteni a jogalkotó. Erre tekintettel kategorikusan rögzítésre került, hogy a kiszolgáló út célját szolgáló szabályozási vonallal érintett építési telek a lakó és üdülő rendeltetéssel érintett építésügyi hatósági eljárások és az egyszerű bejelentések tekintetében rendezettnek minősül azzal, hogy ha az önkormányzat és az építető a településrendezési szerződésben másként nem állapodik meg, úgy a kiszolgáló út céljára szolgáló terület rész az építési telek telekméretébe nem számítható be. A jogalkotó célja ezzel a szabályozással az volt, hogy a lakó és üdülőterületek beépítése tekintetében átmenetileg ne képezzen akadályt az, hogy az érintett telkeket is érintő kiszolgáló utak (vagyis a legalább 12-22 m széles utak) tekintetében útszélesítést jelöl a helyi építési szabályzat, így viszont azok nem minősülnének kialakult építési teleknek, mivel nem kerültek a helyi építési szabályzatnak megfelelően kialakításra. Ez az engedmény azonban csupán átmeneti, ugyanis azt is rögzíti a jogalkotó mind a tételes szabályban, mind az indokolásban, hogy a szabályozási vonal településrendezési szempontból a kiszolgáló út kötelező telekhatárának minősül. Tehát amennyiben az érintett telek tekintetében telekalakításra kerül sor, úgy a szabályozási vonal mentén ki kell alakítani az utat. A jogalkotó rendezi továbbá az így létrejövő út jogi sorsát is azzal, hogy

<sup>4</sup> A településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 23. §-ához fűzött indokolás.

amennyiben a szabályozási vonallal érintett telek kiszolgáló út céljára meghatározott részén közút kerül kialakításra, úgy – a felek eltérő, településrendezési szerződésbe foglalt megállapodása hiányában – a kisajátítás szabályait alkalmazni kell.<sup>5</sup> Az indoklás értelmében amennyiben egy területet a helyi építési szabályzat közútként szabályoz, úgy az építési telkek útkapcsolatának biztosítása tekintetében a felek vagy megállapodnak településrendezési szerződés keretében az út jogi sorsáról, az önkormányzatnak való átadásáról, és az út megépítésének feltételeiről, vagy amennyiben a felek nem tudnak konszenzusra jutni, az önkormányzatnak ki kell sajátítania az utat. Ez a szabályozás tehát azt a célt szolgálja, hogy amennyiben közút kialakítását írja elő a helyi építési szabályzat, végső soron az az önkormányzat tulajdonába kerüljön a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 5. § (3) bekezdés a) pontjával összhangban.

- OTÉK: Módosult a szabályozási vonal fogalma. 2021 előtt a szabályozási vonal fogalma az alábbi volt: „A közterületet és az egyéb nem közterületet elválasztó vonal.”<sup>6</sup> A szabályozási vonal jelenleg hatályos fogalma az alábbi: „A közterületet és az egyéb nem közterületet elválasztó meglévő, valamint a szabályozási terven meghatározott tervezett közterületi telekhatár.”<sup>7</sup> Az OTÉK telekalakításra vonatkozó általános rendelkezése azonban változatlan maradt.<sup>8</sup> A szabályozási vonalat mind a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet, mind a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet kötelező szabályozási elemként határozza meg, amelyre a telekalakítás során minden esetben figyelemmel kell lenni.
- A telekalakítás során vizsgálandó szempontokat, szakkérdéseket először 2021. december 22-vel, majd 2023. július 1-el átültették a Földügyi rendeletbe. Ennek következtében a korábban több jogszabályban szétaprózódott vizsgálati szempontok egységes szabályozására került sor. A 2021-es módosítást követően a Földügyi rendelet kógens szabályként előírta a kormányhivatal számára, hogy amennyiben a tervezett telekalakítás nem felel meg a vizsgált építési jogszabályokban foglaltaknak, úgy mérlegelést nem tűrő módon el kell utasítania a telekalakítási kérelmet.

Természetesen a korábbi jogszabályi rendelkezések sem adtak lehetőséget a telekalakítási hatóságnak arra, hogy eltérjenek a szakhatósági állásfoglalástól, ha a szakhatóság nem járult hozzá az engedély kiadásához azon oknál fogva, hogy az nem felel meg a vizsgált jogszabályoknak, azonban a továbbiakban bemutatásra kerülő bírói gyakorlat megpróbálta árnyalni ezt a megállapítást.

### 3. Szubjektív jogvédelem és objektív jogvédelem

Az objektív jogvédelem célja a közigazgatási jogalkalmazás során nem más, mint annak garantálása, hogy a természetes és jogi személyek a magatartásukat valóban a jogszabályokhoz

<sup>5</sup> A Módtv. 24. §-ához fűzött indoklás.

<sup>6</sup> OTÉK 1. számú melléklet 107. pont (2021. július 15-ig hatályos szöveg).

<sup>7</sup> OTÉK 1. számú melléklet 107. pont (2021. július 16-tól hatályos szöveg).

<sup>8</sup> OTÉK 1. § (1) bekezdés.



igazítsák azáltal, hogy a jogszabályok megsértése esetén a közhatalom gyakorlói gondoskodnak a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásáról, illetve a közérdek védelméről (Szalai, 2017, 276). A szubjektív jogvédelem pedig az ügyfelek alanyi jogai, az egyéni jogok és jogos érdekek védelmét célozza, vagyis azt, hogy a hatóságok (és bíróságok) is szorosan megtartsák a jogszabályok előírásait, azaz a jogkövetkezményeket csak a jogszabályokban előírt feltételek fennállta esetén és csak az azokban leírt mérték szerint alkalmazzák (Varga, 2017, [5]). Ahogyan azt a bevezetőben is rögzítette a tanulmány, az objektív és a szubjektív jogvédelem elvei kölcsönösen kiegészítik, ám egyben korlátozzák is egymást, így a két elvnek együtt kell megvalósulnia a jogalkalmazás során.

A közigazgatási perben elsődlegesen a keresethez kötöttség elve érvényesül, amely értelmében a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok főszabály szerint az egyéni jog és érdeksérelem orvoslását végzik el (szubjektív jogvédelem). Az egyéni jog- és érdeksérelem orvoslásának azonban több korlátja is van. Egyrészt az csak a jogszabályok keretei között valósulhat meg, hiszen az egyéni jogsérelem kiküszöbölésére csak akkor kerülhet sor, ha a vizsgált közigazgatási cselekmény jogsértő volt, vagyis az egyéni jogsérelem orvoslása mellett a jogszerű állapot helyreállítása is cél (objektív jogvédelem). Erre tekintettel az egyén vélt vagy valós jog- és érdeksérelmének kiküszöbölésére csak jogszabályok keretei között kerülhet sor.

Az építési jogi tárgyú jogszabályok a vizsgált időszakban mindvégig kötelező szabályozási elemként határozták meg a szabályozási vonalat, amelynek mentén kötelező telket alakítani minden olyan esetben, amennyiben olyan telekre vonatkozik a telekalakítási kérelem, amelyet ilyen szabályozási elem érint. Ennek ellenére a bírói gyakorlat ezt a kógens szabályt az egyéni jogsérelem orvoslása érdekében, a jogértelmezés útján jelentősen felpuhította.

A Kúria Kfv.37.785/2011/4. számú – a későbbiekben precedensnek tekintett – ítéletének alapját képező ügy tárgya egy olyan ingatlant érintő telekalakítási kérelem volt, amely ingatlant a helyi építési szabályzat mellékletét képező szabályozási terv részben lakó, részben közúti közlekedési övezetbe sorolt. A két övezetet kötelező szabályozási vonal választotta el egymástól. A helyi építési szabályzat a szabályozási vonal tekintetében előírta, hogy azt kötelezőnek kell tekinteni és meg kell tartani a telekalakítás során. Erre tekintettel a telekalakítási ügyben eljáró hatóság a helyi építési szabályzat és az Étv. telekalakítási generálklauzulájára hivatkozással elutasította a telekalakítási kérelmet. A kérelmező a döntéssel szemben először fellebbezéssel, majd bírósági felülvizsgálati kérelemmel élt. Mind a másodfokú hatóság, mind az elsőfokon eljáró bíróság helybenhagyta az elsőfokú hatóság döntését. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a helyi építési szabályzat alapján a szabályozási tervet kötelezőnek kell tekinteni és a szabályozási vonalat meg kell tartani. Rögzítette, hogy a szabályozási vonalat tényként kell kezelni és adottnak kell tekinteni, nem lehetett érdemben vizsgálni, hogy az adott szabályozási vonal az ingatlan mely részén helyezkedik el, és a telekalakítási kérelem érinti-e magát a szabályozási vonalat vagy sem, a változtatás milyen távol van a szabályozási vonaltól, megközelíti azt vagy sem.

A Kúria a helyi építési szabályzat szabályait összevetve az OTÉK szabályozási vonal fogalmával, illetve az Étv. helyi építési szabályzatokra vonatkozó szabályaival maga is rögzítette, hogy a jogalkotó kötelezővé teszi a telekalakítási hatóságok számára a helyi szabályozás, a szabályozási vonal figyelembevételének a szükségességét, a telekalakítás engedélyezése esetén a körültekintő eljárást. Megállapította, hogy a vizsgált ügyben a helyi építési szabályzat egyenesen megtiltotta a telekalakítást, ha az ellentétes a helyi építési szabályzat szabályaival.

További jogértelmezésének kiinduló téziseként rögzítette a Kúria, hogy álláspontja szerint a jogalkotó nem kívánta megakadályozni a telekalakítást, ha arra lehetőség van, illetve, hogy a szabályozási vonalról való rendelkezés csupán egy jogtechnikai lépés. A jogszabályok együttes

értelmezése során a Kúria arra a jogértelmezésre helyezkedett, hogy mivel azok a szabályok, amelyekre a hatóságok (és az elsőfokú bíróság is) döntésüket alapozták, nem mondták ki, hogy a szabályozási tervben feltüntetett szabályozási vonal egyúttal telekalakítási tilalmat jelent, így a „szabályozási vonalat kötelezően figyelembe kell venni” előírás azt jelenti, hogy a telekalakítási engedélyezési eljárás során számolni kell vele, de annak ténye nem kizáró ok, mindössze egy mérlegelendő szempont a döntéshez vezető úton. A Kúria megítélése szerint a hatóságok ezzel szemben a szabályozási vonal meglétét kizáró okként értékelték, a telekalakítás lehetőségét érdemben nem is vizsgálták. Jogértelmezésük az elsőfokú bíróság értelmezéséhez hasonlóan téves, egyoldalúan kategorikus volt. A helyi építési szabályzat ugyanis nem ír elő a szabályozási vonallal érintett telek esetében megelőző telekalakítást.<sup>9</sup>

Megítélésem szerint a Kúria fenti döntése, jogértelmezése problémás az alábbiak okán.

A Kúria a döntését a jogalkotó – általa kiolvasott – azon feltehető szándékára alapította, miszerint a jogalkotó nem kívánta megakadályozni a telekalakítást, ha arra lehetőség van. Ha viszont megvizsgáljuk azt, hogy mi teszi lehetővé a telekalakítást, megállapíthatjuk, hogy a Kúria érvelése önellentmondásban szenved. Az Étv. döntés időpontjában hatályos 23. §-a szerint „telket csak úgy szabad alakítani, hogy az a terület rendeltetésének megfelelő használatra alkalmas legyen, továbbá annak alakja, terjedelme, beépítettsége és megközelíthetősége a jogszabályoknak megfeleljen.” Az önkormányzati jogalkotó a helyi építési szabályzatban egyértelműen akként foglalt állást, hogy a helyi építési szabályzat mellékletét képező szabályozási terven feltüntetett módon, a szabályozási vonalak mentén szabad csak telket alakítani. Tehát a jogalkotó nem tette lehetővé a telekalakítást a szabályozási vonal figyelmen kívül hagyása esetén.

Emellett a Kúria nem tett teljes körűen eleget indokolási kötelezettségének sem, ugyanis nem támasztotta alá jogi érvekkel azt, hogy a szabályozási vonalat miért csupán egy mérlegelendő szempontnak tekinti a döntéshez vezető úton. E tekintetben ugyanis csupán – a teleologikus jogértelmezést segítségül hívva – a jogalkotó feltehető szándékára, és arra hivatkozott – szintén arra vonatkozó külön indokolás nélkül –, hogy megítélése szerint – egyetértve fellepéssel – a szabályozási vonalról való rendelkezés csupán egy jogtechnikai lépés.

Álláspontom szerint egy kategorikus jogszabályi előírás, miszerint a szabályozási vonalat „kötelezőnek kell tekinteni és meg kell tartani” nem minősülhet mérlegelendő szempontnak. Mérlegelési jogkörben hozott döntésről ugyanis kizárólag akkor beszélhetünk, ha a hatóság több, egyaránt jogszerű döntési alternatíva közül választva hozhatja meg döntését. Viszont amennyiben a telekalakítási hatóság nem veszi figyelembe a helyi építési szabályzat ezen előírását, úgy csak jogsértő döntést tud hozni. Valamely szabályozási elemet ugyanis nem lehet egyszerre figyelembe venni és figyelmen kívül hagyni. Ha a helyi építési szabályzat szerint a szabályozási vonalat figyelembe kell venni, és meg kell tartani, úgy a telekalakítási hatóság nem engedélyezhet olyan telekalakítást, amely nem veszi figyelembe a szabályozási vonalat. A Kúria ezen jogértelmezésével álláspontom szerint figyelmen kívül hagyta az Étv. és a helyi építési szabályzat fent idézett rendelkezését.

A Kúria Kfv.II.37.222/2020/8. számú ítéletének alapjául szolgáló ügyben a tényállás a korábbihoz hasonlóan alakult. A helyi építési szabályzat a telekalakítással érintett ingatlant részben kertvárosias lakóövezetbe, részben közúti közlekedési övezetbe sorolta. A két övezet között a HÉSZ által kötelezőnek minősített szabályozási vonal húzódott. Az ingatlan közúti közlekedési övezetbe sorolt része útszélesítés miatt került ilyen módon szabályozásra a helyi építési szabályzatban. Mivel a tervezett telekalakítás nem vette figyelembe a szabályozási vonalat, és

<sup>9</sup> Kúria Kfv.37.785/2011/4. számú ítélete.

ezáltal nem felelt meg a helyi építési szabályzat előírásainak, a telekalakítási hatóság a kérelmet elutasította. A kérelmező a döntéssel szemben először fellebbezéssel, majd kereseti kérelemmel élt. Mind a másodfokú hatóság, mind a közigazgatási ügyben eljáró bíróság helyben hagyta az elsőfokú hatóság döntését. A felperes jogorvoslati kérelmeiben arra hivatkozott, hogy a jövőbeni útszélesítés megvalósítását a tervezett telekalakítás nem lehetetlenítette volna el, így a telekalakítási kérelem elutasításának sincs helye.

A Kúria döntésében rögzítette, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság az Étv. 23. § (1) bekezdése, és az OTÉK 1. § (1) és (2) bekezdése helytelen értelmezésével, továbbá a Kúria Kfv. II.37.785/2011/4. és Kfv.II.37.841/2009/15. számú határozatait figyelmen kívül hagyva jutott arra a következtetésre, hogy a helyi építési szabályzat szerinti szabályozási vonal akadályát képezi a telekalakítási kérelem engedélyezésének, anélkül hogy vizsgálta volna, hogy az újonnan kialakuló telkek bármilyen tulajdonsága jogi vagy műszaki akadályt jelenthet-e a kialakítani szándékozott terület rendeltetésének, azaz akadályt jelenthet-e egy közút helyi építési szabályzat szerinti létesítése esetén. A Kúria rögzítette továbbá, hogy korábbi gyakorlatában már megállapította, hogy az OTÉK 1. számú melléklet 107. pontja szerinti szabályozási vonal a telekalakítási engedélyezési eljárás során egy mérlegelendő szempont a döntéshez vezető úton, azaz a szabályozási vonalat a telekalakítási engedélyezés esetén figyelembe kell venni, a jogalkotó azonban nem kívánt bevezetni a szabályozási terv figyelembevételének előírásával telekalakítási tilalmat. A Kúria ítéletben rögzített jogértelmezése szerint a szabályozási vonal léte azt jelenti, hogy körültekintően vizsgálni kell, hogy a tervezett telekalakítás ellehetetleníti-e, illetve műszaki akadályát képezi-e a „KÖu-1” övezetbe tartozó terület rendeltetése szerinti kialakításának.<sup>10</sup>

A Kúria Kfv.II.37.222/2020/8. számú ítéletében a kérelmező egyéni jogsérelmének orvoslása, vagyis a szubjektív jogvédelem érvényesülése érdekében a Kfv.II.37.785/2011/4. számú ítéletben kifejtett – álláspontom szerint, a fentiekben részletezett okból a hatályos jogszabályokkal összhangban nem lévő – jogértelmezést részben átvette, részben pedig tovább is fejlesztette, azonban továbbra sem adott magyarázatot a fent bemutatott visszasságokra. A 2020-as döntésből megállapítható, hogy a Kúria azt tekinti mérlegelendő szempontnak, hogy a tervezett telekalakítás ellehetetleníti-e a helyi építési szabályzatban megjelenő szabályozás jövőbeni megvalósíthatóságát. A Kúria ezzel az érveléssel leegyszerűsítve úgy foglalt állást, hogy nem jogsértő figyelmen kívül hagyni a helyi építési szabályzat kötelező előírását, ha az nem lehetetleníti el annak jövőbeni érvényesülését. Ez az értelmezés viszont figyelmen kívül hagyja azt, hogy a jogalkotó nem tette lehetővé az eltérést, ennél fogva arra sincs lehetősége a telekalakítási hatóságnak, hogy a kötelező jogszabályi előírást figyelmen kívül hagyja.

Álláspontom szerint önmagában nem keletkeztet telekalakítási tilalmat az, hogy a jogszabályok (így a helyi építési szabályzatban foglalt szabályozási elemek) megtartásával lehet csak telket alakítani. Hiszen a szabályozási vonalak mentén megvalósulhat a telekalakítás, azt a helyi építési szabályzat egy esetben sem zárja ki. Ennélfogva legfeljebb azon telekalakítások tilalmát jelentheti a szabályozási vonal léte, amely nem felel meg a jogszabályoknak. A Kúria azonban úgy foglalt állást, hogy a szabályozási vonal csupán egy mérlegelési szempont a sok közül, amelyet figyelembe kell venni a telekalakítások során, és kizárólag akkor lehet a szabályozási vonal léte miatt elutasítani a telekalakítást, amennyiben annak figyelmen kívül hagyása a tervezett szabályozás ellehetetlenülését eredményezné. Álláspontom szerint a Kúria ezen jogértelmezése olyan feladatot hárított a jogalkalmazókra, amely egyrészt meghaladja a telekalakítási hatóságok hatáskörét, másrészt szétfeszíti a közigazgatási hatósági eljárás adta

<sup>10</sup> A Kúria Kfv.37.222/2020/8. számú ítélete.

kereteket, parttalan tényállás-tisztázási kötelezettséget keletkeztetve a hatóság oldalán. A Kúria a telekalakítási hatóságtól lényegében annak vizsgálatát várna el, hogy a szabályozási vonallal is körülhatárolt célok (vagyis lényegében a jogalkotói célok) megvalósulása ellehetetlenülne-e akár műszaki, akár jogi oknál fogva, amennyiben a szabályozási vonal nem kerül megtartásra.

A jogalkotó céljára az általa megalkotott jogszabályból lehet következtetni, hiszen a helyi építési szabályzatok önkormányzati rendeletben kerülnek elfogadásra, hosszas, több lépcsős szakmai és lakossági véleményezést követően garanciális szabályokkal körülbástyázva. Az önkormányzatnak az Étv. 27. § (2) bekezdése alapján legalább hétévente felül kell vizsgálnia a szabályozási vonalat, és annak újabb legfeljebb hét évvel történő meghosszabbítására csak a közérdekű elrendelési indok fennállása esetében van lehetősége. Amennyiben a közérdekűség már nem áll fenn, a települési önkormányzatnak gondoskodnia kell a szabályozási vonalnak a helyi építési szabályzatból való törléséről, valamint a szabályozási elemhez kapcsolódó építési jogok és követelmények módosításáról. Ennélfogva a szabályozási vonal megtartásának szükségességét, illetve közérdekűségét a jogszabály is vélelmezi, és az önkormányzatot arra kötelezi, hogy a szükségesség fennállását időközönként vizsgálja felül. Ezen felülvizsgálat során, amennyiben fenntartja a szabályozási vonal szükségességét az önkormányzat, egyben arról is állást foglal, hogy a közérdekű cél megvalósításához továbbra is elengedhetetlenül szükséges, hogy a helyi építési szabályzatnak megfelelő telekszerkezet alakuljon ki.

A helyi építési szabályzatok, és kiváltképpen az azok mellékletét képező szabályozási tervek olyan komplex szakmai dokumentumok, amelyeknek nem lehet egyes tartalmi elemeit önkényesen félretenni. A hatáskör hiánya mellett erre lehetősége sincs a telekalakítási hatóságnak. E körben ugyanis több szempontot, műszaki és gazdasági körülményeket kellene figyelembe venni, és dönteni például arról, hogy az önkormányzat milyen időintervallumon belül kívánja megvalósítani a szabályozási vonal által megjelölt közérdekű célt. Az időfaktornak azért van nagy jelentősége, mivel minél hosszabb idő telik el a kijelölés és a megvalósítás között, annál több olyan körülmény merülhet fel, amely ellehetetlenítheti a kívánt cél megvalósulását. A legtöbb esetben a telekalakítási engedélyezés idején még nem látható előre biztosan, hogy milyen következményekkel járna a szabályozási vonaltól történő eltérés.

A szabályozási vonallal az esetek döntő többségében az utak nyomvonala kerül kijelölésre. Az utak műszaki paramétereit jogszabályok és egyéb szakmai szabályok rögzítik. Az út (aszfalt, padka) és annak tartozékai (árok, járda) nyomvonalát és szélességét is szabályozó mintakeresztszelvény kidolgozása szakági tervező feladata, azok elfogadására a szakmai véleményezők és az önkormányzatok hosszas egyeztetését követően a jogszabályok és a szakmai szabályok maradéktalan megtartásával kerül sor.

Számos esetben előfordult, hogy az önkormányzat útszélesítést jelölt fel egy már meglévő útra, mivel az önkormányzat távlati tervei szerint arról az útról további telkek feltárását tervezte a jövőben, amely olyan többletforgalmat generál, amelyet már nem tud az adott szélességű út levezetni. Emellett az útszélesítés célja lehet az is, hogy a korábban meg nem valósított vízelvezető árok, járdák, közvilágítás, buszmegálló kiépítésének helyet biztosítson. Vagyis az útszélesítés célja a havarria helyzetek elhárítása, illetve a közszolgáltatások, kötelező önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása.

Számos esetben megfigyelhető azonban az is, hogy az állampolgárok a helyi építési szabályzat rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva az eredeti telekhatárokon ugyan még belül, ám a tervezett – szabályozási vonal által lehatárolt – új telekhatárokon már átlógva, a tervezett közúti közlekedési övezetbe tartozó területen tárolót, egyéb kerti építményt helyeznek el, kerítést építenek (amelyek megvalósítása csak bizonyos esetekben engedély-, illetve bejelentésköteles tevékenység). Az ilyen jellegű magatartások képesek ellehetetleníteni az önkormányzat szabályozási célját, ugyanis







ugyanis így a tömb belsejében elhelyezkedő ingatlanoknak nem lenne útkapcsolata, amelynek következtében azok nem alakulhatnak ki. Ezen a helyzeten csak azt tudna segíteni, ha az önkormányzat lejegyzené, vagy út céljára kisajátítaná az útként kialakítandó ingatlant, azonban az esetek döntő többségében erre azért nem kerül sor, mert a kisajátítási kártalanítás összegét nem tudja kigazdálkodni.

A kérelmezők nézőpontjából vizsgálva a kérdést leszögezhető, hogy a telekalakítási eljárások döntő többségének a célja az építési telek kialakítása. Az OTÉK. 1. számú mellékletének 30. pontja alapján „építési telek: az a telek,

- a) amely beépítésre szánt területen, építési övezetben fekszik,
- b) az építési szabályoknak megfelelően kialakított,
- c) a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül közelíthető, és
- d) amelynek a közterülettel vagy magánúttal közös határvonala legalább 3,00 m.”

Ezen fogalom meghatározás alapján a szabályozási vonal (mint építési szabályban foglalt szabályozási elem) figyelmen kívül hagyásával kialakított telek nem minősül építési teleknek, így arra építkezni sem lehet, ezzel viszont ellehetetleníti a kérelmező telekalakítással elérni kívánt célját is.

#### **4. Helyi önkormányzati közút, közforgalom számára megnyitott magánút problematikája**

Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy a telekalakítási engedély egy elvi engedély, amely egy évig hatályos.<sup>14</sup> Erre tekintettel amennyiben a telekalakítási engedélyezési eljárás idején még nem álltak fenn a közútként való feltüntetés feltételei (az út még nem épült meg, nem került az önkormányzat tulajdonába), úgy ezen az egy éves határidőn belül kell az ingatlan-nyilvántartási átvezetéshez szükséges feltételeket megteremteni. Amennyiben erre nem kerül sor, úgy a telekalakítási engedély hatályát veszti.

Abban az időszakban, amíg a jegyzők jártak el szakhatóságként a szakhatósági vélemények kiadása során általában nem követelték meg azt, hogy a telekalakítási eljárás keretében a helyi építési szabályzatban közútként kijelölt terület valóban közútként alakuljon ki, hanem elfogadták azt is, ha a kialakuló ingatlan telekalakítás utáni művelés alól kivett elnevezéseként közforgalom elől el nem zárt magánút lett feltüntetve.

Tovább rontott a helyzeten, hogy ezen telekalakítások általában anélkül kerültek átvezetésre az ingatlan-nyilvántartásban, hogy a közforgalom elől el nem zárt magánutak valóban megépültek volna.

Az így kialakult jogszabálysértő helyzet tovább gyűrűzött az építés hatóságához is a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:177. § (1)–(2) bekezdései okán, amelyek kimondják, hogy ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat, valamint az ingatlan-nyilvántartási térképen ábrázolt határvonalat kell irányadónak tekinteni. Továbbá az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét vitatja. A Ptk. ezen szabálya a közhitelesség vélelméhez hasonló vélelmet állít fel az ingatlanok megnevezése tekintetében is (Lenkovics, 2014, 135).

---

<sup>14</sup> Földügyi rendelet 23. § (4) bekezdés.

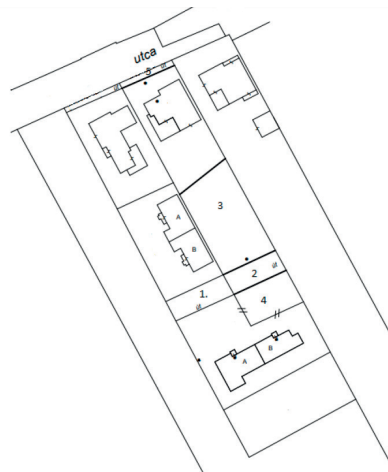
Az építéshatóság a Ptk. fenti idézett rendelkezéseire tekintettel, elfogadva azt a tényt, hogy az ingatlan-nyilvántartás szerint a telek útkapcsolata biztosított, építési engedélyt adott ki, illetve tudomásul vette az egyszerű bejelentést, amely következtében az építkezések megkezdődhettek annak ellenére, hogy ezek az ingatlanok a valóságban továbbra sem rendelkeztek útkapcsolattal. Ez a helyzet már önmagában is rendkívül visszás, ám ha ehhez még hozzávesszük azt is, hogy út hiányában a mentő vagy a tűzoltó autó sem tudja minden esetben megközelíteni a területeket, kifejezetten nagy problémával szembesülünk.

A nagyszámú tulajdonos tulajdonában lévő magánútszakaszokból összeálló utcák léte további problémákat is szül. Sok esetben a tulajdonosok értetlenül álltak az előtt, hogy az önkormányzat miért nem építi ki az utat, holott valójában az nem minden esetben az önkormányzat kötelessége, hanem a magánutak esetében a tulajdonosoké. Ha a magánszemély az út tulajdonosa, őt terheli az azzal kapcsolatos minden kötelezettség, így az út megterveztetése, engedélyeztetése, megépítetése és fenntartása, a meglévő úthálózatra való rácsatlakozáshoz az út kezelőjétől hozzájárulás, illetve közműcsatlakozási hozzájárulás kérése, télen a hóeltolás kötelezettsége, továbbá az utak alatt húzódó közműhálózat kiépítetése is. Mindez több milliós költséget és rengeteg utánajárást igényel egy kis útdarab esetében is, ami a tulajdonosokat terheli, ha az önkormányzat nem veszi át valamilyen módon az utat, amelyek kialakítása, fenntartása egyébként klasszikusan az önkormányzat feladatába tartozik. Csakhogy amíg az önkormányzat mindezen feladatokat szakképzett hivatali apparátusa útján tudja megszervezni, az utak tekintetében pedig állami vagy európai uniós támogatásokat tud igényelni, illetve a lakosság részéről közhatalmának gyakorlásával – eltérően a magánszemélyektől – is be tudja szedni a szükséges költség egy részét,<sup>15</sup> addig egy magánszemélytől ez szinte elvárhatatlan többletmunkát, illetve többletköltség viselését igényelné.

Még ennél is nagyobb problémát tud okozni, amennyiben a tömb szélén lévő közforgalom elől elzárt magánút tulajdonosa úgy dönt, hogy lezárja a tulajdonában lévő útdarabot, és ezzel – ha csak ideiglenesen is – ellehetetleníti a tömbbelső telkeinek megközelítését. Az alábbi ügy jól szemlélteti a korábban írtakat.



2. Ábra: Tömbfeltárás.<sup>16</sup>



3. Ábra: Változási vázrajz.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ld. Étv. 28. §

<sup>16</sup> Saját szerkesztés Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a Győri Építési Szabályzatról (GYÉSZ-ről) és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (I. 25.) önkormányzati rendeletének szabályozási tervét felhasználva.

<sup>17</sup> Saját szerkesztés egy változási vázrajz felhasználásával.

A vázrajzon 1. számmal jelölt ingatlan a tömb szélső telke, megnevezése „kivett közforgalom elől el nem zárt magánút”. Az ingatlan ezen minőségénél fogva lehetővé teszi, hogy a 2. számú ingatlan kialakuljon, annak tervezett megnevezése szintén „kivett közforgalom elől el nem zárt magánút” lenne. A 2. számú ingatlan ezen minősége biztosította volna az útkapcsolatot a 3. és a 4. számú ingatlanoknak. A valóságban az 1. számú „kivett közforgalom elől el nem zárt magánút” megnevezésű ingatlan kerítéssel el van kerítve.



4. Ábra: Utcakép<sup>18</sup>

A képek egyértelműen illusztrálják, hogy a „kivett közforgalom elől el nem zárt magánút” közút területén való engedélyezésének milyen nem várt következményei lesznek. Az ilyen és ehhez hasonló telekalakítások lényegében az egész tömb kialakítását veszélyeztetik.

Ideális esetben egy új tömb feltárásának telekalakítása olyan módon kellene, hogy megvalósuljon, hogy első lépésként a helyi építési szabályzatnak megfelelően kialakításra kerül a teljes tömb úthálózattal együtt, melynek során az utak tekintetében valamilyen megállapodás születik annak önkormányzat által való átvételéről, amelynek engedélyeztetését és megépítését az önkormányzat valósítaná meg. Az anyagi finanszírozást pedig a megállapodásban foglaltak szerinti arányban viselné az önkormányzat és a tulajdonosok. Ellenkező esetben – tehát ha az egyes tulajdonosok telkenként alakítják ki a tömböt – az önkormányzatnak kell, vagy legalább is kellene egyfajta koordinatív szerepet betöltenie a helyi építési szabályzat érvényre juttatása érdekében. Ez viszont kizárólag abban az esetben tud megvalósulni, ha az önkormányzat azelőtt tudomást szerez a telekalakításról, mielőtt azt az ingatlan-nyilvántartásban átvezetik. Erre azonban csak abban az esetben van lehetőség, ha a hatóságok minden esetben következetesen megkövetelik azt, hogy minden olyan terület tekintetében, ahol az önkormányzat közutat szabályoz, ott valóban közút is kerüljön átvezetésre az ingatlan-nyilvántartásban, ám csak azt követően, hogy ennek egyéb törvényi feltételi is megvalósulnak (önkormányzat tulajdonszerzése, út engedélyezése, megépítése).

<sup>18</sup> Google Maps felvétel.

## 5. Összegzés

A bemutatott bírósági döntések alapján megállapítható, hogy a Kúria a hatóságokhoz és az elsőfokú bírósághoz képest eltérő jogértelmezés mellett foglalt állást a szabályozási vonal figyelembevétele kapcsán. A kúriai jogértelmezés fentiekben bemutatott visszássága okán álláspontom szerint a hatóságok és az elsőfokú bíróság jogértelmezése áll összhangban a hatályos jogszabályokkal, ugyanis nehezen képzelhető el olyan eset, amikor a szabályozási vonal figyelmen kívül hagyása előbb vagy utóbb ne okozna olyan helyzetet, amely akár a jogalkotó, akár a kérelmező célját ne lehetetlenítené el, vagy ne nehezítené meg. Amennyiben a lehetetlenülés, elnehezülés azonnal nem következik be, úgy fennáll annak a reális veszélye, hogy a kijelölés és a megvalósíthatóság között eltelt időben a lakosság esetleges szabálytalan építkezései folytán nehezül el a szabályozási cél megvalósulása. Kérdés, hogy ennek a veszélynek a viselését akár a település lakosságának, akár a jövőben építkezni kívánóknak feltétlenül viselnie kell-e kizárólag azért, mert az érintett telekalakítás során a kérelmező nem kívánja megtartania a szabályozási vonalakat.

Álláspontom szerint a kivett közforgalom elől el nem zárt magánutak közutak területén való kialakításának felszámolása az önkormányzatok és a kormányhivatalok feladata, melyet kizárólag abban az esetben tudnak megvalósítani, ha következetesen, kivételt nem tűrően elutasítanak minden olyan telekalakítási kérelmet, amely a közutak területén kivett közforgalom elől el nem zárt magánút kialakítását irányoznák elő. A kialakult rossz joggyakorlatot nehéz megváltoztatni, ezért számos ügyfél és földmérő panaszbeadványokat ír, mivel nem értik, hogy a „rossz gyakorlat” megszüntetése végső soron az ügyfelek érdekeit szolgálja. A panaszok oka az ügyfelek részéről az, hogy elutasítás esetén a befizetett igazgatási szolgáltatási díjat is elveszítik, a földmérők részéről pedig az, hogy az ügyfelek rajtuk kéri számon az elutasított telekalakítási kérelmek következményeit. Egy rossz gyakorlat megszüntetése soha nem egyszerű, de idővel a jogszerű jogalkalmazás teljes egészében fel fogja váltani a régit, és végső soron az ügyfelek számára egy sokkal kedvezőbb helyzet fog kialakulni.

## Hivatkozások

- Bencsik A. (2020). Az építési jog szakigazgatási alapjai. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 658–681). Wolters Kluwer.
- F. Rozsnyai (2020). Az Ákr. jogorvoslati rendszerének jellemzői. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (pp. 280). ELTE Eötvös.
- Lenkovics B. (2014). *Dologi jog*. Eötvös József Könyvkiadó.
- Szalai É. (2017). Az Ákr. jogorvoslati rendszerének jellemzői. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (pp. 275–279). ELTE Eötvös.
- Varga Zs. A. (2017). A közigazgatás jogvédelmi rendszere. In Jakab A., & Fekete B. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszer>



# A KÖZPONTI KORMÁNYZATI IGAZGATÁSI SZERVEK FŐBB SZERVEZETIRÁNYÍTÁSI KÉRDÉSEI

VARGA ZSÓFIA KINCŐ\* 

\* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: [kincso.varga@uni-miskolc.hu](mailto:kincso.varga@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

A központi államigazgatási szervek, mint a közigazgatási szervezetrendszer tetején elhelyezkedő „csúcsszervek” kiemelt jelentőséggel és hatással bírnak a közigazgatás szervezetének egész rendszerére. A központi államigazgatási szervek kifejezés több szervtípust foglal magába, amelyek közül jelen tanulmányban a központi kormányzati igazgatási szerveket kívánjuk górcső alá venni. A központi kormányzati igazgatási szervek mind tevékenységüket, mind jelentőségüket és nem utolsósorban a közigazgatás szervezetét meghatározó mivoltukra tekintettel meghatározó szerepet töltenek be és hatást fejtenek ki az államigazgatásra, így az ország irányításának egészére. Ezen szervek egyrészt általános hatáskörrel, másrészt egyes területekre, szakigazgatási ágakra vonatkozóan különös hatáskörrel rendelkeznek feladatellátásuk szempontjából. Kiemelkedő szerepükből adódóan a megfelelő működés kulcsfontossággal bír, amely a szervezetirányítás eszközei révén valósulhat meg. Jelen tanulmány célja ezáltal a központi kormányzati igazgatási szervek működésének és szervezetirányítási kérdéseinek összefoglaló jellegű áttekintése, amelyek vizsgálatához azonban elengedhetetlenül szükséges a vizsgált szervek rendszertani elhelyezkedésének és abban betöltött szerepüknek vizsgálata.

## Kulcsszavak

államigazgatás, központi kormányzati igazgatási szerv, szervezetirányítás, szervezetrendszer, irányítás

## Abstract

As the “apex” bodies at the top of the administrative organisational system, central public administrations are of particular importance and have an impact on the whole system of public administration. The term ‘central administration’ encompasses several types of bodies, of which central government administrations are the ones we will focus on in this study. Central government administrations, by virtue of both their activities and their importance, not least, their role in determining the organisation of public administration, play a decisive role and have an impact not only on public administration but also on the management of the state, i.e. the governance of the country. These bodies have both general powers and special powers and influence on the organisation of the state administration in certain areas and branches of administration.



Due to their prominent role, proper functioning is of key importance, which can be achieved through the tools of organisational governance and management. The purpose of this paper is thus to provide a summary overview of the functioning and organisational governance issues of central government administrations, but a brief overview of the taxonomy of the bodies under study and the theoretical issues related to governance is essential for their examination.

### Keywords

state administration, central government administrative body, organisational governance, organisational system, governance

## 1. Bevezetés

A központi államigazgatási szervek a közigazgatás szervezetrendszerének „csúcsszervei”, amelyek betöltött pozíciójukból adódóan meghatározó jelentőséggel és hatással bírnak a közigazgatás rendszerének egészére. Jelen tanulmány keretei között a központi államigazgatási szervek közül kizárólag a központi kormányzati igazgatási szerveket kívánom górcső alá venni. A központi kormányzati igazgatási szervek a hierarchikus helyzetükből adódóan, valamint az ellátott tevékenységek jelentőségére tekintettel jelentős hatást gyakorolnak az államigazgatás rendszerének egészére. Ennek okán a megfelelő működés kulcsfontosságú tényezőként jelenik meg, amely a szervezetrányítás eszközei révén valósulhat meg.

A központi államigazgatás rendszerének vizsgálata során a rendszerváltás időszakától kell kiindulnunk, amikor is megteremtésre került a polgári, demokratikus igazgatás keretei között működő igazgatási rendszer. Az ekkor kialakult rendszer – különös tekintettel az egyes szervekre, azok elnevezésére, jogállására, feladat- és hatáskörére – az évek alatt számos változáson és módosításon esett át (Kovács & Hajnal, 2016), amelyek többségükben kötődnek az egyes kormányváltásokhoz.<sup>1</sup> A jelenlegi Kormány is ehhez igazodva kialakította az államigazgatás egy új rendszerét, amelynek realizálódása a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben ölt testet. A 2010. évi XLIII. törvény az államigazgatás rendszerében nem pusztán az egyes szerveket érintően, hanem rendszerszinten eredményezett változásokat, így a jelenleg hatályos szabályozás alapján megkülönböztetjük a központi államigazgatási szervek 4 fő kategóriáját (Torma et al., 2022, 55):

- központi kormányzati igazgatási szerv,
- önálló szabályozó szerv,
- autonóm államigazgatási szerv,
- rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

---

<sup>1</sup> Itt szükséges előrevetítve annak megjegyzése is, miszerint ugyan az államigazgatás rendszere alapvetően nem politikai alapokon nyugszik, azonban a politikai elem megjelenése és hatása ezen rendszerre természetes és elkerülhetetlen velejáró. Ezáltal az egyes kormányváltások az eltérő kormánypolitikák, ideológiák, valamint a kitűzött célok változatossága miatt elkerülhetetlenül befolyással bírnak az államigazgatás rendszerére, és gyakorta jelentős változásokat eredményeznek, mint pl.: az egyes minisztériumok összevonása vagy éppen szétválasztása az ellátandó feladatok alapján, aszerint, hogy az adott kormányzat mely területnek kíván kiemeltebb figyelmet biztosítani.

Jelen tanulmány terjedelmére tekintettel a következőkben a központi államigazgatási szervek közül részleteiben csak a központi kormányzati igazgatási szervekre kívánok kitérni, a további szervtípusokat csupán az átláthatóság érdekében szükséges mértékben érintőlegesen kívánjuk vizsgálni.

## 2. A központi kormányzati igazgatási szervek a központi államigazgatási szervek rendszerében

A központi államigazgatási szervek tehát 4 fő kategóriába sorolhatóak, ezáltal megalkotva ezen igazgatási rendszer gerincét. Az egyes kategóriákon belül a 2010. évi XLIII. törvény, valamint a központi kormányzati igazgatási szervekre vonatkozóan a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) alapján az alábbiak szerint határozható meg a központi államigazgatási szervek rendszere:<sup>2</sup>

<b>Központi kormányzati igazgatási szerv</b>	•kormány, minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal
<b>Önálló szabályozó szerv</b>	•NMHH, MEKH, SZTFH, OAH
<b>Autonóm államigazgatási szerv</b>	•KH, IH, GVH, NAIH, NVI, EUTAF
<b>Rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat</b>	•Rendőrség, büntetés-végrehajtás szervezet, hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok

1. sz. ábra: a központi államigazgatási szervek rendszere

Forrás: saját szerkesztés<sup>3</sup>

A központi államigazgatási szervek országos illetékeséggel az ország egész területére vonatkozóan fejtik ki tevékenységüket. Feladat és hatáskörüket a Kormány kivételével különös hatáskörű, továbbá valamely ágazat csúcsszerveiként látják el. (Szalai, 2018, 17)

Amennyiben a hierarchia szempontjából kívánjunk vizsgálni a központi államigazgatási szerveket, a „piramis” tetejére a központi kormányzati igazgatási szervek – azon belül is a Kormány – tehető, amely alatt egymás mellett helyezhetjük el az önálló szabályozó szerveket, az autonóm államigazgatási szerveket, valamint a rendvédelmi szerveket. A központi kormányzati igazgatási szervek – ezen belül is elsődlegesen a Kormány – képezik ugyanis a végrehajtó hatalom gerincét, amelyek ezáltal a közigazgatás alacsonyabb szintjeire közvetlen vagy közvetett módon irányítási, valamint felügyeleti jogosítványokkal bírnak. (Józsa, 2019, 1.2)

<sup>2</sup> Kit. 2. § (2)–(3) bekezdés. A kormányzati igazgatási szervek vonatkozásában a területi helyi igazgatási szervekkel együttesen kerülne a kormányzati igazgatási szervek rendszere teljességében bemutatásra, azonban a tanulmány a területi korlátaira tekintettel a területi helyi kormányzati igazgatási szerveket csak a legszükségesebb mértékben érinti.

<sup>3</sup> Rövidítések magyarázata: NMHH: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, MEKH: Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, SZTFH: Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, OAH: Országos Atomenergia Hivatal, KH: Közbeszerzési Hatóság, IH: Integritás Hatóság, GVH: Gazdasági Versenyhivatal, NAIH: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatal, NVI: Nemzeti Választási Iroda, EUTAF: Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság.

Azonban az önálló szabályozó szervek, valamint az autonóm államigazgatási szervek esetében elmondható, hogy azok mégsem egyfajta lineáris irányítási rendszerben állnak a kormányzati igazgatási szervek alatt. (Balázs, 2014a, 4–6) Az önálló szabályozó szervek, valamint az autonóm államigazgatási szervek kivételes szervtípusoknak tekinthetők, amelyek ugyan a központi közigazgatás részeként a Kormány alatt elhelyezkedve, azonban a Kormánytól, valamint az ágazatért felelős minisztertől függetlenül működnek. Ezen relatív függetlenség indokaként azon tény szolgál, hogy ezen szervek olyan hatósági tevékenységet folytatnak, amely esetében a megfelelő feladat ellátáshoz nélkülözhetetlen az autonómia – ha nem is teljeskörű – biztosítása. (Fazekas, 2018, 1) Az autonómia ezen szervek esetében alapvetően a hierarchián kívüliséget jelenti, vagyis a hatalmi helyzetnek, az alávetettségnek a hiányát, ezáltal azt, miszerint felettük nem helyezkedik el más olyan szerv, amely az irányítási eszközök mindegyikével bírna. (Fazekas, 2020, 2)

A központi kormányzati igazgatási szervek tehát a központi igazgatás tetején helyezkednek el, ezáltal pozíciójukból adódóan is kiemelt jelentőséggel bírnak. A végrehajtó hatalom letéteményeseiként nem pusztán hatással bírnak a közigazgatás rendszerének egészére, hanem mind általánosságban, mind egyes szervek vonatkozásában irányítják, felügyelik azt.

### 3. A központi kormányzati igazgatási szervek általános meghatározása

A kormányzati igazgatás az előzőekben kifejtettek alapján a végrehajtó hatalom gerincét képezi. Ehhez kapcsolódóan és ebből kiindulva szükséges meghatározni a kormányzati igazgatás mivoltát és mibenlétét. Így a kormányzati igazgatás a közigazgatás egy önálló alrendszere, amely a Kormány, mint a végrehajtó hatalom legfőbb szervére, valamint a Kormány irányítása alá tartozó, közhatalmat gyakorló szervezetrendszerre vonatkozó szabályok lefedésére törekszik. (Hazafi & Ludányi, 2021, 31) El kell különítenünk továbbá a kormányzati igazgatási szervek körétől azon költségvetési szerveket is, amelyek ugyan a Kormány igazgatása alá tartoznak, azonban a Kit. által tételesen felsorolt szervek között nem kerültek nevesítésre. Így a Kit. nyomán a kormányzati igazgatási szervek az alábbiak szerint határozhatóak meg és szemléltethetőek:

Kormányzati igazgatási szervek				
Központi kormányzati igazgatási szervek (ezek területi és helyi szervei)				Területi kormányzati igazgatási szervek
Kormány	Minisztérium	Kormányzati főhivatal	Központi hivatal	fővárosi és városi kormányhivatal

2. sz. ábra: A kormányzati igazgatási szervek rendszere

Forrás: saját szerkesztés

A közigazgatás rendszerében, azon belül a kormányzati igazgatási szervek vonatkozásában is „elsődleges helyen” a Kormány, mint általános hatáskörű szerv áll a hierarchia tetején, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései alapján feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály kifejezetten nem utal más szerv hatáskörébe.<sup>4</sup> Így a Kormány meghatározza a kormányzati politikát és annak elemeit, azon kereteket és irányokat, amely alap-

<sup>4</sup> Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés.

ján az alsóbb szintű szervezetek saját működésüket, feladatellátásukat szükséges meghatározni. A Kormány szerepköréből adódóan irányítási, valamint ellenőrzési jogkörrel is bír a kormányzati igazgatás egyéb szervei fölött. A Kormányon kívüli kormányzati igazgatási szervek különös hatáskörrel rendelkeznek, amely alapján egyes területekre – szakigazgatási ágakra – vonatkozóan látják el feladataikat. (Lapsánszky et al., 2017, 24) Meghatározó jelentőséggel bír a központi kormányzati igazgatási szervek jogállására vonatkozóan azon tény, miszerint azok alapítására jogszabály erejénél fogva kerül sor, így relatív függetlenséggel, autonómiával rendelkeznek. Ezen függetlenség elsődlegesen a belső szervezeti viszonyok esetében és az egyéb szervektől való függetlenségük – ide nem értve a Kormányt, amellyel ugyan nem egy szigorú értelemben vett irányítási, de függőségi viszonyban állnak – nexusában jelenik meg, amely alapján tevékenységüket a jogszabályi keretek és a kormányzati irányzatok figyelembevételével mellett kvázi szabadon fejthetik ki. Tekintettel azonban arra, miszerint ezen szervek az államigazgatási hierarchia felső szintjén helyezkednek el, az alattuk található szervek (beleírta jelen kontextusba a helyi, területi közigazgatás szerveit is) tevékenységére nézve meghatározzák a feladatellátás főbb vonalait, vagyis, mint felettes szervek irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokat gyakorolnak.<sup>5</sup>

Amennyiben az irányítás szemszögéből tekintünk az egyes szervekre, egyaránt felmerül a külső, valamint a belső (szervezeti) irányítás kérdése. A Kormány esetében külső irányításról aligha beszélhetünk, hiszen ezen szerv esetében a demokratikus államberendezkedés révén, mint „külső kontrollt” egyrészt az alkotmányos korlátokat említhetjük, amely által a szerv az Alaptörvénynek és a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően köteles működése során eljárni. Másrészt a hatalommegosztás elve alapján a Kormány felelős szervként az Országgyűlés irányába tartozik felelősséggel. A központi kormányzati szervek esetében – ahogyan az már említésre került – külső irányítóként a Kormány jelenik meg, azáltal, hogy annak irányítása alatt fejtik ki tevékenységüket. Az egyes szervezetek belső irányítását nézve általánosságban elmondható, hogy egyrészt megjelenik a jogszabályoknak való megfelelés kötelezettsége, másrészt pedig egyfajta autonómia azáltal, hogy jogszabályi keretek között a működésre vonatkozó kérdésekben általánosságban (szakmai kérdések, személyi állomány, gazdálkodás stb.) szabadon dönthetnek és saját kereteik között alkotják meg azokat. Ezen belső működési szabályok elsődlegesen a Szervezeti és Működési Szabályok (a továbbiakban: SzMSz) formájában öltönek testet. Azonban – a Kormány kivételével – ezen belső szabályok megalkotása esetén jelentkezik egy további „kontroll” elem, azáltal, hogy azok elfogadása a Kormányzat – jogszabály alapján kijelölt – valamely tagjának jóváhagyásához kötött.

#### 4. A Kormány

A Kormány a központi közigazgatás általános hatáskörű irányító szerve, amely testületi formában működik és tevékenységét az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.

A Kormány általános hatásköre ún. maradékelv alapján került megállapításra, azáltal, hogy az mindarra kiterjed, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Így az ellátandó feladatokra vonatkozóan taxatív felsorolást nem találhatunk, vagyis a Kormány által ellátandó feladat- és hatáskör rendkívül szélesen került meghatározásra. Ezen törvényi szabályozás szintén tükrözi a Kormánynak a végrehajtó hatalmi ágban betöltött meghatározó

<sup>5</sup> Ezek gyakorlati realizálódása természetesen szervtípusonként eltérő formában és terjedelemben jelenik meg, azok pontos körének meghatározása szervenként egyedi vizsgálatot igényel.

szerepét, hiszen a szabályozási javaslatok útján jelentős mértékben képes alakítani a többi hatalmi ág feladatellátását és működését. (Hazafi & Ludányi, 2021, 54) A Kormány továbbá ezen tág feladat- és hatásköréből, valamint a közigazgatás szervezetrendszerében betöltött pozíciójából adódóan a közigazgatás legfőbb – irányító – szerve. A Kormány tagjainak pontos megnevezését, részletes feladat- és hatáskörét a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) kormányrendelet (a továbbiakban: feladat- és hatáskör rendelet) tartalmazza, amelyből kitűnik, hogy a Kormány és tagjai részletes feladatellátásának meghatározására a Kormány maga jogosult eredeti jogalkotói hatáskörében.

A központi kormányzati igazgatási szervek közül egyedülként a Kormány látja el tevékenységét testületi szervként. A testületi működés egy sajátos formája valósul meg azáltal, hogy a fennálló kormányzati rendszer a minisztertanácsi<sup>6</sup> és kancellári<sup>7</sup> típusú kormányzás között helyezkedik el. Ezen sajátos kormányzati formában ugyanis a Kormány testületi szervként működik, amely a miniszterekből és miniszterelnökből áll, azonban a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg, amelynek keretei között irányítják a Kormány tagjait képező miniszterek az államigazgatás egyes, a feladatkörükbe tartozó ágazatokat, és látják el a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. (Balázs, 2014b, 8)

A Kormány a működésének részletes szabályait ügyrendjében<sup>8</sup> határozza meg, amely megalkotása során jelentős szabadsággal rendelkezik. A Kormány működése során feladat- és hatásköreit az ügyrendben foglaltak alapján a miniszterelnök vezetésével, testületként ülésein gyakorolja. A kormányzati munka ellátása nem esetlegesen, hanem előre tervezetten – féléves időtartamra meghatározott munkaterv alapján – heti rendszerességgel tartott ülések útján valósul meg. A Kormány ezen, előre meghatározott munkaterv alapján tárgyalja meg az előterjesztéseket, ezáltal biztosítva a folytonosságot, azonban természetesen a tervezhetőség korlátjaira tekintettel – az ügyrendben meghatározottakra tekintettel – minden olyan kérdést megtárgyalhat, amely az ország kormányzása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, így különösen például gazdaságpolitikai, egészségpolitikai, építésügyi, családvédelmi, agrárpolitikai stb. kérdések.

A kormányzati munka eredményeképpen a Kormány döntései rendelet, határozat (normatív vagy egyedi), formájában ölthetnek testet, valamint a kormányzati munka keretében irányelvet és elvi állásfoglalást fogadhat el. A Kormány döntései, habár a jogforrási hierarchiát tekintve különböző kötelező erővel rendelkeznek, általános elvvel határozzák meg a közigazgatás szempontjából tekintve a közigazgatás szervezetrendszerét, valamint feladatellátását. (Siket, 2014, 17–18)

A Kormány tehát működése során jelentős ráhatással bír a közigazgatás szervezetrendszerének egészére. Belső működését, valamint feladat- és hatáskörét tekintve a jogszabályi keretek között relatíve nagy függetlenséggel rendelkezik azok részletszabályainak megállapítása során. A Kormányban, mint testületi szerven belül szintén megfigyelhető egy belső hierarchia, amely alapján a miniszterelnök kiemelkedik a miniszterek sorából és nemcsak a kormányzati munkát, hanem az államigazgatást tekintve is jelentős irányítói hatáskörökkel rendelkezik. A miniszterek további, az kormányzati igazgatáson belül betöltött szerepére a következőkben a minisztériumok témakörének tárgyalásakor kívánunk kitérni.

<sup>6</sup> Minisztertanácsi típusú kormányzás: a Kormány testületként működik, tagjai a miniszterek és a minisztertanács elnöke (kormányfő), akinek azonban jogilag nincs kiemelt szerepe, a Kormány pedig többségi szavazással hozza döntéseit.

<sup>7</sup> Kancellári típusú kormányzás: a kormányfői tisztséget ellátó kancellár szerepe jogilag is kiemelt és meghatározó a Kormány összetételének meghatározásában és döntéshozatalban.

<sup>8</sup> A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) kormányhatározat.



#### 4.1. Miniszterelnök

A miniszterelnök nemcsak a Kormányon belül, hanem az államigazgatás rendszerére kiterjedően is jelentős jogosítványokkal, irányítási jogkörökkel rendelkezik. A Kormány tevékenységét tekintve kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a miniszterelnök jogosult meghatározni a Kormány általános politikáját, amelyhez igazodva a miniszterelnök a Kormány irányítása alatt álló, a miniszter irányítása alatt álló, illetve a miniszter felügyelete alatt álló szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg. A miniszterelnök irányítási, valamint ellenőrzési jogköre azonban nem áll meg pusztán ezen kör vonatkozásában, tekintettel arra, hogy más politikai felsővezetők, közigazgatási államtitkárok, valamint helyettes államtitkárok számára is élhet feladatmeghatározással, valamint ezen személyeket jelentéstételre vagy beszámolóra is kötelezheti.<sup>9</sup>

A miniszterelnököt ezen túl megilletik közvetlen irányítási eszközök is. A feladat- és hatáskör-rendelet rendelkezik arról, hogy az egyes központi közigazgatási szervek, mely kormánytag irányítása alá tartoznak. Ezt áttörve azonban a Kit. 6. §-ban foglaltak alapján a miniszterelnök nemcsak közvetett úton – a miniszterek útján –, hanem közvetlenül is irányíthat közigazgatási ágazatokat, államigazgatási szerveket, valamint azok vezetőit.

#### 5. Minisztérium

A minisztériumok a központi kormányzati igazgatási szervek sorában nemcsak alkotmányos jelentőségüknél fogva, hanem az általuk ellátott feladatok és gyakorolt hatáskörök számára és jelentőségére is tekintettel kiemelt helyet foglalnak el. A minisztériumok létesítésére kizárólag törvény útján kerülhet sor,<sup>10</sup> tekintettel az Alaptörvény rendelkezésére.<sup>11</sup>

A minisztériumok mibenléte az alábbi ismérvek alapján határozható meg:

- a Kormány irányítása és a Kormány tagjainak vezetése alatt állnak,
- a Kormány munkamegosztása, valamint a miniszter feladatköre alapján felelősek adott közigazgatási ágazat(ok) vagy terület(ek) stratégiájának megalkotásáért és végrehajtásáért, jogalkotásáért, költségvetéséért, a területi feleletellátás irányításáért,
- egyszerre politikai és szakmai-bürokratikus szervek, vagyis személyi összetételüket tekintve megjelenik egy politikai „változó” és egy szakmai „állandó” réteg. (Hazafi & Ludányi, 2021, 69)

A minisztériumok működésüket a központi kormányzat részeként, a Kormányzat irányítása és a miniszter vezetése alatt látják el, feladataik különös hatáskör alapján egy-egy ágazatra, szakterületre terjednek ki, ahol általános jelleggel határozzák meg a közigazgatási szervek működését és feladatellátását.

A minisztériumok belső felépítését tekintve azokat egy lineáris szervezeti struktúra jellemzi, amely alapján a szerv élén egy egyszemélyi vezető – a miniszter – áll, míg annak legalsó szintjén a nem vezetői tisztséget betöltő személyek helyezkednek el. A két végpontot képező szint között számos szint lehetséges fel, amelyek élén további vezetői feladatokat ellátó személyek találhatóak, akik további személyeket irányítanak. Ezek alapján a döntéshozatali, döntéshozatali, valamint végrehajtási láncban a szintek szinte kizárólag csak az alattuk vagy felettük

<sup>9</sup> Kit. 5. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>10</sup> Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény.

<sup>11</sup> Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdés.

lévő szintekkel állnak kapcsolatban. Így az egyes szinteken elhelyezkedő vezetők szinte kizárólag a szervezetrendszerben alsóbb szinten elhelyezkedő szervezeti egységek tevékenységét irányítják. (Drótos & Gajdusчек, 2014, 5)

### **5.1. A miniszter**

A szervezet élén tehát egyszemélyi vezetőként a miniszter áll. A minisztérium pedig a miniszter munkaszervezeteként a miniszter tevékenységének, feladatellátásának biztosítása céljából fejt ki tevékenységét. A miniszter működése során a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja a rábízott, az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatokat, valamint az alárendelt szerveket. A rábízott feladat- és hatáskörök részletes meghatározását, nem törvény, hanem a Kormány állapítja meg saját hatáskörben alkotott rendelet útján. A miniszter tevékenysége során, valamint törvényi felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet alkothat. Ezen rendeletek által a miniszter kötelező jelleggel szabja meg az irányítása alatt álló szervek működését és feladatellátását. A miniszter az ellátott tevékenységért azonban felelősséggel tartozik egyrészt a miniszterelnök, másrészt az Országgyűlés irányába.

### **5.2. Az államtitkár**

Tekintettel a minisztériumi munka során ellátott feladatok jelentőségére, valamint terjedelmes voltára a miniszter, habár egyszemélyi vezetőként jár el, a munkája segítése érdekében a minisztériumok szervezetében államtitkárok működnek a miniszter teljes jogkörű helyetteseiként. A minisztériumok által irányított államigazgatási szakterületek és feladatok mentén, rendszerint több államtitkár működik a miniszter irányítása alatt. Az egyes államtitkárok pontos megnevezése az ellátott feladatkörre hivatkozással az egyes minisztériumok SzMSz-ében kerül nevesítésére. Az államtitkárok politikai felsővezetőkként látják el tevékenységüket, amely alapján felelősségük kettős irányban áll fenn: egyrészt a közvetlen felettesük, vagyis a miniszter, másrészt a miniszterelnök vonatkozásában. Az államtitkár a minisztérium szervezetében betöltött pozíciójából adódóan szintén rendelkezik irányítási jogkörrel, amely alapján irányítja a helyettes államtitkárok tevékenységét.

### **5.3. A közigazgatási államtitkár**

A minisztérium szervezetének irányítása tekintetében kiemelt jelentőséggel bíró – első számú szakmai vezető a közigazgatási államtitkár. A minisztérium hivatali szervezetét a közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti. A minisztériumban egy közigazgatási államtitkár működhet.<sup>12</sup> A közigazgatási államtitkárok kulcsfontosságú szereplőként jelennek meg a minisztériumok működésének szervezetében. Ezáltal a munka folyamatosságának biztosítása érdekében a Kit. rendelkezik a közigazgatási államtitkár akadályoztatása esetére vonatkozólag helyettesítésükről, valamint a pozíció betöltetlenségének esetére vonatkozó átmeneti rendelkezésekről. A közigazgatási államtitkárok a minisztériumok szervezetrendszerében betöltött jelentősége abból adódik, hogy ezen államtitkárnál koncentrálódik a minisztérium funkcionális működésének<sup>13</sup> biztosítása, to-

<sup>12</sup> Kit. 25.§ (1)–(2) bekezdés.

<sup>13</sup> Költségvetés és pénzügy, személyügy – a közigazgatási államtitkár általános szabály szerint az apparátus feletti munkáltatói jogokat is gyakorolja –, intézményfelügyelet, jogalkotás és jogalkalmazás.

vábbá a minisztériumon belül kialakított szakmai javaslatokat és vitákat a közigazgatási államtitkár képviseli a politikai szint felé (és fordítva). (Hazafi & Ludányi, 2021, 87)

#### 5.4. A minisztérium szervezete

A minisztérium szervezetét, valamint felépítését a jogszabály adta keretek között a minisztérium SzMSz-e szabályozza részletesen. Az SzMSz kiadásának (illetve módosításának) jogköre a minisztert illeti meg utasítás formájában, azonban nem teljesen szabad körűen, tekintettel arra, hogy az a miniszterelnök jóváhagyásához kötött. A minisztérium létszámát a Kormány állapítja meg, de az egyes szervezeti egységek közötti elosztás tekintetében az SzMSz tartalmaz rendelkezéseket. A minisztérium szervezetét tekintve két részre osztható (Lőrincz, 2005, 114–115):

1. politikai elemeket tartalmazó változó struktúra,
2. szakmai állandó struktúra.

A politikai változó struktúrába tartoznak:

- miniszter,
- államtitkárok, ezek politikai segítői,
- a politikai tanácsadók, főtanácsadók.

A politikai változó struktúrába tartozók politikai döntés alapján kerülnek kinevezésre, feladatok közpolitikai és jogállásuk eltér a közszolgálati tisztviselőkéitől. Fontos jellemzőjük, ahogyan azt ezen kategória neve is sugallja, azon tényező, miszerint a politikai viszonyok változásai által változik az ezen pozíciókat betöltő személyek köre is.<sup>14</sup>

A szakmai állandó struktúrába tartoznak:

- közigazgatási államtitkár,
- helyettes államtitkárok,
- főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők,
- a nem vezető tisztséget betöltő érdemi feladatokat ellátó közszolgálati tisztviselők.

A szakmai állandó struktúrába tartozó személyi kör szakmai feladatokat lát el, ezért megbízatásuk alapja az általános és munkakörtől függő speciális szakmai képesítési előírások teljesítése, feladataikat pedig főszabályként határozatlan idejű közszolgálati tisztviselői jogviszonyban látják el. (Balázs, 2014b, 18)

A minisztérium szervezeti egységeit tekintve miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra tagozódik, a főosztály, továbbá a titkárság – ha a főosztályvezető vezetése alatt áll – osztályokra tagozódhat. A minisztériumban továbbá államtitkári kabinet működhet.<sup>15</sup> A szervezeti egységeket kategorizálhatjuk aszerint, hogy azok szükségszerűen vagy esetlegesen létrehozható egységek. Szükségszerűen létrehozandó egységek:

- miniszteri kabinet,
- a főosztályok,
- a titkárságok.

Esetlegesen létrehozható egységek:

- főosztályokon vagy a főosztályvezető vezetése alatt álló titkárságokon az osztály,
- az államtitkári kabinet.

A miniszteri kabinetet főosztályvezetőként a kabinetfőnök közvetlenül vezeti, tevékenységét

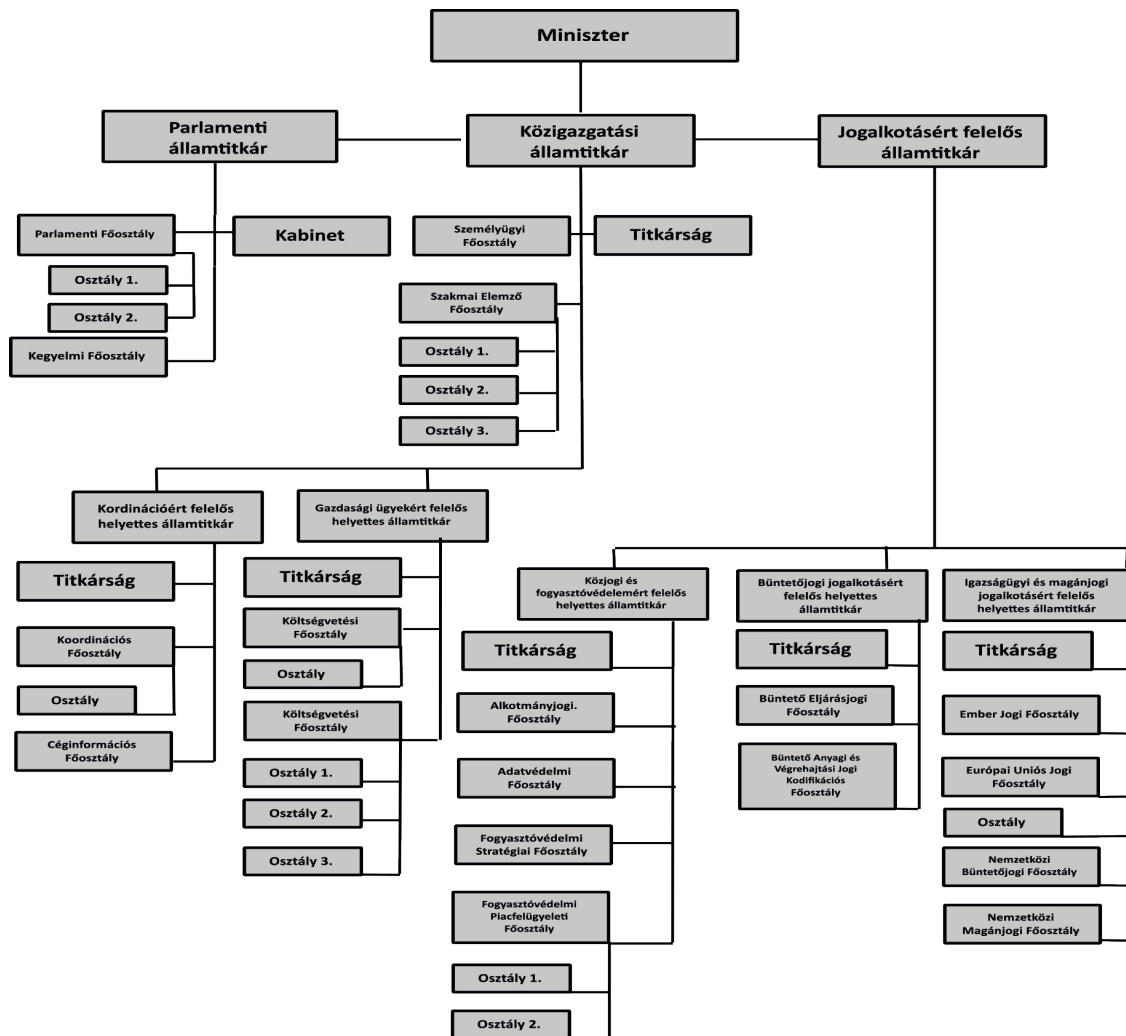
<sup>14</sup> Kormányváltások esetében szinte elkerülhetetlenül, de amennyiben az egyes miniszterek személyében következik be változás is gyakran magával hozza ezen réteg személyi körének cserélődését.

<sup>15</sup> Kit. 28. § (1) bekezdés.

pedig a miniszter irányítja. Amennyiben államtitkári kabinet is létesítésre kerül az SzMSz útján, azt a kabinetfőnök szintén közvetlenül vezeti, tevékenységét azonban az államtitkár irányítja.

A főosztályt főosztályvezető vezeti, tevékenységét főszabályként pedig az SzMSz alapján meghatározott helyettes államtitkár irányítja. Azonban az SzMSz rendelkezhet úgy, hogy tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár irányítja. Az osztályokat a főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes vagy osztályvezető vezeti (akinek ekkor tevékenységét a főosztályvezető irányítja). Az államtitkárok, helyettes államtitkárok, valamint a közigazgatási államtitkár tevékenységét titkárságok is segíthetik. Amennyiben titkárságok működnek, azokat főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét azon vezető – államtitkár, helyettes államtitkár, közigazgatási államtitkár – irányítja, akinek a segítségére létrejött a titkárság.

A minisztérium szervezetrendszeré ezáltal mind elméleti, mind gyakorlati síkon igen összetett, hierarchikus rendszert képez, ebből adódóan az egyes szervek vizsgálata során elkerülhetetlenül megjelennek mind gyakorlati, mind elméleti aspektusok, tekintettel arra, hogy a két oldal állandó hatással bír egymásra. (Lázár, 2013, 6) A fent kifejtettek alapján a minisztériumok szervezeti felépítése egy gyakorlati példa az Igazságügyi Minisztérium SzMSz-e<sup>16</sup> nyomán a következők szerint vázolható fel:



3. sz. ábra: Az IM szervezeti felépítése

Forrás: saját szerkesztés

<sup>16</sup> Az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2023. (VIII. 9.) IM utasítás.

A minisztériumok tehát a külső irányítás szempontjából a Kormány irányítása alatt álló szervek, amelyek a rájuk bízott feladat- és hatáskörök tekintetében az általános kormánypolitikában foglaltaknak megfelelően látják el tevékenységüket. A minisztériumok továbbá irányító szerepet is betöltenek a közigazgatási szervezetrendszerben alattuk elhelyezkedő szervek tevékenységére vonatkozóan, meghatározva azok működésére, valamint tevékenységellátására vonatkozó legfőbb szabályokat. Ennek során jogalkotás útján kötelező érvénnyel tudják ezen szabályokat meghatározni. A minisztériumok belső szervezetét tekintve annak élén egyszemélyi vezetőként a miniszter áll, aki vezeti a minisztérium működését. A minisztériumok belső szervezetrendszere mind az egyes szervezeti egységeket, mind az azok élén álló, akár politikai, akár szakmai réteghez tartozó személyi állományt tekintve erősen tagolt, hierarchikus rendszert alkot. A belső szabályok érvényesülése terén fontos kiemelni, hogy ugyan a jogszabály adta keretek között, de az SzMSz útján történő szabályozás által a miniszter jelentős hatással – valamint irányítással – bír a belső szervezetrendszerre nézve.

## 6. A kormányzati főhivatal és a központi hivatal

A központi kormányzati igazgatási szervek rendszerében a minisztériumi szint alatt két további szerv helyezkedik el, nevezetesen a kormányzati főhivatal, valamint a központi hivatal. Alsóbb rendű elhelyezkedésük abból következik, miszerint irányításukat tekintve vagy a Kormány vagy valamely miniszter irányítása alatt állnak. Ezen szervek működése szükségességének indokaként egyrészt a speciális feladatellátás, másrészt eljárás-gazdasági szempontok jelennek megtekintettel arra, hogy ezen szervek formában rugalmasabban és hatékonyabban tudják ellátni tevékenységüket.

A Kit. ezen szervek felépítésére és működésére vonatkozóan elsődlegesen a minisztériumokra vonatkozó szervezeti és működési szabályok alkalmazását rendeli.<sup>17</sup> Azonban ez nem eredményez a két szervtípus között sem jogállását, sem szerepkörét tekintve egyenlőséget. A kormányzati főhivatal és a központi hivatal ugyanis jóval szűkebb területre, azaz egy meghatározott, behatárolt ágazati igazgatási, illetve hatósági feladatkör napi ellátására vonatkoztatva fejtik ki tevékenységüket.

### 6.1. A kormányzati főhivatal

A kormányzati főhivatalok a Kormány irányítása alatt különös hatáskörű szervekként meghatározott igazgatási ágakra nézve fejtik ki tevékenységüket. A kormányzati főhivatalok ugyan a hierarchikus helyzetükből adódóan a Kormány irányítása alatt állnak, azonban felügyeletüket a Kormány által – eredeti jogalkotó hatáskörben – rendelet útján kijelölt miniszter látja el.<sup>18</sup> A kormányzati főhivatalok létesítésére törvény útján kerülhet sor. Így a Kit. rendelkezései nyomán kormányzati főhivatalként működik:

- a Központi Statisztikai Hivatal és
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala

A kormányzati főhivatalok az ellátandó feladatokra, valamint a szervek működésének céljára tekintettel jelentős szakmai autonómiával rendelkeznek. Erre tekintettel a Kit. kimondja, hogy a

<sup>17</sup> Kit. 35. § (2) bekezdés.

<sup>18</sup> Jellemzően az adott ágazatért felelős miniszter.



kormányzati főhivatalok törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatóak.<sup>19</sup> Ennek elsődleges jelentősége abban áll, miszerint az irányítás jogosultja – vagyis a miniszter, illetve a Kormány – az irányítás jogosítványai közül, - annak egyik legerősebb eszközével - az utasítás jogával a kormányzati főhivatalok jogszabályban meghatározott feladatellátására vonatkozólag nem bírnak. A felügyeletet ellátó minisztert hatáskörében eljárva azonban megilleti a rendeletalkotás a főhivatal hatáskörébe tartozó kérdésekben, valamint előterjesztéssel élhet törvény vagy kormányrendelet alkotására, továbbá képviseli a kormányzati főhivatalt az Országgyűlés, valamint a Kormány előtt.<sup>20</sup>

## 6.2. A kormányzati főhivatal szervezete

A kormányzati főhivatalok szervezetét a jogszabályi rendelkezések adta keretek között a szervezetek SzMSz-e határozza meg. A kormányzati főhivatalok esetében alapvetően a minisztériumokra vonatkozó szervezeti szabályok alkalmazandóak. A szervezet élén ebből kiindulva egyszemélyi vezetőként a kormányzati főhivatal vezetője áll. A szervezetre vonatkozó részletes szabályok a szerv SzMSz-ében kerülnek meghatározásra, amely megalkotására a kormányzati főhivatal vezetője jogosult, azonban annak kiadására – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter jóváhagyását követően – a főhivatalt felügyelő miniszter jogosult normatív utasítás formájában. A szervezetrendszer tekintve a jogszabályi rendelkezésekhez igazodva a minisztériumi szervezetrendszerhez hasonlóan a főhivatal vezetője alatt az egyes szakigazgatási területekhez igazodva a főhivatal vezetőjének munkáját, annak irányítása alatt elnökhelyettesek segítik. Az elnökhelyettesek irányítása alatt főosztályok helyezkednek el, amelyek élén szintén főosztályvezetők állnak. A főosztályok alatt további szervezeti egységekként osztályok állnak, amelyek élén osztályvezetők működnek.

A kormányzati főhivatalok rendszere ezáltal a jogszabályi kereteknek megfelelően igazodik a minisztériumok szervezeti felépítéséhez, tevékenységüket szintén egy erősen hierarchikus, lineáris irányítási rendszerben látják el.

## 6.3. A központi hivatal

A központi hivatalok különös hatáskörű, valamely miniszter irányítása alatt álló központi kormányzati igazgatási szervekként látják el tevékenységüket. A központi hivatalok létesítésére elsődlegesen akkor kerül sor, ha az adott ágazati ügycsoportok tömeges intézése szükséges. A központi hivatalok és a kormányzati főhivatalok jogállása közötti leglényegesebb eltérések, hogy

- a központi hivatalok nem a Kormány, hanem a miniszter irányítása alatt állnak,
- létrehozásuk nemcsak törvény útján, hanem kormányrendelet útján is megvalósulhat.

Ennek megfelelően került sor példa okán a Nemzeti Kommunikációs Hivatal létesítésére a 162/2020. (IV.30.) Kormányrendelet által, amely alapján a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva rendelkezett a Hivatal felállításáról, valamint az irányítással rendelkező miniszter kijelöléséről, amely feladat ellátására az általános politikai koordinációért felelős miniszter került meghatározásra.

<sup>19</sup> Kit. 34. § (3) bekezdés.

<sup>20</sup> Kit. 34. § (2) bekezdés.

A központi hivatalok irányításukat tekintve egy osztott irányítás alatt állnak – ezáltal szűkebb autonómiával rendelkeznek, mint a kormányzati főhivatalok –, tekintettel arra, hogy a központi hivatalok esetében egyes irányítási jogokat nemcsak a miniszter, hanem valamely más központi kormányzati igazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos is gyakorolhatja.<sup>21</sup> A központi hivatalok szervezetére vonatkozóan szintén a minisztériumokra vonatkozó szabályok alkalmazandóak, amelyek igazodnak a kormányzati főhivataloknál kifejtettekhez.

## 7. Összegzés

A központi kormányzati igazgatási szervek mind az államigazgatás, mind a központi igazgatás szervezetén belül elsődleges és meghatározó helyen állnak. Ezen szervek kijelölik a közigazgatás egész szervezete működésének legfőbb kereteit, irányait, stratégiáit tevékenységük által. Ennek keretében a Kormány általános hatáskörrel meghatározza a kormányzati politikát, amely keretében irányítja a végrehajtó hatalmi ágat. Az egyes szakigazgatási ágakra, igazgatási ágakra vonatkozóan elsődleges irányító szerepben az egyes minisztériumok, az élükön álló miniszterrel jelennek meg. A minisztériumok szerteágazó tevékenységi körére tekintettel szervezetük is egy erősen tagolt, hierarchikus irányítási rendszert képez a megfelelő és hatékony feladatellátás érdekében. A kormányzati főhivatalok a minisztériumi szervezetrendszerhez hasonló formában, azonban egyes meghatározott igazgatási ágakra specifikusan látják el tevékenységüket, míg a központi hivatalok adott ágazati ügycsoportok tömeges intézése érdekében látják el feladataikat.

Ezek alapján megállapítható, hogy a kormányzati igazgatási szervek a központi igazgatás rendszerében egy hierarchikusan felépített irányítási rendszer – mind a külső, mind a belső irányítást tekintve – keretei között, az általános hatásköri kompetenciáktól haladva az egyre szűkebb igazgatási ágakig meghatározzák az igazgatás rendszerét.

## Hivatkozások

- Balázs I. (2014a). *Az autonóm közigazgatási struktúrákról és a közigazgatási szervek önállóságának egyes kérdéseiről*. In Fekete B., Horváthy B., & Kreis B. (Eds.), *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (pp. 29–45). HVG-ORAC. Online: [http://real.mtak.hu/19696/1/liber\\_amicorumvoros\\_imre1018.pdf](http://real.mtak.hu/19696/1/liber_amicorumvoros_imre1018.pdf)
- Balázs I. (2014b). *A közigazgatás központi szervei*. NKE.
- Drótos Gy., & Gajdusчек Gy. (2014). *Szervezetirányítás: felügyelet és ellenőrzés*. NKE.
- Fazekas J. (2018). *Önálló szabályozó szerv*. In Jakab A., & Fekete B. (Eds.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv>
- Fazekas J. (2020). *Autonóm államigazgatási szervek*. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Eds.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek>
- Hazafi Z., & Ludányi D. (2021). *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. NKE.

<sup>21</sup> Kit. 36. § (2) bekezdés.

- Józsa Z. (2019). A közigazgatás funkciói és feladatai. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai>
- Kovács É., & Hajnal Gy. (2016). A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In Jakab A., & Gajdusчек Gy. (Eds.), *A magyar jogrendszer állapota* (pp. 528–563). MTA JTI.
- Lapsánszky A., Patyi A., & Takács A. (2017). *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Dialóg Campus.
- Lázár L. (2013). *Közigazgatás szervezetelméleti megközelítésben*. NKE.
- Lőrincz L. (2005). *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC.
- Siket J. (2014). *A Közigazgatási Szerv Jogalanyisága, közigazgatási szervek tevékenységi típusai, közigazgatási szervezetrendszer, szervezeti igazgatás*. NKE.
- Szalai A. (2018). *A közigazgatási jog alapjai*. Dialóg Campus.
- Torma A., Czékmanн Zs., Nyitrai P., Szabó B., Ritó E., Czibrik E., & Cseh, G., (2022). Gondolatok a közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 46–64. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.3>



# A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÉS A KÖZIGAZGATÁS

*Gondolatok a mesterséges intelligencia szabályozás  
kockázatalapú megközelítéséről a gyakorlatban,  
kihívások és lehetőségek*

RIDEG GERGELY\* 

\* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, E-mail: [rideg.gergely@gmail.com](mailto:rideg.gergely@gmail.com)

## Absztrakt

A mesterséges intelligencia (MI) alkalmazása a közigazgatásban és a technológia határokon átvé-  
lő jellegének figyelembevételével az európai dimenzióban való szabályozást indokoltá teszi. Az  
európai szintű meghatározás mellett fontos az alkalmazásokhoz szükséges szabványok kialakítá-  
sa. Ezek a sztemderdek kulcsfontosságúak az áttekinthetőség, nyilvánosság, közérdek-képvisel-  
et, egységesség és ellentmondás-mentesség tekintetében, segítve az MI által jelentett kockázatok  
kezelését és a jogbiztonság megteremtését. Az MI alkalmazása a közigazgatásban számos kihí-  
vást vet fel, beleértve a megbízhatóságot, az átláthatóságot, és a munkaerőpiaci változásokat. Az  
OECD hangsúlyozza a kormányok szerepét a megbízható MI-kutatásban és fejlesztésben, vala-  
mint szabványok és etikai irányelvek kidolgozásában. Az MI alkalmazásának területeit elemző  
OECD dokumentumok szerint az MI számos területen alkalmazható a közigazgatásban, például  
a jóléti szolgáltatásokban és az operatív hatékonyság növelésében. A mesterséges intelligencia al-  
kalmazása a közigazgatásban összetett és érzékeny terület, amely e tanulmány kereteit meghalad-  
ja. A technológia jelentette kockázatokkal kapcsolatos kutatási eredmények és válaszok értelme-  
zése, valamint a felelősség kérdése fontostémakörök. Ugyanakkor tény, hogy az MI alkalmazása  
új lehetőségeket teremthet, amelyek bemutatására a tanulmány több példát is hoz.

## Kulcsszavak

mesterséges intelligencia, közigazgatás, szabályozási kihívás, kockázat, Európai Unió

## Abstract

The use of artificial intelligence (AI) in public administration and the cross-border nature of the  
technology justify regulation in the European dimension. In addition of he definition at European  
level, it is important to develop standards for applications. These standards are key in terms of  
transparency, publicity, public interest representation, consistency and non-contradiction, helping

to manage the risks posed by AI and to create legal certainty. The use of AI in public administrations raises a number of challenges, including reliability, transparency and changes in the labour market. The OECD emphasises the role of governments in research and development of sound AI, and in the development of standards and ethical guidelines. OECD documents analysing the areas of application of AI show that AI can be applied in many areas of public administration, such as welfare services and increasing operational efficiency. The application of artificial intelligence in public administration is a complex and sensitive area that exceeds the scope of this study. The interpretation of research results and answers related to the risks posed by technology, as well as the question of responsibility, are important topics. At the same time, it is a fact that the application of AI can create new opportunities, for which the study provides several examples.

### Keywords

artificial intelligence, public administration, challenges of regulation, risk, European Union

## 1. Bevezető gondolatok

Annak megválaszolására, hogy miért érdemes és kell foglalkozni a mesterséges intelligencia és a közigazgatás kapcsolatával Zlinszky János professzor szavait idézem, miszerint „A jogállam kiegyensúlyozott, átlátható, felelős, ellenőrzött hatalomgyakorlást jelent, a társadalom rendjét és békéjét biztosítandó. A hatalom gyakorlása többfelé ágazó tevékenység; normatív, aktív és passzív módon veszünk abban részt. A jogállami hatalom legitim. Belső felhatalmazottsága az önkéntes, természetes, szükségszerű alávetettségéből ered, az alávetettek által történt-történő szabad elfogadottságon alapul.” (Zlinszky, 2011, 2). Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy miként és hogyan függ össze korunk egyik legnagyobb technikai forradalmának tárgya és a társadalmi rend igazgatása, véleményem szerint az egyik legizgalmasabb vitakérdés, amely az emberiség fenntartható fejlődése szempontjából feltehető.

Egyetértve Zlinszky János professzor és Birher Nándor álláspontjával, úgy gondolom, hogy a közigazgatás célját és funkcióját tekintve kulcsszerepet játszik abban, hogy a nemzetek és nemzetek feletti szervezetek miként lesznek képesek a komoly kihívásokat támasztó mesterséges intelligenciával összefüggő gazdasági és társadalmi tényezők kezelésére (Birher, 2020).

Az egyes kormányok egyre több figyelmet és erőforrást szentelnek a közösségi szektor informatikai fejlesztésére. Egyre több stratégia lát napvilágot, amelyek célja többek között a közigazgatás kapacitásának bővítése informatikai eszközökkel. Az információs és kommunikációs technológia koordinált használatára egyre többször alkalmazzák az e-közigazgatás kifejezést (Von Haldenwang, 2004).

A jelen tanulmányban elsőként feltérképezzük a mesterséges intelligencia rendszerek és a közigazgatás kapcsolatát, majd gyakorlati példákon keresztül szemléltetjük az ilyen MI-alkalmazások működését és kihívásait.

## 2. Kutatási módszer

A kutatási kérdésekre normatív vizsgálatok útján, rendszertani értelmezéssel (*interpretatio systematica*), és kontextuális elemzéssel keresem a választ. Az analízis használja továbbá az alkotmányos alapjogok szerinti értelmezést, és úgyszintén a jog mögötti etikai értékek szerinti értelmezést.



### 3. Alapvetések és alapfogalmak

Stuart J. Russell és Peter Norvig meghatározása szerint a mesterséges intelligencia egy „emberi módon/racionálisan gondolkodni/cselekedni képes rendszer (ágens)” (Russel & Norvig, 2000, 34). A jelen tanulmány írásakor a mesterséges intelligencia alatt azt a széles körben elfogadott mesterséges intelligencia definíciót vessez alapul, amely a 2018-es EU Mesterséges Intelligencia Stratégia által alkalmazott meghatározásra vezethető vissza (Ulnicane, 2022, 256). E szerint „a mesterséges intelligencia intelligens viselkedésre utaló rendszereket takar, amelyek konkrét célok eléréséhez elemzik a környezetüket és – bizonyos mértékű autonómiával – intézkedéseket hajtanak végre.”

Mesterséges intelligencia rendszereket különböző technikák és megközelítések közül egy vagy több alkalmazásával fejlesztenek. A jelen tanulmánynak nem célja külön vizsgálni az egyes technikákat, így például a logikai és tudásalapú megközelítéseket, vagy a statisztikai megközelítéseket. Rögzítem, hogy a tanulmány írásakor az egyik legelterjedtebb fejlesztési módszer a mesterséges neurális hálózatok módszere, amelyet az emberi agy szerkezete és működése inspirált. Ez a gépi tanulás egy részhalmozát képezi, és a mélytanulási algoritmusok középpontjában áll.<sup>1</sup>

A dolgozat írásakor gépi tanulást alkalmazó mesterséges intelligencia rendszerek és a szakértői rendszerek elhatárolásának van jelentősége azzal együtt, hogy az ismertetésre kerülő európai uniós jogalkotási törekvéseknél a tágabb MI-definíciót használják. A szakértői rendszerek egyszerűbb algoritmusok, amelyek a „ha, akkor” elven működve képesek választ adni (Fejes & Futó, 2021, 9).

„A mesterséges intelligencián alapuló rendszerek lehetnek kizárólag szoftveralapú rendszerek, amelyek a virtuális világban működnek (pl. hangasszisztensek, képelemző szoftverek, keresőprogramok, hang- és arcfelismerő rendszerek), illetve a mesterséges intelligencia beépíthető hardvereszközökbe is (pl. fejlett robotok, autonóm járművek, drónok és a tárgyak internetéhez kapcsolódó alkalmazások)” (Európai Bizottság, 2018).

Továbbá fontos rögzítenem, hogy a jelen tanulmány során a „közigazgatás” és a „közigazgatási rendszerek” fogalmakat a legtágabb értelemben használom. Egyszerre vizsgálom mind az állami, mind az önkormányzati igazgatás feladatait és funkcióit. Ennek az az oka, hogy álláspontom szerint, úgy az önkormányzati igazgatás, mint az államigazgatás szempontjából fontos, hogy az ügyfelek érdekeit szem előtt tartva a digitalizációs átalakuláson essenek át. Álláspontom szerint szükséges, hogy ezek a szervek a megfelelő hardveres és szoftveres támogatást egyaránt megkapják.

A mesterséges intelligencia rendszerek számtalan területen képesek segíteni az emberek hétköznapijait. Az olyan digitális alkalmazások, mint a chatbotok, a telefonos ügykezelő rendszerek, vagy az önvezető járművek mind azt a célt hivatottak szolgálni, hogy az emberek életét egyszerűbbé és könnyebbé tegyék, és a polgárok életszínvonalát megemeljék. Az Európai Bizottság a mesterséges intelligencia előnyeiként detektálta a polgárok, vállalkozások és közérdekű szolgáltatások részére hasznosítható technológiai fejlesztéseket, így a gépek ritkább meghibásodását, a biztonságosabb közlekedést, a hatékonyabb egészségügyet (Európai Bizottság, 2020, 2).

Ez a fajta könnyebb és egyszerűbb ügyvitel iránti igény a piaci szektorból beáramlott a közigazgatásba is. A közigazgatásban alkalmazott mesterséges intelligencia rendszerek tekinte-

---

<sup>1</sup> IBM: What is a neural network? Online: <https://www.ibm.com/topics/neural-networks>

tében beszélhetünk egyrészt azokról a rendszerekről, amelyek a közigazgatási szervek belső működését segítik, továbbá léteznek olyan mesterséges intelligencia rendszerek, amelyek az adott közigazgatási szerv eddig végzett belső informatikai feladatait egyszerűsítik és gyorsítják, továbbá léteznek olyan mesterséges intelligencia rendszerek, amelyek a közigazgatási tevékenység ellátásában hatnak közre, pl. építési engedélyek kiadása, elveszett jogosítvány ügyintézés. A mesterséges intelligencia rendszerek közigazgatási feladatokkal kapcsolatos megjelenésének számos eredménye van.

Mannheimben arra látunk példát, hogy intelligens kamerákkal igyekeznek felderíteni az utcai bűnözést (Djeffal, 2018). A kamerák lehetővé teszik, hogy a rendőrök megvizsgálhassák, hogy egyes szituációban a beavatkozás szükséges vagy sem. Az algoritmusok automatikusan felismernek bizonyos viselkedési mintákat, amelyek bűncselekményekre utalnak, például ütésre vagy rúgásra.<sup>2</sup>

A közigazgatásnak társadalomirányító és társadalomszervező funkciója van. A közigazgatás egy rétegelt, hatalmas személyi és tárgyi erőforrással rendelkező rendszer, amely a társadalmi szerveződés esszenciáját képezi. Az a kritikai megfogalmazás miszerint a mesterséges intelligencia rendszerek alkalmazása egyértelműen rossz és veszélyes, mivel a hatékonyságára tekintettel rengeteg munkahely szűnhet meg a közigazgatási szervezetrendszeren belül is, álláspontom szerint nem feltétlenül állja meg a helyét ilyen leegyszerűsített módon. Úgy gondolom ugyanis, hogy fontos szem előtt tartani a társadalom egészére gyakorolt hatását. Ahogyan arra sok szerző, így Tóth András is felhívja a figyelmet, fontos szem előtt tartani, hogy a technológia van az emberért és nem az ember van a technológiáért (Tóth, 2019). Azáltal, hogy a közigazgatásban a mesterséges intelligencia alkalmazása révén az eljárások gyorsulnak és az adminisztratív terhek csökkennek, minden bizonnyal egy minőségibb társadalmi együttélés valósulhat meg.

Érdemes szem előtt tartani azt a szempontot is, hogy a huszonegyedik században olyan globalizációs folyamatoknak vagyunk a szemtanúi, amelyek során változó számosságú és eredetű embertömeg igényeinek kell megfelelnie a közigazgatásnak és nemcsak belső kihívásokkal, de országokon kívülről érkező hatásokkal is számolnia kell, és ezekre fel kell készülni. Véleményem szerint a technológiai újdonságok elterjedése is tekinthető egy ilyen kívülről érkező hatásnak, a kérdés már régóta nem az, hogy el kell-e fogadnunk, hanem az, hogy miként.

#### 4. A mesterséges intelligencia azonosított kockázatai

A mesterséges intelligencia rendszerek szabályozás körében világszerte pezsgő vita folyik a szakértők között. Az egyes jogalkotók számolnak azzal, hogy továbbra is védelmezniük kell az alapvető emberi jogokat, ugyanakkor nem szeretnék, hogy egy túl szigorú szabályozással versenyhátrányba kerüljenek. Annak érdekében, hogy a jogalkotó óvatos attitűdjét megértsük, szükséges átgondolni, hogy a mesterséges intelligencia rendszerek alkalmazása az előnyök mellett számos kockázattal is járhat. Egyik oldalról például a bűnmegelőzési célból hasznosnak mondható automatikus megfigyelés egyszerre könnyen a polgárok autonómiájának megsértéséhez vezethet. Habár az iménti példa is súlyos jogsértést eredményez, az emberek gyakran nagyobb volumenű és baljóslatú szcenáriókat társítanak a felelőtlen és kapzsi, úgy értem, hogy üzleti célok orientálta

<sup>2</sup> A rendszer működésére lásd: Susanka (2023).

MI-fejlesztéshez.<sup>3</sup> Ilyen körben szokták említeni a halált okozó autonóm fegyverrendszereket. Ezek fejlesztése természetesen nem ismert teljes körűen, mindazonáltal a nemzetközi jogász társadalom nagy része komoly erővel képviseli azt az álláspontot, hogy az ilyen fegyverek előzetes tilalmát kell bevezetni. Ilyen tiltásra példaként szolgál a maradandó vakságot okozó lézerfegyverek használatának betiltása 1995-ben.<sup>4</sup> Az autonóm fegyverrendszerek, úgynevezett gyilkos robotok komoly etikai aggályokat vetnek fel, veszélyes fegyverkezési verseny katalizátorai lehetnek. A potenciális áldozatok száma egyelőre tudományosan felbecsülhetetlen, éppen ezért tényként rögzíthetjük, hogy mérhetetlen kockázatot rejt ösztársadalmi szinten.

A gépi tanulós mesterséges intelligencia rendszerek esetében kockázatként felmerül az ún. „black box” hatás, illetve az a tény, hogy a technológia nagyon magas hatásfokkal, pillanatok alatt képes elvégezni a rábízott feladatot. Egy hibás folyamat ezáltal hatalmas károkat, személyiségi jogsértést vagy konkrét vagyoni kárt okozhat. A mesterséges intelligencia közigazgatási alkalmazásához társulnak olyan esetlegesen várt negatív hatások is, mint a munkahelyek számának gyors csökkenése, az álhírek intenzívebb terjedése, vagy az egyes ügyfélcsoportokkal szembeni diszkrimináció.

Az Európai Bizottság 2020. február 19. napján megjelent, a kiválóság és a bizalom európai megközelítéséről szóló Fehér könyvében (a továbbiakban: Fehér könyv) az MI-alkalmazásokat illetően az alapvető jogokat, köztük az adatvédelmet, a magánélet védelmét és a megkülönböztetésmentességet érintő, valamint a biztonságot és a termékfelelősségi rendszer hatékony működését érintő kockázatokat elemezte.

A Fehér könyvben kifejtésre került, miszerint az egyértelmű biztonsági intézkedések hiánya a jogbiztonság hiányához vezet, ugyanis egyértelmű rendelkezések hiányában a jogalkalmazók nem tudják, hogy hogyan járjanak el helyesen. Pontos szabályok nélkül a hatóságok és felügyeleti szervek is nehéz helyzetbe kerülnek, mert nem tudják, hogy mi alapján ellenőrizzenek.

A Fehér könyvben a következő kockázati tényezők kerültek azonosításra:

- a) Az MI különös technológiai jellemzője, az az a magas szintű kódolási összetettség. A bonyolult algoritmusokon keresztül az is aggályos, hogy detektálni tudjuk, hol és ki követett el jogsértést.
- b) Uniós jogszabályok alkalmazhatóságának korlátai azáltal például, hogy a termékbiztonsági jogszabályok termékekre vonatkoznak, és nem alkalmazhatók MI segítségével működő szolgáltatásokra.<sup>5</sup>
- c) Az MI-rendszerek életciklusuk során változhatnak, pl. szoftverfrissítésen keresztül.
- d) Létezik egy bizonytalanság a felelősségnek az ellátási láncban részt vevő szereplők közötti megoszlása körében.
- e) Magának a biztonság fogalmának a változása.

A Fehér könyv alapvetően egy kockázatalapú megközelítést kívánt alkalmazni, illetve arányos beavatkozást javasolt. Az elgondolás szerint minden MI-alkalmazás magas kockázatú, azzal együtt, hogy meg kell jelölni azokat az ágazatokat, amelyek esetében jelentős kockázat várható.

A kockázat szempontjából vizsgáljuk a közigazgatást. A közigazgatás működése természetéből adódóan olyan környezet, amely álláspontom szerint magas kockázatúnak ítélni lehet. Adott

---

<sup>3</sup> Mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport által elkészített Etikai iránymutatás a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozóan.

<sup>4</sup> <https://nuke.fas.org/control/ccw/text/protocol4.htm>

<sup>5</sup> Ezt a kockázatot az európai jogalkotó kezelni tervezi a termékfelelősségi irányelv újragondolásával, amely már kifejezetten az ilyen digitális kihívásokra is reagál.

ugyanis egy kiterjedt szervezetrendszer, amely a lakosság magánéletére erős hatást képes gyakorolni. A fent említett példát elemezve látjuk, hogy a mannheimi kamerarendszer azáltal, hogy a közterületeket figyeli, tulajdonképpen hatalmas mennyiségű személyes adatot gyűjt, kezdve az állampolgárok arcképétől a mindennapos viselkedéseiken és szokásaikon át, arról is, hogy ki kivel, mikor és hol találkozik. A következőkben ezeket az azonosított kockázatokat vizsgáljuk meg tetszőlegesen választott példákön keresztül.

## **5. A mesterséges intelligencia és a közigazgatás kapcsolata gyakorlati példákön keresztül**

Ahogy arra Zódi Zsolt (2021, 2) és Bicskei Tamás (2023, 100) is utal, nem minden digitális megoldás utal mesterséges intelligencia megoldásra a háttérben. A kutatási téma szempontjából ugyanakkor fontos, hogy a szabályozási kihívás abból ered, hogy a mesterséges intelligencia rendszerek bírnak egyfajta kiszámíthatatlansági jellemzővel, amely megingatja a bizalmat a rendszerben és a rendszer üzemeltetőjében. A közigazgatási eljárások során azonban ez a fajta bizalomvesztés különösen nem megengedhető. Egy olyan piaci gazdasági vállalkozás esetében, amely a piacon valamely szolgáltatást kínál vagy terméket árusít, ez a helyzet jóval egyszerűbb.<sup>6</sup> Ugyanis ebben az esetben a fogyasztó, illetve vásárló mérlegeli az adott kockázatot és eldönti, hogy van-e bizalma az adott szolgáltatással, illetve a termékkel szemben. Ugyanakkor a közigazgatás esetében erre nincsen lehetőség. Egészen pontosan ketté kell választani azokat az eseteket, amikor egy adott közigazgatási eljárás során az ügyfél választhat, hogy igénybe veszi-e a digitális megoldást, vagy a másik eset, amikor köteles az adott szolgáltatást digitális formában használni.

Ahogy Bicskei Tamás is rámutatott, nem minden MI-alkalmazás hordozza magában ezeket a már azonosított kockázatokat. Az általa elemzett MIA (Mesterséges Intelligencia Asszisztens) hibrid chatrobot ugyan képes az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseivel kapcsolatos kérdésekben segítséget nyújtani, ugyanakkor egyéb szakmai kérdések esetén tovább irányít olyan kormányzati honlapokra, amelyek részletes információt tartalmaznak az adott kérdéstről (Bicskei, 2023).

A mesterséges intelligencia technológia alkalmazására a magyar közigazgatásban vannak kezdeményezések: egyrészt a már említett MIA, de további ügymenetet és ügyfeleket támogató rendszerek is megtalálhatóak, úgymint a Rugalmas Adóellenőrzési Döntéstámogató és Adatbányászati Rendszer vagy a Nemzeti Élelmiszerláncbiztonsági Hivatalnál (a továbbiakban: NÉBIH) a Facebook Messengerbe épített chatbot.<sup>7</sup>

Felmerül a kérdés, hogy mennyire tekinthetők ezek a rendszerek mesterséges intelligencia alapú rendszereknek. Vegyük példaként a NÉBIH Nébó nevű chatbotját. Ez az alkalmazás egy, a hatóság honlapjára épített chatbot alkalmazás, amely a honlapon működik és a jobb alsó sarokba történő kattintást követően köszönti az ügyfeleket és rögtön adatvédelmi tájékoztató elfogadásával kezdi a kapcsolatfelvételt. Ennek elfogadását követően voltaképpen nincsen mód szabadszöveges kérdésfeltevésre, csupán az előre meghatározott menürendszerben lehet választani. Azon túl, hogy tájékozódhatunk a hatóság elérhetőségi adatairól választhatunk olyan menüpontot, amiben kérdést tehetünk fel. Ekkor történik az első olyan lépés, ami személyes

<sup>6</sup> Az európai jogalkotó a termékfelelősségi irányelv újraszabályozásával ezt a helyzetet igyekszik rendezni.

<sup>7</sup> Az alkalmazásról bővebben lásd: NÉBIH (2020).

adatokat érint. Elsőként az alkalmazás megkérdezi az ügyfél nevét, majd elkéri azt az e-mail címet, amelyre a hatóság munkatársai a kérdéssel kapcsolatos válasz e-mailt megfogalmazzák. Fontos rögzíteni, hogy tehát ebben az esetben is valójában a hatóság munkatársai fognak választ megfogalmazni és nem a gép alkotja meg a szabadszöveges kérdésre adott válaszokat. Ez viszont egy igen fontos tényező.

Hasonló dolog történik tehát, mint a MIA alkalmazás esetében, amelyet Bicskei elemezett az írásában. A vizsgált két alkalmazás esetében tehát szó sincs arról, hogy összetettebb, tehát gépi tanuláson alapuló vagy neurális hálós mesterséges intelligencia rendszerek dolgoznának.

Ezekben az esetekben az alkalmazásnak előre betáplált döntési lépések állnak rendelkezésére. Adott menüpont adott pontját választva mindig az adott választ adja, és a kérdés megválaszolásakor tulajdonképpen a felhasználói élmény különbözik csak, egy e-mailező interface helyett egy chatbotot kapunk. Ezeket az algoritmusokat a mesterséges intelligencia rendszerekben belül úgy is szokták csoportosítani, hogy gépi tanuláson alapuló rendszerek és szakértői rendszerek. A Nébó példája ez utóbbiba tartozik.

Azt a kérdést kell feltennünk, hogy szabályozási szempontból történik-e bármilyen nóvum, vagy plusz kockázati tényező az alkalmazások üzemeltetése vagy használata során. Adatkezelési oldalról azt látjuk, hogy Nébó esetében a személyes adatok kezelését tekintve a hatóság megfelelő lépéseket épített be az alkalmazásba. Az ügyfél mára hétköznapi módon, szinte rutinszerűen elfogadja az adatkezelési tájékoztatót, amelynek linkjét a hatóság a chatbot válaszába beépítette. Felmerül természetesen a „Click-wrap szerződések” esetében is jelentkező ügyfél oldali gondatlanság kérdése,<sup>8</sup> mégis mondhatjuk, hogy szabályozási szempontból nincs olyan hézag, amelyet a mesterséges intelligencia valamely eleme miatt kitölteni volna szükséges.

Nem jelentkezhethet a Nébó üzemeltetése és használata közben olyan esemény, amelyért a *black-box effect* volna felelős. A tárgyi alkalmazás működése közben egy egyszerűbb, kisebb adatbázisból táplálkozó chatbot működik, amelynek minden válasza mögötti döntési sort végig lehet követni. Nincs bizonytalanság az adott válaszban.

Ez a fajta chatbot nem más, mint egy diszpécser, amely az ügyfelet annak kérése alapján az ügyintézőhöz irányítja. Dr. Samu Nagy Dániel által készített dokumentumban a diszpécsert csevegő robotról, adatgyűjtő chatbotról és az annál is komplexebb problémamegoldó chatbotról ír (Országgyűlés Hivatala, 2021). A közigazgatásban alkalmazott chatbotok tekintetében egyik pozitívumként lehet kiemelni azt, hogy ezek az ügyfél rendelkezésére állnak éjjel és nappal a hét minden napján, ugyanakkor a Nébó nevű alkalmazásnál látható, hogy a digitalizáció, és a szakértői rendszer voltaképpen mégsem hozta el azt az áttörést, amit úgy általában az e-közigazgatástól várunk. Mivel ez a robot alapvető adatokat ugyan képes éjjel-nappal, a hét minden napján szolgáltatni, ugyanakkor ezek az adatok egyébként is rendelkezésre állnak az adott honlapon vagy egy másik adatbázisban. Amikor pedig az ügyintézőhöz irányítanak, és a kérdésünket eljuttatják a szakemberhez, maga a humán beavatkozó ugyanúgy csak munkaidőben munkanapokon fog válaszolni a kérdésünkre.

A csevegőrobot típusú alkalmazás modernebb verzióját képviselik azok a csevegő alkalmazások, amelyek úgymond vegyes technológiát alkalmaznak, mivel ameddig az algoritmus képes a felhasználóval adekvát módon kommunikálni, a humán erőforrás nem avatkozik be. Erre példa a Londonban bevezetett Amelia nevű csevegőrobot, amely építési engedélyek igény-

<sup>8</sup> Az ügyfelek a nélkül fogadják el egy kattintással a szerződő vállalkozás ÁSZF dokumentumát, hogy azt valójában megtekintették volna. Habár kötelmi szempontból a vállalkozó, aki biztosította az vevő számára, hogy a feltételeket megismerhesse helyesen járt el, az ügyfél mégis információ-deficit helyzetbe kerül (Boóc, 2018, 45.).



lésében állt a lakosság rendelkezésére (Davies, 2016). A magasabb fokú mesterséges intelligencia alkalmazás a chat robot esetében abban valósul meg, hogy azon a ponton, amikor már nem képes az ügyfélnek megfelelő információt adni és a humán ügyintéző belép a beszélgetésbe, a robot akkor sem hagyja el a „szobát”, figyeli, hogy az ügyintéző milyen információkat ad az ügyfél mely kérdéseire és ebből egy újfajta adatbázist képez, amelyből tanul és amelyet a következő hasonló esetben alkalmazni fog. Felmérendő kockázat e tekintetben az, amikor a beszélgetésbe belépő ügyintéző hibás tájékoztatást nyújt az ügyfélnek, amelyet a robot tanuló adatbázisába felvesz.

Adatkezelési szempontból az egy komplexebb kérdéskör, amikor a fent vizsgálat alkalmazás, tehát a NÉBIH honlapján működő chatbot nem a NÉBIH által ellenőrzött szerveren működik, amely esetben a chatboton keresztül megadott adatvagy belföldön kerül tárolásra, hanem a facebook Messenger alkalmazásba integrált chatbotként működik. Utóbbi esetben ugyanis az általa bekért adatok, amelyek a további ügyintézéshez kellenek az Európai Unió kívülre is eljutnak, mivel a facebook szerverei az Egyesült Államokban találhatóak.

Mélyebben megvizsgálva tehát a fenti alkalmazást azt látjuk, hogy a mesterséges intelligencia rendszer tekintetében fokozott kockázat azonban nem jelenik meg.

## 6. Joganyagok az MI és a magyar közigazgatás vonatkozásában

A mesterséges intelligencia rendszerek szabályozását illetően a tanulmány az európai és a magyar joganyagokat veszi alapul. Annak érdekében, hogy szemléltessem a digitalizációs technológiák és benne a mesterséges intelligencia rendszerek rohamos fejlődését – különös tekintettel a közigazgatás területén történő alkalmazásuk kapcsán –, röviden és a teljesség igénye nélkül listázom, hogy milyen európai uniós és magyar joganyagok és egyéb dokumentumok születtek e tárgykörben.

Az MI-szabályozás vizsgálatának aktualitását az is alátámasztja, hogy az európai jogalkotó egy mesterséges intelligencia jogszabály (a továbbiakban: MI Jogszabálytervezet vagy MI-kódex) megalkotására törekszik rendes jogalkotási eljárásban, amely rendelet szövegjavaslatának,<sup>9</sup> az azóta érkezett vélemények, valamint a mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségről szóló irányelv javaslatának<sup>10</sup> vizsgálatával jutottam a jelen tanulmányban foglalt megállapításokhoz. Az európai jogalkotó az MI-kódex megalkotásának kezdeményezésével úttörő lépést tett a technológia kontrollált fejlesztése, felhasználása irányába. A piaci szereplők útmutatást kapnak a tekintetben, hogy milyen elvek mentén kell dolgozniuk, ha MI-rendszert, nagy kockázatú MI-rendszert szeretnének alkalmazni vagy fejleszteni. A továbbiakban arra keresem a választ, hogy a szabványoknak milyen szerep juthat a kockázatmentes MI-felhasználás érdekében.

A mesterséges intelligencia rendszerek fenti ismertetett kockázatainak felmérését követően az európai jogalkotó már tett lépéseket mind rendeleti (MI Jogszabálytervezet) mind irányelvi (termékfelelősségi irányelv<sup>11</sup>) szinten annak érdekében, hogy közelebb kerüljünk a megbízható

<sup>9</sup> A szövegjavaslatot lásd: Proposal for a Regulation Of the European Parliament and of The Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts, COM(2021) 206 final.

<sup>10</sup> 2022. szeptember 28-án a Bizottság teljesítette a fehér könyv célkitűzéseit és az Európai Parlament kérését a mesterséges intelligencia felelősségéről szóló irányelvjavaslat betervezésével. (AI Liability Directive)

<sup>11</sup> A Tanács irányelve (1985. július 25.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

mesterséges intelligencia kritériumaihoz. Ezek mellett számtalan útmutatás, szabvány és egyéb dokumentumok is a jogalkalmazók rendelkezésére áll.

Létrejött a Digitális Európa Program (DIGITAL), amely egy új uniós finanszírozási program, amelynek középpontjában a digitális technológia elterjesztése – a vállalkozások, a polgárok és a közigazgatás rendelkezésére – áll.<sup>12</sup>

Csatlakozom azokhoz a véleményekhez, amelyek szerint a technológia határokon átívelő jellege folytán indokolt, hogy a mesterséges intelligenciára vonatkozó szabályozás minél részletesebben, európai dimenzióban kerüljön meghatározásra. A megfelelő alkalmazás szempontjából ugyanakkor fontos a megfelelő sztenderdek kialakítása is. A sztenderdek azért játszanak kiemelkedő szerepet, mert a szabványosításban alkalmazott elvek, mint az áttekinthetőség és a nyilvánosság, a közérdek képviselése, az egységesség és ellentmondás-mentesség hozzájárulnak az MI jelentette kockázatok csökkentéséhez és a jobbiztonsághoz.

Kifejezetten a magyar joganyagokat tekintve és azon belül is a közigazgatási jogszabályok közül a következőket emelném ki:

Az Ákr. 39. § és 40. §-ai a hatósági eljárás egyik fajtájaként definiálják az automatikus döntéshozatalt, amely eljárásnak a jogszabály értelmében akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre áll, vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél.

Fontosnak tartom megemlíteni az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt. Ennek a preambulumban meghatározott célja, hogy az elektronikus ügyintézés széles körűen elterjedhessen, az eljárások gyorsítása megvalósulhasson és az adminisztratív terhek csökkenhessenek, a magánjogi jogviszonyok, továbbá az állam és a polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálása is megvalósulhasson, az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködjenek, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások legyenek elérhetőek.

Az MI közigazgatási eljárásban való felhasználásáról tartalmaz részletes szabályokat az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet. A jogszabály alapján mesterséges intelligenciával támogatott szolgáltatásokat működtet az elektronikus ügyintézés biztosító szerv.<sup>13</sup> A rendelet 134/I. § (1) bekezdése három MI-vel támogatott szolgáltatást említ: a mesterséges intelligenciával támogatott hangképzés szolgáltatás, amely az elektronikusan rendelkezésre álló szöveget gépi úton hangalapú beszéddé alakító szolgáltatás; a mesterséges intelligenciával támogatott hangleiratozás szolgáltatás, amely az élő beszédet, valamint az archív-mentett médiaanyagokban a digitálisan rögzített beszédet írásos szöveggé alakító szolgáltatás, és a mesterséges intelligenciával támogatott kommunikációs asszisztens, amely olyan szoftvermegoldás, amely képes az emberek között megvalósuló párbeszédhez rendkívül hasonló beszélgetés lefolytatására és interaktív kommunikációra valós személy közreműködésével kollaboratív módon, illetve valós személy beavatkozása nélkül, automatizáltan, és képes gépi öntanuló folyamat révén a fejlődésre (Bicskei, 2023, 6).

A rövid összegzés jól szemlélteti azt a folyamatot, amely során a digitalizáció magasabb szintű joganyagokba, a közigazgatási eljárásokba beágyazódik és megjelenik a részletszabályokban.

<sup>12</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

<sup>13</sup> Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 134/I-134/L. §-ai.

## 7. Kihívások a mesterséges intelligencia rendszerek közigazgatásban történő alkalmazása során

Az MI közigazgatásban való felhasználása számos kritikus aspektust vet fel, így a megbízhatóság és bizalom kérdését, az átláthatóságot és a munkaerőpiaci viszonyok átrendeződését (Zuiderwijk et al., 2021). Felmerül a kérdés, hogy milyen szabályok és iránymutatások legyenek irányadóak a mesterséges intelligencia specifikus alkalmazása során az egyes közigazgatási szerveknél.

A kormányok feladatát hangsúlyozza az OECD is, amikor rögzíti, hogy azoknak meg kell fontolniuk a hosszú távú befektetéseket a megbízható mesterséges intelligencia kutatásába és fejlesztésébe, többek között sztenderdek és etikai szabályok létrehozásával (OECD, 2019).

A szervezet „State of the art in the use of emerging technologies in the public sector” elnevezésű dokumentumában elemezte azokat a területeket, amelyeken a mesterséges intelligencia technológia alkalmazható. Ez alapján funkciók szerint különböző csoportokra osztották ezeket, például jóléti szolgáltatások körébe tartozó alkalmazások, vagy működési hatékonyság és biztonság. E körben megvalósulnak munkaügyi kötelezettségek betartásának ellenőrzésével kapcsolatos alkalmazások, automatizálhatóvá válik az IoT-alapú létesítmény-karbantartási és -felügyeleti rendszer (Ubaldi et al., 2019, 35).

Egyes források az MI közigazgatásban történő alkalmazásával a következő aggályokat vetették fel. Egy általában felmerülő kihívás a mesterséges intelligencia által használt és alkalmazott adatok minősége. Amint az ismeretes, a mesterséges intelligencia alkalmazások mérhetetlen mennyiségű adathalmazzal dolgoznak és az adott mesterséges intelligencia alkalmazás minősége, az általa adott válasz pontossága nagyrészt azon múlik, hogy milyen minőségű adatokkal sikerült feltölteni ezeket az adathalmazokat. Természetesen maga a tanítási módszer is fontos gépi tanulós mesterséges intelligencia rendszereknél. Mindemellett az adatok tekintetében azok gyűjtésének, összeállításának jogszerűsége is fontos, tehát az, hogy azokat megfelelő jogalappal kezelik, vagy anonimizált módon gyűjtötték és tárolják (Eszteri, 2015).

Itt rögtön meg is ragadom az alkalmat annak kiemelésére, hogy a mesterséges intelligencia alkalmazások szabályozása milyen komplex feladat, minthogy a felelősségi expost szabályokon túl az ex ante szabályok egyaránt kiemelkedő jelentőséggel bírnak. E tekintetben pedig fontos, hogy a szabályozást adatvédelmi és technológiai oldalról egyaránt megfogjuk. Nem mellesleg pedig versenyjogi szempontok is figyelembe veendőek (G. Karácsony, 2020). Ennek a mélyrehatóbb elemzése azonban jelen kutatásnak és tanulmánynak nem tárgya.

Egyes szerzők felvetik azt a problémát, miszerint a közigazgatási szervezetrendszer entitásai féltő, hogy kisebb eséllyel tudnak lépést tartani a mesterséges intelligencia roppant gyors fejlődésével, példának okáért a folyamatos frissítésekkel, amit részint az ezen a területen jellemző bürokratikus belső irányítási metodikára vezetnek vissza. Szintén nem elhanyagolható körülmény az a tény, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül kevesebb az olyan szakember, aki a mesterséges intelligenciáról átfogó ismeretekkel rendelkezik, vagy különösebb érzékenysége lenne ilyen tudás megszerzésére (Zuiderwijk et al., 2021, 10).

Ezen a ponton egyetértek azokkal a szerzőkkel és azokkal a stratégiákkal, akik és amelyek fontosnak tartják kiemelni a jövő mesterséges intelligencia szabályozása tekintetében azt, hogy a jelen oktatás digitális tudásalapú megközelítést igényel. A mesterséges intelligencia alapvető fogalmainak minél fiatalabb korban történő elsajátítása szükséges. Ennek jelentősége úgy a piaci viszonyok közötti élethelyzetekben, mint a közigazgatás területén, abban áll, hogy a gyakorlatban megvalósuló mesterséges intelligencia alkalmazások jogszabályokkal történő összevetése, megfelelőségértékelése olyan összetett tudást és ismeretanyagot igényel, amely csak e tekintetben edukált szakemberek által lesz kivitelezhető.

A 2022-es digitális gazdaság és társadalom index (DESI) országjelentés alapján, Magyarországon az emberek 49%-a rendelkezik legalább alapszintű digitális készségekkel. Ez jelentősen elmarad az 54%-os uniós átlagtól.<sup>14</sup>

Vegyük például a KIOSK projekt<sup>15</sup> keretében kihelyezett kormányablakban működő önkiszolgáló ügyintézési terminált. Tétélezzük fel, hogy egy ilyen gép kezelésében váratlan hiba adódik. Ha a mohácsi kormányablakban dolgozó Csokonai V. Mihály ügyintézőt nem készítjük fel egy adott mesterséges intelligencia alkalmazás alapvető használatára és annak üzemzavara esetén nem tudja azt rögtön vagy segítséggel elhárítani, akkor a mesterséges intelligencia alkalmazás nem fogja tudni betölteni azt a jobbtó és a társadalom javát szolgáló funkcióját, amelyet eredetileg neki szántak. Ebben a helyzetben pedig nem ügyféloldali hibákról és hiányosságokról lesz szó, hanem a közigazgatás szervezetrendszerén belüli továbbképzési hiányosságról. Nem arra kell felkészíteni az adott ügyintézőt álláspontom szerint, hogy magát a hibát elhárítani tudja, hanem a belső ügykezelési rendszeren keresztül fel kell tudnia ismerni azt, hogy a hiba forrása milyen eredetű lehet, és kit kell megkeresni a hiba orvoslása érdekében. Úgy vélem, hogy bár fontos a megfelelő jogszabályi szinten megadni a keretet a biztonságos és hatékony mesterséges intelligencia alkalmazásnak, a pszeudonormák, belső eljárásrendek kidolgozása nélkülözhetetlen a helyes alkalmazás szempontjából.

Zuiderwijk és társai más szerzőkre hivatkozva felvetik, hogy a mesterséges intelligencia alkalmazások által generált válaszok és eredmények értelmezése is összetett lehet. Tehát egy adott válasz, amelyet a gép és az algoritmus számunkra adott, a megfelelő környezetben értékelendő. Ezalatt értjük azt, hogy az input oldali adatok tekintetében fogja tudni meghozni a vonatkozó választ. Leegyszerűsítve a problémát, ha az algoritmus csak tejtermékekkel kapcsolatos fogyasztóvédelmi adatokkal került betanításra, akkor nem fog tudni megfelelő választ adni a bolti minőségellenőrzéssel kapcsolatosan. A mesterséges intelligencia rendszerből nyert válaszok értelmezése annál bonyolultabb, vagy kevésbé bonyolult, minél összetettebb maga a mesterséges intelligencia rendszer. Ez pedig például a neurális hálókat alkalmazó mesterséges intelligencia rendszerek esetében kifejezetten az (Zuiderwijk et al., 2021, 10).

Az etikai és morális kérdéseken túl, amelyek döntően abból adódnak, hogy az emberi tényezőt kiveszik a rendszerből és pusztán gépi funkcionális alapon hajtják végre az algoritmusok a feladatukat, a további zsigeri kérdés annak megválaszolása, hogy a mesterséges intelligencia által történt károkozás kinek a felelőssége, ki az, aki felelősségre vonható és ki az, aki kontrollálta az algoritmust (Bicskei, 2023). Ennek a kérdésnek a vizsgálata ugyan meghaladja e tanulmány kereteit, de fontos rámutatni azokra az elágazásokra, amelyek a számtalan szabályozási szálát szimbolizálják.

Nem mehetünk el természetesen azon kontra érv mellett sem, miszerint, habár a mesterséges intelligencia által végzett hatékonyságnövelés végett számos munkahely megszűnhet,<sup>16</sup> és számos munkavállaló elveszítheti állását, a másik oldalról számos olyan új munkahely is

<sup>14</sup> The Digital Economy and Society Index. Countries' performance in digitisation. Online: <https://tinyurl.com/y6jmrjpk>

<sup>15</sup> „A KIOSK eszközök felállításával lehetővé válik a személyes (ügyfél-ügyintéző) érintkezés nélküli, teljes körű ügyintézés bizonyos hatósági ügytípusok vonatkozásában. Az eszközök beszerzésével és üzembe helyezésével egy új, Európában egyedülálló, érintőképernyős, „hibrid” ügyintézési platform jön létre, amely hidat képez a személyes és az elektronikus ügyintézési tér között.” Online: <https://tinyurl.com/n2h47jdr>

<sup>16</sup> 2019-ben jelent meg egy jelentés, amelyet a PwC készített és azt prognosztizálta, hogy Magyarországon a következő 15 évben mintegy 900 ezer munkahelyet is érinthetnek a technológiai változások (PwC, 2019).

létrejön, amely eddig nem létezett. Hasonlóképpen az elektromos rollerek megjelenéséhez, azt megelőzően nem volt szükség olyan munkatársra, aki egy városban elhelyezett parkolóhelyen lévő rollerek akkumulátorát cserélte, az innováció hívta életre ezt a szükségletet.

A digitális technológiák robbanásszerű fejlődésének egyik katalizátora az, hogy egymásra is fejlesztő hatással bírnak. Az olyan nagy nyelvi mesterséges intelligencia rendszerek, mint például a ChatGPT annak köszönhetik létrejöttüket, hogy a fejlődő mesterséges intelligencia algoritmusok mellett a hardveres kapacitás is egyre bővül. A digitális gazdaság húzza az olyan technológiai fejlesztéseket, mint a mesterséges intelligencia, a „big data” vagy a *blockchain*. Annak mérésére, hogy egy ország milyen szinten áll a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét illetően, az Európai Bizottság 2014 óta tesz közzé jelentéseket. Hazánk 2020-ban a 28 uniós tagállam között a 21. helyet foglalta el, míg 2022-ben a 22. helyen állt.

Habár ezeken a listákon Magyarország sereghajtónak mutatkozik, eredményként tudjuk felmutatni azt, hogy hazánk rendelkezik Nemzeti Digitális Stratégiával, valamint 2020 szeptemberétől mesterséges intelligencia stratégiával (Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030) is. Ebben a mesterséges intelligencia stratégiában külön pontok foglalkoznak a közigazgatási folyamatok mesterséges intelligencia rendszerek segítségével történő automatizációval.

A stratégia „Államigazgatás” alfejezetén belül foglalkozik az MI segítségével történő automatizáció kérdésével. Ebben megemlíti a chat alapú digitális egyablakos ügyintézés kiépítését. Álláspontom szerint mindenképpen előremutató volna egy olyan valós gépi tanuláson alapuló mesterséges intelligencia rendszer kiépítése, amely nem csupán egy adott hatóság szakértői rendszereként működik, hanem az állampolgárok segítségére tud lenni a közigazgatási intézkedés számos területén egy platformon keresztül.

A stratégia célul tűzi ki azt is, hogy létrehozson egy mesterséges intelligencia etikai kódexet az Európai Unió szabályainak és más joganyagoknak (joggyakorlat és jogtudomány fejleményei) figyelembevételével. Jól mutatja, hogy az európai jogalkotó által végzett munka mennyivel előrébb tart, az, hogy az Európai Bizottság 2018 júniusában már létrehozott egy mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű, független szakértői csoportot, amely 2019-ben közzétette a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatását (Európai Bizottság, 2019).

## 8. Záró gondolatok

Egyetértek Fejes Erzsébet és Futó Iván a „Mesterséges intelligencia közigazgatásban – az érdeemi ügyintézés támogatása” című cikkében kifejtett azon álláspontjával miszerint a digitális átalakulásnak –, és úgy gondolom benne a mesterséges intelligencia alkalmazásnak – holisztikus szemlélet útján meg kell valósulnia. A digitalizációnak el kell jutni a digitális kormányzásig. Nem csupán egyes IT megoldásokat szükséges implementálni, de komplett digitális szolgáltatásokat kell nyújtani (Fejes & Futó, 2021, 2).

Szintén egyetértek Bicskei Tamás azon konklúziójával, miszerint az eddig ismertetett és vizsgált csevegő robot alkalmazások még nem jelentik a mesterséges intelligencia rendszerek azon fokát, amelyek kártérítési felelőssége vizsgálendő lenne. Ugyanakkor szemlélve az Európai Unió és a tagállamok fejlődési irányát és digitalizációs politikáját, úgy tűnik, hogy a közeljövőben aktuálissá válhat az a kérdés, hogy vajon egy közigazgatásban alkalmazott mesterséges intelligencia rendszer által okozott kár esetében kártérítési felelősség terheli-e az adott közigazgatási szervet.



A jelen tanulmányban felsorakoztatott példák és listázott kihívások, kockázatok, amelyek a mesterséges intelligencia rendszerek közigazgatásban történő alkalmazásához kapcsolódnak, mind olyan lényeges döntési tényezők, amelyeket az illetékes döntéshozóknak, vezetőknek és irányítóknak az adott szervezetrendszerben ismerniük kell, azt a szervezeti szabályokba, iránymutatásokba, egyéb pszeudonormákba be kell építeniük. Különösen arra gondolok, amikor olyan a mesterséges intelligencia alkalmazására vonatkozó megfelelőségi szabványokat alkalmaznak, amelyek előírják, hogy egy bizonyos kockázatra az adott szervezet készüljön fel, az adott kockázat bekövetkezése esetére dolgozzon ki olyan tervet, amely az esemény és ez esetlegesen bekövetkezett károk kiigazításához, csökkentéséhez szükségesek.<sup>17</sup>

A magam részéről úgy gondolom, hogy a közeljövőben megvalósulhat Bill Gates azon víziója, amikor minden embernek saját személyi asszisztensévé válhat a mesterséges intelligencia. Ekkor az emberek az élet különböző területein megoldandó feladatokhoz egy MI rendszert fognak használni. Ezekbe a különböző élethelyzetekbe beletartoznak az egyes közigazgatási eljárások is. Úgy gondolom, hogy szabályozási oldalról igazán felkészültnek kell lennie egy közigazgatási rendszernek ahhoz, hogy ezt kezelni tudja majd, ugyanis a jelen tanulmányban felvázolt kockázatokat és kihívásokat egy a magánélet minden területével összhangban lévő rendszerben kell majd tudni kezelni.

### Hivatkozások

- Bicskei T. (2023). A mesterséges intelligencia közigazgatásban való felhasználásával okozott kár. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 99–114. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.51>
- Birher N. (2020). *A közigazgatás társadalmi megítélésének változása a közigazgatási bírói gyakorlat fényében. Döntvénytár*. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Online: <https://shorturl.at/csE11>
- Boóc Á. (2018). Az online szerződéskötés magánjogi problémái. In Homicskó Á. O. (Szerk.), *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai* (pp. 37–48). Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://shorturl.at/aeBK9>
- Davies, W. (2016. július 4.). *Robot Amelia – a glimpse of the future for local government*. The Guardian. Online: <https://shorturl.at/nsxC7>
- Djeffal, C. (2018). Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung. *Berichte des NEGZ*, 3. Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V. Online: <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1584461/document.pdf>
- Európai Bizottság (2018). *A közös európai adattér kialakítás felé* [a Bizottság közleménye]. COM(2018) 237 final. Online: <https://tinyurl.com/3dvs5mbm>
- Európai Bizottság (2019). *Megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatás*. Online: <https://shorturl.at/krK56>
- Európai Bizottság. (2020). *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése*. COM(2020) 65 final. Online: <https://tinyurl.com/5n99j6u9>
- Eszteri D. (2015). A mesterséges intelligencia fejlesztésének és üzemeltetésének egyes felelősségi kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, 12(62–63), 47–57. Online: <http://real.mtak.hu/97079/1/eszteri.mi.felelosseg.final.pdf>

<sup>17</sup> ISO/IEC NP 24029-1 and 24029-2 - AI – Assessment of the robustness of neural networks

- Fejes E., & Futó I. (2021). Mesterséges intelligencia a közigazgatásban – az érdemi ügyintézés támogatása. *Pénzügyi Szemle*, 66(1. különszám), 24–51. Online: <https://shorturl.at/QTXY4>
- G. Karácsony G. (2020). *Okoseszközök – Okos jog?* Dialóg Campus.
- NÉBIH. (2020. július 1.). *Július 1-től Nébo segíti a Nébih ügyfélszolgálati munkáját*. Online: <https://tinyurl.com/ktu6ahnp>
- OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Online: <https://tinyurl.com/3kxadxju>
- Országgyűlés Hivatala. (2021). *Mesterséges intelligencia a közigazgatásban* [Infojegyzet]. Online: <https://tinyurl.com/4wu3ksya>
- PwC. (2019). How will AI impact the Hungarian labour market? Online: <https://tinyurl.com/268am927>
- Russel, S. J., & Norvig, P. (2000). *Mesterséges intelligencia modern megközelítésében*. Panem – Prentice Hall.
- Susanka, S. (2023. augusztus 4.). *Videoüberwachung in Mannheim: Wenn eine Umarmung wie Würgen aussieht*. ZDF. Online: <https://tinyurl.com/y5kkap7f>
- Tóth A. (2019). A mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései. *Infokommunikáció és jog*, 2, 3–9. Online: <https://tinyurl.com/mryryt6v>
- Ubaldi, B. et al. (2019). *State of the art in the use of emerging technologies in the public sector*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 31, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/932780bc-en>
- Ulicane, I. (2022). Artificial Intelligence in the European Union: Policy, ethics and regulation. In T. Hoerber, G. Weber, & I. Cabras (Eds.), *The Routledge handbook of European integrations* (pp. 254–269). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9780429262081-19>
- Von Haldenwang, C. (2004). Electronic government (e-government) and development. *The European journal of development research*, 16, 417–432. <https://doi.org/10.1080/0957881042000220886>
- Zlinszky J. (2011). A hatalomgyakorlás ellensúlya: közigazgatási bíróság – alkotmánybíróság. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/1. Online: <https://plwp.eu/docs/wp/2012/201101.pdf>
- Zódi Zs. (2021). Az Európai Bizottság Mesterséges Intelligencia Kódexének tervezete. *Gazdasági Jog*, 29(5), 1–3. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6489200>
- Zuiderwijk, A., Chen, Y. C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>



# A KÖZIGAZGATÁS ÉS ÜGYFÉL KAPCSOLATÁNAK FEJLŐDÉSE RÖVIDEN

## *Ügyfelet megillető jogok megjelenése és változása a hazai hatósági ügyintézés során*

VARGA FERENC\* 

\* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: [varga.ferenc@kre.hu](mailto:varga.ferenc@kre.hu),

### Absztrakt

Ebben a cikkben a hatósági ügyintézés során az ügyfél státuszváltozásának rövid áttekintésére teszek kísérletet – milyen alapelvek mentén, és hogyan változott az ügyfelet megillető jogok köre a hazai jogszabályokban. A közösségek kialakulásával természetesen megjelent azon ügyek köre is, amelyek az egész társadalmat érintették, és azok hatékony megoldását mindenki magáénak érezte. A korai, szervezetelebb igazgatási formákat a 18. századi monarchiák kialakulásával a szervezettebb, szakértelmen, szakértői munkamegosztáson alapuló hivatalnoki rendszer váltotta fel. A kontinentális jogrendben megjelent a kamerálisztika, majd a közigazgatási jog mint különálló jogág. A 20. század második felében mindenhol rámutatnak arra, hogy a hatékony irányítás csak szervezési és teljesítményalapú közigazgatással valósítható meg, amelyben az ügyfelet megillető jogok előre rögzítettek. E törekvéseket megalapozó elméletek a hazai közigazgatásban is megjelentek a 20. században. A rendszerváltást követően pedig az európai alapidokumentumokban rögzített alapjogok és a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jogot támogató alapelvek a hatósági ügyintézésre vonatkozóan is kifejezésre kerültek. Olyannyira, hogy a ma hatályban lévő közigazgatási kódexünk már több ponton alkotmányos garanciaként tekint rájuk. Mára a hatósági eljárásban érintett ügyfél alkotmányos jogokkal felruházott, a szolgáltató közigazgatás egyenrangú partnere.

### Kulcsszavak

ügyféljogok, állampolgári jogok, alapelvek, tisztességes ügyintézéshez való jog

### Abstract

In this article, I will attempt to briefly review the changes in the status of the client during public administration – the principles on which they are based and how the scope of the rights of the client has changed in domestic legislation. With the emergence of communities, there naturally came a range of issues that affected the whole of society and which everyone felt a sense of

ownership in resolving effectively. The early, more disorganised forms of administration were replaced by a more organised bureaucratic system based on expertise and the division of labour between experts, with the emergence of the monarchies in the 18<sup>th</sup> century, and the emergence of chamber law and then administrative law as a separate branch of law in the continental legal order. In the second half of the 20<sup>th</sup> century, it was everywhere pointed out that effective governance could only be achieved through an organisational and performance-based public administration in which the rights of the client were predetermined. The theories underpinning these aspirations were also developed in domestic public administration in the 20<sup>th</sup> century, and after the change of regime, the fundamental rights enshrined in the European founding documents and the principles supporting the right to a fair public administration were also expressed in relation to public administration. To such an extent that our administrative code in force today already regards them as constitutional guarantees at several points. Today, the customer concerned by the public authority procedure is an equal partner of the public service administration, endowed with constitutional rights.

### **Keywords**

client rights, citizens' rights, principles, right to fair administration

### **Bevezetés**

Az államhatalom és a társadalom, vagy annak tagjai egymáshoz való viszonyának történeti vizsgálata számos kérdést felvet. Először is célszerű tisztázni, hogy mikortól beszélhetünk a mai értelemben vett közigazgatásról, és annak megjelenéséről. Lőrincz Lajos (1999) 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 erőfeszítés 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 (Gladden, 2019). Ezzel együtt, a közügyeket társadalmi konszenzus alapján a magánügyek felé emelték, elkülönültek a közfeladatok és az egyéni magáncélok, a közpénzek és a magánpénzügyek, kialakult a vertikális és horizontális munkamegosztás, a hierarchikus igazgatás (Wittfogel, 1957, 556). A feudalizmust követően, a 17–18. századi monarchiákban előtérbe került kamerálisztika kétségtelenül segítette azt a folyamatot, amely a közigazgatás-tudomány, s végeredményben a közigazgatási jogtudomány kialakulásához vezetett. Természetesen az adott korszak társadalmi, gazdasági, politikai viszonyai minden esetben meghatározták az igazgatás és az igazgatottak közötti viszonyrendszert, valamint az e körben zajló tudományos gondolkodást is, ugyanakkor az ügyfeleket megillető jogok, azok bővülése, az azokat meghatározó elvek és adott esetben alapkövetelményként való megjelenésük fokozatosan alakult ki. Ebben a tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy röviden bemutassam, milyen ideológiák mentén, hogyan változott az állampolgár/ügyfél státusza, milyen alapelvek mentén és hogyan jelentek meg ezek a 20. század végi uniós dokumentumokban és hazai jogszabályokban, (elsősorban a rendszerváltást követően). A témát a vonatkozó jogszabályok, kommentárok és tudományos

művek tanulmányozásával vizsgáltam. A tapasztalataimat áttekintő, leíró, értékelő jellegű és összehasonlító módszerekkel igyekeztem rendszerezni.

### 1. Az igazgatott státuszának változását meghatározó áramlatok röviden

Az évszázadok során nemcsak 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, Jean Bodin *Hat könyv az államról* című művében egyértelműen meghatározta a törvény és az alattvaló közötti alá-fölérendeltséget. A törvény az uralkodó parancsa, aki mindenek fölött áll, felette csak az Isten létezik. A monarcha és fő tisztségviselőinek parancsát az alattvalónak feltétel nélkül végre kellett hajtani, túrni kellett azt. E kontextusban a fő tisztségviselő személyesítette meg a közigazgatást (Bodin, 1987, 195). Az embert mint alattvalót semmilyen keretek, vagy garanciák nem védték, jogorvoslati lehetősége nem volt, 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 nélkülözték e rendszerek.

A rendészeti szervek tevékenységét először a 18. század végén az *Allgemeines Landrecht*-ben szabályozták, de ennek célja – elsősorban a közrend és köznyugalom fenntartása érdekében – a közérdek és az egyén önrendelkezési joga közötti egyensúly fenntartása volt. A sokszor „Janus-arcú” törvénynek tartott szabályozás 1900-ig volt hatályban, és az első valós próbálkozás volt arra, hogy – az állami törvénykezés elsőbbségének deklarálásával – szakítson a rendiség intézményével, valamint az esetjogi szabályozással, ugyanakkor nem hagyta figyelmen kívül a rendi tagozódást, a házasságon belüli, férfiakat megillető előjogokat, és elismerte a jobbágyi állapotokat is. A polgárisodás igényét viszont jelzi, hogy többnyire magánjogi viszonyokat szabályozott, és az ember már individuumként jelent meg, de még nem határolta el világosan a jellegüknél fogva eltérő jogviszonyokat; közjogi és büntető rendelkezéseket egyaránt tartalmazott.

A felvilágosodás eszméi, az újhumanizmus és individualizmus kiemelkedő képviselője, Alexander von Humboldt rendészettel kapcsolatos megállapításaiban jelentek meg először, ahol a rendészet legfőbb feladata a *polgárok* jólétének biztosítása, úgy, hogy a magánszférát tiszteletben tartva, a személyes szabadságot nem korlátozhatja. 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 örködni a biztonság felett (Balla, 2004, 277). 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 teljesen új intézménytípust a hagyományos állami intézmények mellett. A felvilágosodás eszméi által körvonalazott közigazgatás jogi szabályozottsága a polgári államok létrejöttével jelent meg. Az állami szervek korlátait jogszabályok határozták meg a montesquieu-i törvényesség keretei között. Ezzel együtt pedig egy önálló joganyag jött létre az igazgatás működésére, intézményrendszerére vonatkozóan is.



A 19. századi liberális államfelfogás, mely szerint az állam nem avatkozik be a gazdasági folyamatokba, az ipari forradalom során eredményezett nagyobb társadalmi nehézségeket. Az ipari forradalom 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 közigazgatástudományt kell a társadalomtudományok középpontjába helyezni, és egy jól szervezett közigazgatással lehet a társadalmi ellentéteket feloldani, a szociális és gazdasági nehézségeket orvosolni (von Stein, 1865). Látható ugyanakkor, hogy Stein, míg az embert mint értéket fontosnak tartotta, a problémák feloldásának lehetőségét a társadalom és a közigazgatás viszonylatában vizsgálta. Ezzel szemben a kortárs jogász, Otto Mayer – a közigazgatási aktustan és a közigazgatási jogdogmatika jeles képviselője – 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. Ez indokolta a közigazgatási alanyi jogok elméletének, a jogalanyiságnak és a közigazgatási cselekvésnek, az aktustannak a kidolgozását is (Veszprémi, 2021). Az ugyancsak közgazdász-szociológus Max Weber is a bürokrácia primátusát képviselte, ugyanakkor elméletében a hivatal nagysága abban rejlik, hogy szakképzett, jól szervezett, szakszerű ügyintézés végrehajtó hivatalnokokból áll. Ennek megfelelően a bürokratikus végrehajtó szervezet racionális, átlátható, precíz, érdeksemleges, személytelen, szakszerű és megbízható munkát végez, így válva a hatalom forrásává (Weber, 1987, 230).

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 a közigazgatás erősítésének szükségességét elsősorban a törvényhozó hatalommal szemben. Mindenhol erős és következetes végrehajtást, hatalmi koncentrációt, a végrehajtó hatalom fejének, elnöknek, pártvezérnek való feltétlen engedelmisséget vártak el, ezzel együtt, a jogállamiság eszméjével szemben, az Amerikára jellemző eredményesség került a középpontba. De mindhiába – a közigazgatásban is jelen vannak a személyes kapcsolatok, amelyek a szervező elveken túlmutatnak, és az is nyilvánvaló, hogy a magánigazgatási eszközök nagyon kis hatásfokkal alkalmazhatók a közjogi keretek között (Simon et al., 1987). E megközelítésben a polgár bizalmát a szakszerű igazgatási tevékenység alapozza meg, amely az 1930-as évekre Ernst Forsthoff megvilágításában már szolgáltató közigazgatássá is alakult. A szolgáltató megjelölés a közigazgatás gazdasági jellegű tevékenységére utal, melynek keretében a polgároknak nyújtott közszolgáltatás fő célja a szükségletek kielégítése (Koi, 2015, 252). Forsthoff korai írásaiban világított 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. Esetében tehát felfoghatjuk úgy az államot mint a társadalomtól elkülönülő konkrét intézményt, amely képes autonóm 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 (Caldwell, 1994, 616). Ugyanakkor, megerősítve az emberek teljes alárendeltségét egy létező, ember feletti 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 (Maus, 1986, 11–82). Bibó (1946) megközelítésében a „jó közigazgatás” értékmérője már nem elsősorban a magán- és közérdek, hanem a szakszerűség és eredményesség viszonylatában vizsgálendő. A kortárs Magyary Zoltán kétségtelenül a hazai közigazgatás meghatározó alakja volt, a közigazgatás racionalizálására vonatkozó elmélete mögött az ügyfél mint meghatározó elem jelent meg. Valamennyi – a hatáskörreform, 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, a New Public Management (a továbbiakban: NPM) szerint az ügyfélbarát közigazgatás értékmérője a polgárközeliség, amely érthető szabályozást, egyszerűbb eljárásokat, a felesleges előírások deregulációját, minőségi szolgáltatásokat jelent. Az angolszász országokban megjelenő új szemlélet több esetben jogszabályi környezetet 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 szervezetelméletet és a menedzsmentelméletet, a decentralizációt és az ehhez illeszkedő irányítást helyezve az előtérbe (Aucoin, 1990). Az 1970-es évek gazdasági fellendülése során a klasszikus közigazgatást rugalmatlansága, alkalmazkodó képessége és kudarcai miatt sok kritika érte. A korszakban kialakult neoliberais eszmék hatására az állam gazdaságban betöltött szerepe megkérdőjeleződött, újra megnőtt az igény arra, hogy a magánszektor irányítási NPM eszközeit áthelyezzék a közigazgatásba (Hood, 1991). Ugyanerre a következtetésre jutott Ferlie, Ashburner, Fitzgerald és Pettigrew (1996) akik már négy különböző NPM-modellt különböztettek meg: a hatékonyságra való törekvés, a leépítés és decentralizáció, a kiválóság keresése és az állami szolgáltatásorientáltság. Ez az új perspektíva új korszakot teremtett a közigazgatásban, mely a közigazgatás második, új korszakának tekinthető, amely 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 is (Laegreid, 1994). Ennélfogva álláspontom szerint nyitott kérdés marad, hogy ez egy valós, vagy szimbolikus reformintézkedés volt. Mindenesetre – egyebek mellett – ez vezetett a „Governance” koncepciójához (Osborne & Gaebler, 1992), azaz más szereplők bevonásával megvalósuló kormányzás, később a jó kormányzás (*Good Governance*) elméletéhez. E megközelítés már a közvetlen állampolgári részvételt, a felek közötti konszenzuskeresést, a transzparenciát, az elszámoltathatóságot, és az emberi jogok érvényesülésének jogállami garanciáit képviseli, tiszteletben tartva a kulturális, történelmi és társadalmi sokszínűséget. Természetesen az NPM neoliberais perspektívája is nyitva hagyott számos kérdést és hamarosan kritikák fogalmazódtak meg ezzel kapcsolatban is. A legtöbb kritikát megfogalmazó *The New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2000) új modelljében olyan értékek fogalmazódtak meg, mint az emberek, a polgárok, a demokrácia, a civil társadalom és a közszolgálat. Egy másik, az NPM-et kritizáló közigazgatási megközelítés a Neo-Weberi Állam (*NWS*) volt (Pollitt & Bouckaert, 2011), 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-szemlélet (Moore,

1995) (*Public Value*) és a közigazgatás információs korban változó szerkezetére és szerepére fókuszáló digitális kormányzás (*Digital Era Governance, DEG*) (Dunleavy et al., 2005) is jelentős hatással bír. Az 1990-es évek az NPM-en belül megteremtettek egy másik meghatározó vonulatot is. Ugyancsak az angolszász területen – az Egyesült Államokban – vetődött fel a közigazgatás polgáriközelivé (Layne & Lee, 2001) válásának egyik kulcsfolyamata, az elektronikus közigazgatás gondolata. Ez nemcsak 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. Volker Boehme-Neßler elmélete szerint, a számítógépek globális hálózatba kapcsolása nemcsak az információfeldolgozást és tárolást forradalmasítja, hanem az információcsere lehetőségét is. Mindenesetre az internet, vagyis a hálózatok globális hálózata megnyitja a könnyű információcsere lehetőségét a világban (Boehme-Neßler, 2020). 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 (Osborne & Gaebler, 1992).

## **2. 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 Hilda 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. Az NPM szellemisége alapján szerkesztett dokumentum az állampolgárokat 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 adott 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 Könyv 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 részeit privatizációját célzó jövőbeli jogszabályt. 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 számára meghatározhassák, milyen színvonalú szolgáltatást nyújt az adott intézmény; másodsor pedig tájékoztatni kell őket, hogyan kell panaszt tenni és jogorvoslatot kérni, ha az általuk nyújtott szolgáltatás e referenciaérték alá esik (Castellani, 2017). Rögzítette tehát azon szabványokat, amelyek az adófizető pénzének megfelelő értékkel bíró szolgáltatásokat biztosít, előre meghatározott időn belül.<sup>1</sup> A Fehér Könyv ezzel a kijelentéssel nyitott: „Minden közszolgáltatást

<sup>1</sup> Bővebben: Major (1999, 252).

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 „fogyasztó”, a közigazgatás működését finanszírozó meghatározó tényező, és joggal várja el a megfelelő minőségű és hatékony szolgáltatást, a megfelelő panaszkezelést és jogorvoslatot, azaz az „állam jó” működését. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az 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 (Stumpf, 2008, 19).

A Polgári Charta szellemiségével, az ENSZ 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozatával (EJE), majd az ebben foglalt jogok kikényszeríthetővé tett Európai Emberi Jogi Egyezményvel (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 a fenti elvárásokat, melyek 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. Az általánosan megfogalmazott elvárások a hatósági ügyintézésre is kiterjedtek, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt hátrányosan érintő 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 jogorvoslati 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.<sup>2</sup> Az Alapjogi Chartát a Lisszaboni Szerződés európai uniós alapkövetelménnyé emelte.

Az Európai Bizottság 2001-ben kiadott európai kormányzásról szóló Fehér Könyvének<sup>3</sup> 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 meghatározására az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is tett javaslatot.<sup>4</sup> 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 ügy-

<sup>2</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, 21. cikk (1) bek. és 41. cikk (1) bek., <https://tinyurl.com/4rseu5f8>

<sup>3</sup> Fehér könyv az európai kormányzásról (COM (2001) 428). Online: <https://tinyurl.com/4n6z5n3a>

<sup>4</sup> Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. <https://rm.coe.int/16807096b9>



felek 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 fogalmakörét 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 jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el (Váczi, 2014, 131). Az ajánlás függelékeként elfogadott, „A jó közigazgatás kódexe” iránymutatásai általános európai követelményként fogalmazódtak meg.

### 3. Az ügyfelet megillető jogok a hazai hatósági működésben

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásával elfogadta az európai alapdokumentumokban 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 jobbító 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 eljárási jogi vonatkozású alapelvek az iratbetekintésre, adatvédelemre és a valósághű 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 érvényesülnie kell, és tulajdonképpen jelenti a diszkrimináció tilalmát is (Patyi, 2007, 106). Az anyanyelvhasználat, az időben hozott döntés, az egyszerűség, a jóhiszeműség, a nyilvánosság és tájékoztatáshoz, a kártérítéshez, iratbetekintéshez és tájékoztatáshoz való jog, a valósághű tényállásra alapozott döntés elve szorosan kapcsolódik a tisztességes eljáráshoz való joghoz.

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 magyarázatában 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 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 törvé-



nyesség 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 (Paulovics 2020). 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 felülvizsgálatának rendszere a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvénnyel, melyet az Országgyűlés a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapján alkotott meg (Pátyi & Varga, 2019, 125). Az 1989-es Alkotmányt követően, az EJEE-t és kiegészítő jegyzőkönyveit az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

A rendszerváltást követően az eljárási törvény egyre inkább csak másodlagos szereppel bírt, hiszen egyre több külön eljárási szabályt hoztak a hatósági ügyintézésre vonatkozóan. Továbbá az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunkkal gyakorlatilag az európai eljárási 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 tény 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.

Ezen elvárások mentén hozta meg az Országgyűlés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (Ket.), amely ténylegesen is hatályon kívül helyezte az Et.-t és az Áe.-t is. Az alapelveket már részletesebben tárgyalja. 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. Ehhez kapcsolható gyakorlatilag a kapcsolattartási forma ügyfél általi szabad megválasztásának joga, ami már az elektronikus kapcsolattartást is lehetővé teszi. Ez utóbbi pedig kétségkívül a részvételt erősíti. Lényeges kiemelnünk azon rendelkezést is, hogy az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének vé-

delméhez 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.<sup>5</sup> Érdekes, 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 ügyintézésrel kapcsolatos rendelkezését megváltoztatta, illetve megakadályozta azok hatálybalépését. A Ket. 2011-es újabb átfogó módosítása az egyik alapvető jogorvoslati intézményt, a bírósági felülvizsgálatot végleg a Pp. alá helyezte. A Ket. 1. § (2) bekezdése a következőre módosult: „A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az 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 szolgáló (Patyi, 2019, 10) 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 jobbiztonság 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 (Varga, 2022), a másik oldalon pedig garancia, amely megakadályozza az önkényes jogalkotást. Ugyanakkor látni kell, hogy ez az EJEE 6. cikkétől eltérően a „polgári” jelző nélkül fogalmaz, – melyet Patyi és Köblös (2016, 18) 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 jog, amellyel szemben nem létezik más mérlegelhető alapvető jog vagy alkotmányos cél.<sup>6</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 14/2004. (V.7.) AB határozat, Indokolás III. B. 3.1.

A Ket. rendelkezéseitől eltérő jogszabályokat 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. Magyar Program, Közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020). 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 alapveti rendelkezések már olyan, Alaptörvényből következő általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendők. 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 bánásmód megsértése. Ezzel együtt, a törvény előtti egyenlőség eljárásjogi alapelvnek minősül, amely minden ügyfélnek biztosítja az azonos jogok létét, azaz mindenkit azonos méltóságú személyként kell kezelni, a különböző személyektől érkező kérelmeket pedig azonos gondossággal kell elbírálni (Kilényi, 2008, 395). 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 észszerűsíteni 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. Ugyanakkor az általános ügyintézési határidőt 60 napra emelte – szakítva az észszerűtlen határidő-szűkítési törekvésekkel, ám a határidő nyugvását objektív indokokra korlátozta. Itt célszerű kiemelni a Ket.-ben rögzített határidő kiegészítését, az észszerű határidő tűzésével. Ez a hatóságot arra ösztönzi, hogy az érdemi döntését az egyszerűség elvének érvényre juttatásával lehető legrövidebb időn belül, mielőbb meghozza. 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 (Patyi & Varga, 2019, 225).

## Záró gondolatok

Európában egészen a 17. századi monarchiák megjelenéséig a központi igazgatás alapjai nem rendeződtek, az európai királyok államszervezési tevékenysége alapozta meg a modern köz-igazgatást. A 18. században a kamentalizmus tudománya hozta létre a társadalmi részvétellel a jog uralma alatt álló közügyek intézményesített háttérét, amely a polgári átalakulás egyik fontos tényezőjévé is vált. 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. Később, a 20. század második felében tapasztalható gazdasági fellendülés okozta változásokhoz a közigazgatás már nem tudott minden ponton rugalmasan igazodni, így a neoliberais eszmék hatására újra megerősödött az állam, így a köz-igazgatás szolgáltató jellege iránti igény. A korszakra jellemző útkeresés során tapasztalt sikerek és kudarcok egy ponton biztos, hogy előrelépést jelentettek – az évszázadok során alattvalóból ügyfélle vált állampolgár aktív résztvevője lett az igazgatási folyamatoknak. Láthattuk, 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 eljárásból 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 ügyintézésrel 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 eljárásból való jog közvetlen, vagy közvetett érvényre jutását szolgálta, ugyanakkor annyi külön részlet-szabályt engedett a törvény, hogy valódi kódex szerepét egy idő után betölteni már nem tudta. Az Alaptörvény a tisztességes eljárásból, 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.

## Hivatkozások

- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- Balla A. (2004). A liberalizmus eredete és fogalma. *Politikatudományi Szemle*, 13(3), 271–282. Online: <https://poltudszemle.hu/articles/a-liberalizmus-eredete-es-fogalma/>
- Bibó I. (1994). *A jó közigazgatásról, válogatott tanulmányok*. Magvető.
- Bodin, J. (1987). *Az államról*. Gondolat.
- Boehme-Neßler, V. (2020). *Digitising Democracy: On Reinventing Democracy in the Digital Era - A Legal, Political and Psychological Perspective*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-34556-3>



- Caldwell, P. (1994). Ernst Forsthoff and the legacy of radical conservative state theory in the Federal Republic of Germany. *History of Political Thought*, 15(4), 615–641. Online: <http://www.jstor.org/stable/26215850>
- Castellani, L. (2017). *The Citizen's Charter: towards consumer service in central government*. History&Policy. Online: <https://tinyurl.com/2be8vevz>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New public management is dead – long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>
- Gladden, E. N. (2019). *A History of Public Administration: Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429423215>
- Hood, C. (1991). A Public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Kilényi G. (Szerk.). (2008). *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. CompLex.
- Koi Gy. (2015). A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*; 11(4-6) 240–257. Online: <https://tinyurl.com/yjrr5tb7>
- Laegreid, P. (1994). Going against the cultural grain: Norway. In C. Hood, & B. G. Peters (Eds.), *Rewards at the top: A Comparative Study of High Public Office* (pp. 133–145). Sage.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)
- Lőrincz L. (1999). Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 13(3), 3–18.
- Major, J. (1999). *The Autobiography*. Phoenix Books.
- Maus, I. (1986). *Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus*. Fink
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Osborne, D. T., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Patyi A. (Szerk.) (2007). *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus.
- Patyi A., & Köblös A. (2016). A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(3), 8–29. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1940>
- Patyi A. (2019). Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről. In Patyi A. (Szerk.), *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról, Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás* (pp. 9–13). Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/3chaxv7u>
- Patyi A., & Varga Zs. A. (2019). *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/bdnzfnzj>
- Paulovics A. (2020). Az eljárási kódex átfogó módosítása: az 1981. évi I. törvény. *Miskolci Jogi Szemle*, 15(1. különszám), 222–230. Online: <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/issue/view/47>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3d ed.). Oxford University Press. [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(00\)00083-2](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(00)00083-2)



- Simon, H. A., Dantzig, G. B., Hogarth, R., Plott, C. R., Raiffa, H., Schelling, T. C., Shepsle, K. A., Thaler R., Tversky, A., & Winter, S. (1987). *Decision Making and Problem Solving. Interfaces*, 17(5), 11–31. <https://doi.org/10.1287/inte.17.5.11>
- von Stein, L. (1865). *Die Verwaltungslehre*. Cotta.
- Stumpf I. (2008). A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási szemle*, 2(3–4), 16–23.
- Váczai P. (2014). A jó közigazgatási eljárás és alapelvei. In: Kaiser T. (Szerk.), *Hatékony Közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók* (pp. 129–152). Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://tinyurl.com/yvwpujuh>
- Varga Zs. A. (2022). A tisztességes eljáráshoz való jog bírósági aspektusból. *Kúriai Döntések Bírósági Határozatok*, 70(4), 610–617. Online: <https://tinyurl.com/2ah7pdu7>
- Veszprémi B. (2021). A közigazgatási aktus. In: Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus>
- Weber, M. (1987). *Gazdaság és társadalom I.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Wittfogel, K. A. (1957). *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press.



# AZ OKTATÁSI ÉS LAKHATÁSI SZEGREGÁCIÓVAL KAPCSOLATOS ÁLLAMI FELADATOK

*Az állam szegregáció kezelésével kapcsolatos  
gyermekvédelmi kötelezettségei  
a nemzetközi megközelítések szerint*

**SVÁB-REPPONI FELÍCIA LAURA** \* 

\* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [felicia.repponi@gmail.com](mailto:felicia.repponi@gmail.com)

## Absztrakt

A szegregáció jelensége és megjelenési formái évek óta a gyermekvédelemmel, társadalmi egyenlőtlenségekkel és szegénységgel foglalkozó tudományágak, e körben is különösen a szociológia és a pedagógia egyik központi kérdését képezik, emellett számos, a szegregáció kezelésére, vagy felszámolására irányuló állami és civil kezdeményezés, modellprogram kap teret. A tanulmány célja, hogy e rendkívül aktuális területen belül is elsősorban az oktatási és lakhatási szegregációt érintően a gyermekvédelmi, továbbá a hátrányos helyzetű gyermekeket érintő vetületeket vegye számba az állami feladatokra és kötelezettségekre fókuszálva. A vizsgálat tárgyát képezi továbbá a kapcsolódó jogi szabályozás, illetőleg nemzetközi kitekintés keretében különösen az Európai Unió szegregáció elleni küzdelemhez kapcsolódó projektjei, továbbá a Magyarországot érintő kérdések. A kutatás fő kérdése, hogy az államnak milyen kötelezettségei vannak a szegregáció jelenségének kezelése és az érintett csoportok (e körben is különösen a gyermekek) védelme kapcsán, sorra véve a kapcsolódó ajánlásokat és jó gyakorlatokat.

## Kulcsszavak

szegregáció, integráció, inklúzió, gyermekvédelem, egyenlő bánásmód

## Abstract

The phenomenon of segregation and its forms of appearance have been one of the central issues of the disciplines dealing with child protection, social inequalities and poverty, especially sociology and pedagogy for years. In addition, there are numerous initiatives and model programs provided by the state and NGOs aimed at dealing with segregation or desegregation. Within this

extremely relevant field, the aim of this study is to focus on the duties of the state in regards to disadvantaged children in child protection services, specifically those affected by educational and housing segregation. The subject of this research is also to look at the relevant legislation in Hungary and internationally, especially the European Union's projects related to the fight against segregation. In addition, the main question of the present study is the obligations of the state in the management of segregation as a phenomenon and the protection of the affected groups (especially children in this context), by examining relevant guidelines and best practices.

### **Keywords**

segregation, integration, inclusion, child protection, equal treatment

## **1. A hátrányos helyzetű gyermekek és a szegregáció kapcsolata**

A hátrányos helyzetű gyermekek fogalmát a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 67/A. § határozza meg, mely alapján hátrányos helyzetű a gyermek, ha a szülei alacsony (legfeljebb alacsony) iskolai végzettséggel rendelkeznek, vagy alacsony foglalkoztatottságúak, vagy nem megfelelőek a gyermek lakó- vagy lakáskörülményei. Halmozottan hátrányos helyzetűnek minősülnek azok a gyermekek, akiknél az előbbiekből két vagy több ok is fennáll, illetve a nevelésbe vett kiskorúak és az utógondozás alatt álló fiatalok (Mattenheim, 2017, 445).

Ahogy azt már több kutatás is megállapította, fenti hátrányok az esetek többségében együtt jelentkeznek, tehát viszonylag ritkán fordul elő, hogy ne halmozottan hátrányos helyzetről legyen szó. Mindemellett pedig a hátrányos helyzet kategóriái átfedésben vannak a (gyermek) szegénység definícióival, illetve az alacsony iskolai végzettség és a nem megfelelő lakáskörülmények kapcsán összefüggésben állnak a szegregáció jelenségével (Ferge & Darvas, 2014).

A szegregációval kapcsolatos esetek, főleg az oktatás területén, gyakran kerülnek a figyelem és a média középpontjába, illetve több, zömében alulról jövő vagy civil kezdeményezés törekszik a probléma kezelésére különféle megközelítésekkel (Hernádi et al., 2020). A deszegregáció pedig nemzetközi szinten is kiemelt terület, több ajánlás is található, amely az államoknak is iránymutatásul szolgálhat a hatékony stratégiák kidolgozásához és alkalmazásához.

Így a következőkben a szegregáció általános jellemzőinek áttekintése következik, különös figyelemmel a hátrányos helyzetű gyermekeket érintő vetületekre.

## **2. A szegregáció jelenségéhez kapcsolódó fogalmak és az irányadó szabályozási alapelvek**

### **2.1. A szegregáció nemzetközi megközelítésben és a megfelelő lakhatáshoz fűződő jog**

A szegregáció a szociológiai megközelítés szerint az a jelenség „ha egy-egy településen belül a különböző társadalmi rétegek, etnikai csoportok stb. lakóhelye erősen elkülönül egymástól. A szegregáció sokszor együtt jár a jövedelmi viszonyok és a települési infrastruktúra lényeges egyenlőtlenségeivel” (Andorka, 1997, 194).

A szegregáció a nemzetközi terminológiában a megkülönböztetés egyik formája, mely az egyenlőség sérelmével megvalósuló elkülönítést eredményez valamilyen területen egy bizonyos jellemzők alapján elhatárolható csoporthoz képest.

A nemzetközi egyezmények alapjaként az Egyesült Nemzetek Szövetsége (a továbbiakban: ENSZ) által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata az egyenlőséghez való jogot és ezek összefüggésben a megkülönböztetés tilalmát fekteti le mint alapvető, az egyéntől elválaszthatatlan emberi jog, és ez az elv áthatja a további egyezményeket, mint például a nőkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló 1979-ben elfogadott egyezmény, vagy az 1989-ben New Yorkban elfogadott Gyermekjogi Egyezmény.

Az 1976-ban hatályba lépett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya az egyenlő hozzáférést nevesíti az oktatáshoz, illetve a munkához, továbbá a 11. cikk szerint az államoknak szükséges elismerni „mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”

Az 1961-ben kelt Európai Szociális Karta a családok lakhatásának biztosítása mellett az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemhez fűződő jogát nevesíti.

Az ENSZ genfi székhelyű Emberi Jogi Főbiztosi Hivatala 1 21. számú útmutatója a megfelelő, emberhez méltó lakhatást szabadságjogként definiálja, másfelől pedig jogosultságokat határoz meg. A megfelelő lakhatásnak az alábbi minimumstandardoknak kell megfelelnie:

- törvényes birtokvédelem a kényszerkilakoltatással, zaklatással és egyéb fenyegetéssel szemben;
- szolgáltatások és infrastruktúra elérhetősége: biztonságos ivóvíz, megfelelő higiénia, főzéshez, fűtéshez, világításhoz, élelmiszerátvitelhez és szemétszállításhoz szükséges feltételek;
- megfizethetőség: a lakhatás nem megfelelő, ha költsége veszélyezteti vagy veszélyeztetheti a lakók egyéb emberi jogainak gyakorlását;
- lakóképesség: nem megfelelő a lakhatás, ha nem garantálja a testi biztonságot vagy nem biztosít megfelelő teret, valamint védelmet a hideg, nedvesség, meleg, eső, szél, egyéb egészségi és szerkezeti veszélyek ellen;
- egyenlő hozzáférés: a hátrányos helyzetű és marginalizált csoportok sajátos igényeinek megfelelő elérhetőség;
- elhelyezkedés: a lakhatás nem megfelelő, ha el van zárva a munkalehetőségektől, egészségügyi szolgáltatásoktól, iskoláktól, óvodáktól és egyéb szociális létesítményektől, vagy ha szennyezett vagy veszélyes területen található;
- kulturális megfelelés: a kulturális identitás megnyilvánulásának figyelembevétele (OHCHR, 2009).

A gyermekek megfelelő lakhatásának biztosítása alapvető jog, és speciális védelmet igényel. Az UNICEF (2005) jelentése szerint csaknem 680 millió gyermek él elégtelen lakáskörülmények közt, és az UNICEF (2022) jelentés alapján a serdülők tizede tapasztalja a lakhatási nélkülözés valamilyen formáját.

Az útmutató szerint az államnak a megfelelő lakhatás biztosítási kötelezettsége körében garantálnia szükséges a lakhatás és a birtoklás tiszteletben tartását, továbbá meg kell teremtenie a lakhatási jogok kiteljesedését (például idetartozik a hajléktalanná válással szembeni küzdelem).

---

<sup>1</sup> [https://www.ohchr.org/en/ohchr\\_homepage](https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage)

## 2.2. Az Európai Unió szegregációval szembeni küzdelme

### 2.2.1. Irányelvek és ajánlások

Az EU megkülönböztetésmentességi irányelveiben foglalt védelem rendszere – melyek esetében minden tagállamnak szükséges kidolgoznia ezen célok megvalósulását – három fő szegmensből áll (CoE et al., 2018).

A faji és etnikai hovatartozáson alapuló védelem a legszélesebb körű, amely magában foglalja a foglalkoztatáshoz, a jóléti rendszerekhez, valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést.<sup>2</sup>

A második kategória a nemi alapú megkülönböztetés tilalma a munkához, a társadalombiztosításhoz (amely a tágabb jóléti rendszernél korlátozottabb), valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel összefüggésben.<sup>3</sup>

A harmadik fő terület a szexuális irányultság, a fogyatékoság, a vallás vagy meggyőződés és az életkor alapú megkülönböztetés tilalma a munkavállalással összefüggésben.<sup>4</sup>

Az irányelvek fogalmi rendszerében a diszkrimináció azt a helyzetet jelöli, amikor az egyént valamilyen módon hátrányos helyzetbe hozzák „egy vagy több védett ok” alapján. A megkülönböztetés több módon is megvalósulhat:

- közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy védett tulajdonsággal rendelkező személylyel szemben ezen tulajdonsággal összefüggésben kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának;
- közvetett a megkülönböztetés, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat a védett tulajdonságú személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható (*pozitív diszkrimináció*), továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek;
- a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor a védett tulajdonsághoz kapcsolódó nem kívánt magatartást tanúsítanak azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértsék, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegényítő vagy támadó környezetet alakítsanak ki;
- a személy elleni, védett tulajdonságon alapuló megkülönböztetésre adott utasítás is megkülönböztetésnek minősül;

---

<sup>2</sup> Lásd: a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelvet, továbbá a család egyesítési jogról szóló 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvet, mely a menekültstátusszal és a harmadik országbeli állampolgárokkal összefüggő kérdéseket is rendezi. Emellett kiemelendő még a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv is.

<sup>3</sup> Lásd: a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról szóló 2004. december 13-i 2004/113/EK tanácsi irányelvet, továbbá a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet.

<sup>4</sup> Lásd: a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelvet.



- a „többszörös diszkrimináció” olyan megkülönböztetés, amely ugyanazon személy esetében több, egymástól elkülönült ok alapján történik (például egy fogyatékkal élő gyermek esetén);
- az „interszekcionális diszkrimináció” pedig elválaszthatatlan okok alapján történik, ezen okok kölcsönhatásba lépnek és a megkülönböztetés meghatározott típusait idézik elő (például egy hijabot viselő muszlim nőt ér megkülönböztetés az öltözködése alapján, ami elválaszthatatlan az etnikai-vallási és nemi hovatartozásától).<sup>5</sup>

### 2.2.2. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (a továbbiakban: ECRI)<sup>6</sup> 1994-ben kezdte meg működését, miután az Európa Tanács állam- és kormányfőinek első csúcstalálkozója életre hívta. Az egyedülálló emberi jogi testület a diszkrimináció, az intolerancia és a rasszizmus elleni küzdelmet kíséri figyelemmel a tagállamokban (ún. országfigyelés), különös figyelemmel az általános jellegű és strukturális vonatkozásokra, e körben tematikus területeken készít ajánlásokat, illetőleg együttműködik más szervekkel, hatóságokkal és a civil szervezetek képviselőivel is. Az ECRI 2019-ben megkezdte országmegfigyelésének 6. ciklusát, három fő prioritásra összpontosítva: az egyenlőség hatékony érvényesítésére és a jogokhoz való hozzáférésre, a gyűlöletbeszédre és a gyűlöletkeltő erőszakra, valamint az integrációra és befogadásra.

Az ECRI egyfelől állásfoglalásokat ad ki olyan európai szinten jelenlévő kérdésekről, mint például az ultranacionalizmus és gyűlöletbeszéd megelőzése (ECRI, 2021), a rendőrségi erőszak és a rendszerszintű rasszizmus (ECRI, 2020b), vagy az egyes humanitárius helyzetekben az adott országok kisebbségeinek helyzetéről.<sup>7</sup>

Az ECRI emellett mindeddig tizenhét általános politikai ajánlást bocsátott ki, melyek a kormányzati fellépést sürgetik az egyes diszkriminációt érintő kérdésekben, és iránymutatásul szolgálnak a politikai döntéshozók számára. Jelen tanulmány témája szempontjából három ajánlást emelnék ki.

A „Nemzeti törvényhozás a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelemről” szóló 7. számú ajánlás (ECRI, 2018) kiemeli, hogy a nemzeti jogszabályoknak mind a direkt és mind az indirekt faji alapú diszkriminációt egyértelműen meg kell határozniuk és tiltani az ilyen magatartásokat, továbbá a szegregációt is a diszkrimináció egy formájaként kell tekinteni. Minden hatóságnak az egyenlőséget szükséges előmozdítani, továbbá biztosítani kell, hogy a diszkrimináció áldozatai könnyedén igazságszolgáltatáshoz jussanak, adott esetben gyorsított eljárás keretein belül. Az ajánlás 26. pontja szerint: „A törvénynek garantálnia kell az ingyenes jogi segítségnyújtást és szükség esetén a bíróság által kirendelt ügyvédet azon áldozatok számára, akik kérelmezőként vagy felperesként kívánnak bírósághoz fordulni, és nem rendelkeznek az ehhez szükséges eszközökkel. Szükség esetén ingyenes tolmácsot kell biztosítani.”

---

<sup>5</sup> Az interszekcionalitás fogalma és a diszkriminációval való összefüggések kérdése az utóbbi években került a figyelem középpontjába. A meglehetősen megosztó elmélet alapja, hogy az elnyomás rendszerszinten tetten érhető az alábbi területekből kiindulva: rasszizmus/gyarmatosítás, kapitalizmus és patriarchátus; és ezek melléktermékei, mint például a klasszicizmus, homo- és transzfóbia, cisz- és heteroszexizmus. Bővebben lásd: <https://www.intersectionaljustice.org>

<sup>6</sup> European Commission against Racism and Intolerance. Online: <https://tinyurl.com/yc4k9bzy>

<sup>7</sup> A további állásfoglalásokat lásd: <https://tinyurl.com/544fz4xc>

„A rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelem az iskolai oktatásban és az oktatáson keresztül” című 10. számú ajánlás (ECRI, 2007) egyik fő kiindulópontja, hogy az oktatás területén dolgozó összes szakember számára biztosítani kell és kötelezővé kell tenni a multikulturális oktatásról szóló képzést. Az ajánlás ezen túlmenően még három fő cél eléréséhez fogalmaz meg útmutatást: kötelező, ingyenes és minőségi oktatás biztosítása mindenki számára, a rasszizmus és diszkrimináció leküzdése az iskolában, és az ezen feltételek megteremtéséhez és az érdekvédelemhez szükséges források biztosítása. Ezek eléréséhez főként szemléletváltásra, adatgyűjtésre, statisztikákra és a rasszizmus elleni küzdelem gyermekek oktatásába való beépítésére, továbbá a gyermekek képességének fejlesztésére a rasszizmus elleni fellépésre lenne szükség.

Az ECRI 13. számú, „a cigányellenesség és a romákkal szembeni diszkrimináció elleni küzdelem” elnevezésű ajánlása (ECRI, 2020a) szerint a cigányellenesség az intézményes rasszizmus egyik formája, mely többek között erőszakban, gyűlöletbeszédben, kizsákmányolásban, megbélyegzésben és látványos diszkriminációban valósul meg. Jelentős szerepe van a romákról a médiában festett képnek. A rasszizmus és az intolerancia elleni küzdelem elválaszthatatlan az emberi jogok védelmétől. Az ajánlás szerint multidiszciplináris és a helyi (tagállambeli) roma közösségek helyzetéhez mért programok kidolgozására van szükség, növelve a kölcsönös bizalmat a romák és a hatóságok közt, akár kifejezetten erre képzett mediátorok közreműködésével. A küzdelem jelentős területei a munkahelyi, az egészségügyi, rendvédelmi, a médiabeli, az oktatási és a lakhatási diszkrimináció felszámolása, a gyűlöletbűncselekmények elleni fellépés és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítése. Az ECRI szerint a romák sportokban való részvételének ösztönzése általánosságban javít a közösség társadalmi megítélésén, ennek egy külön – a 12. számú – ajánlást is szenteltek (ECRI, 2009).

Az oktatás körében sürgető jogi és politikai lépéseket szükséges tenni az iskolai szegregáció felszámolására, meg kell szüntetni a roma gyermekek alaptalan speciális iskolába küldését és csökkenteni a lemorzsolódást, ehhez például a roma származású tanárok képzése és a roma szülők elérése kulcsfontosságú, e körben is a szülők támogatása abban, hogy a gyermekeket óvodába járassák, taníttassák.

A lakhatási kérdésekben a szegregáció felszámolására kell hangsúlyt fektetni, e körben például gondot kell fordítani a településrendezési szabályokra és az esetleges telepfelszámolások racionalizálására, továbbá a kilakoltatások törvényes, garanciális rendjére.

### 2.2.3. *A Szociális Jogok Európai Bizottsága*

A Szociális Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: ECSR<sup>8</sup>) a tagállamok Európai Szociális Kartában foglalt kötelezettségeinek teljesítését felügyeli, egyfelől a nemzeti jelentéseken alapuló monitoring eljárásokkal, másfelől pedig az egyedi ügyekben kérelmezett kollektív panasz-eljárások kivizsgálása során. A Bizottság ezen tevékenységei körében ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára a Kartának való megfelelés előmozdítása érdekében. A következőkben a szegregáció kapcsán az ECSR két jelentősebb döntésének bemutatása következik.

<sup>8</sup> European Committee on Social Rights, <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter>

A lakhatási szegregáció kapcsán a COHRE<sup>9</sup> kontra Olaszország ügyben (2010)<sup>10</sup> a panasz alapját az képezte, hogy az állam egyes biztonsági tárgyú és a „nomád” életvitelre vonatkozó rendeletei hátrányosan érintették a roma és a szinti közösséghez tartozó csoportokat, nehezítve a letelepedést és belekényszerítve őket a szegregált, elgettősodott lakhatási körülményekbe, továbbá az idegengyűlölő propaganda célpontjává tette ki a közösséget. Az ECSR döntése szerint az állam gyakorlata diszkriminatív volt, és a bíróság rámutatott, hogy az ügyben tulajdonképpen az testesült meg, hogy a szociális problémákra és adott esetben az új helyzetekre a hatóságok nem tudtak megfelelő intézkedésekkel reagálni.

Az ERRC kontra Portugália ügyben (2011)<sup>11</sup> az Európai Roma Jogok Központja<sup>12</sup> általános jelleggel kérte megállapítani a bíróságtól, hogy a helyi roma közösség a lakhatási jogok megsértésével szembesül szinte folyamatosan, beleértve a szegregált körülményeket, a szociális lakhatáshoz és az alapvető közművekhez való hozzáférést is. A testület egyhangúlag megállapította, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni védelemhez való jog és a megfelelő színvonalú lakhatás támogatásának elmulasztása a megkülönböztetés tilalmának megszegésével volt összefüggésben.

#### 2.2.4. Inkluzív oktatással a szegregáció ellen Európában

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa átfogó állásfoglalást bocsátott ki, amelyben kiemelten foglalkozik a roma gyermekek helyzetével, a fogyatékkal élő és migrációval érintett gyermekek mellett (Emberi Jogi Biztos, 2017). A biztos a szegregáció fő okának a társadalmi érdekellentétek ütközését és a hátrányos helyzetű gyermekek számára elérhető alacsonyabb színvonalú oktatás miatti polarizációt látja, felhívva a figyelmet a szegregáció káros gazdasági következményeire is. Az állásfoglalás a befogadó oktatáspolitikai alapelvei közt a művelődéshez és tanuláshoz való jog kiterjesztését, az oktatásért való ösztársadalmi felelősségvállalást és az iskolaválasztás irányítását emeli ki. E körben kiemelt az állam felelőssége a gyermekek iskola előtti nevelésében, továbbá az iskolakörzetek szociális egyensúlyának kialakításában. Ezen célok eléréséhez az állásfoglalás kiemeli, hogy szükséges lenne a diszkrimináció átfogó törvényi tiltásának biztosítása, továbbá hosszútávú deszegregációs nemzeti stratégia kidolgozása, miután a jelentés arra a következtetésre jut, hogy a szegregáció felszámolását célzó programok inkább reaktívak, nem strukturális változásokat céloznak, pedig a szegregáció felszámolása időigényes folyamat. A jelentés szerint kulcsfontosságú lenne továbbá a diákok szükségleteinek a felmérése, a szülői részvétel növelése, továbbá a professzionális tanárok ösztönzése a kihívást jelentő iskolákban való munkavállalásra.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> A Centre on Housing Rights and Evictions (szabad fordításban: Lakhatási Jogok és Kiköltötések Központja) 1991–2014 közti működése alatt számos országban mérte fel a lakhatási állapotokat és – érdekképviseleti tevékenysége mellett – több útmutatót, javaslatot adott ki azzal kapcsolatban, hogy mit tehet az állam a méltó lakhatás megteremtése érdekében, illetve, hogy a jogvédő szervezetek hogyan tudják hatékonyan képviselni a lakhatási kérdéseket. Bővebben lásd: <https://www.cohre.org>

<sup>10</sup> COHRE v. Italy App no 58/2009 (ECSR, 21 October 2010). Online: <https://tinyurl.com/2d6ejax3>

<sup>11</sup> ERRC v. Portugal App no 61/2011. (ECSR, 2 November 2011). Online: <https://tinyurl.com/4a6kywcm>

<sup>12</sup> European Roma Rights Centre (ERRC) egy romák által vezetett érdekképviseleti szervezet, melynek fő tevékenysége a stratégiai perles főként az oktatással, identitással, egészségüggyel és rendőrséggel kapcsolatos ügyekben. Bővebben lásd: <http://www.errc.org>

<sup>13</sup> A jelentés szerint ez egyébként az általános tanárhiány problematikájára is kedvezően hathat, hiszen a hátrányos helyzetű térségekben plusz ösztönzőkkel segítik a tanárok elhelyezkedését, a gyermekek célzott fejlesztésével pedig kevesebb teher hárul az iskolákra, és hosszútávon a tanárookra is.

### 2.3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szegregációval kapcsolatos egyes döntései

A diszkrimináció és a szegregáció tekintetében az esetjognak kiemelt (különösen az egyenlő bánásmód megvalósulását formáló) szerepe és jelentősége van, így a következőkben a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) elé került szegregációval kapcsolatos ügyek közül néhány olyan döntés rövid áttekintése következik, amelyek az adott ügyön túlmutató jelentőségűek, különös tekintettel a magyar érintettségre.

A D.H és társai Cseh Köztársasággal szembeni ügyében hozott 2007-es döntést<sup>14</sup> a jogvédő szervezetek stratégiai jelentőségűnek tartják (Csonta & Niță, 2014), és az alapügyben is több szervezet támogatóként csatlakozott a pernyertesség előmozdítása érdekében. Ez az ügy volt az első, etnikai alapú oktatási szegregációval kapcsolatos ügy, amely az EJEB elé került. Az ügy alapja, hogy Ostravában tizennyolc roma gyermeket olyan speciális iskolába utaltak pusztán származási alapon, ahol egyébként szellemi fogyatékossgal élő gyermekeket oktatnak. A Bíróság döntése precedensértékű (Daniel, 2011), arra mutatva rá, hogy a roma gyermekek megfelelő oktatási módja kapcsán több tagállam is nehézségekbe ütközik. Bár a hatóság szándéka az volt, hogy a speciális szükségletű gyermekek igényeire megoldást találjon, ugyanakkor ezzel a kifejezett szándék hiányában is hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak. Emellett az oktatási szegregáció minden esetben diszkriminációt valósít meg.

A Horváth és Kiss kontra Magyarország (2013) ügy<sup>15</sup> Magyarországon túlmutatóan rávilágít arra, hogy általánosságban a roma (vagy más etnikai kisebbséghez tartozó) és/vagy hátrányos helyzetű gyermekeket gyakran megalapozatlanul minősítik valamilyen tanulási nehézséggel vagy fogyatékossgal, emiatt felülreprezentáltak az etnikai kisebbséghez tartozók a speciális iskolákban. Egyes álláspontok szerint ez a jelenség elavult és propagandavezérelt, főleg orvosi kutatásokon alapul, a náci fajelmélettel, továbbá az 1950-es években az orosz abnormalitás tudományában a defektológiával összefüggően (New, 2021). Az EJEB ítélete szerint az államnak pozitív kötelezettségei vannak a speciális iskolákban tapasztalt faji szegregáció felszámolására, továbbá a múltbeli diszkrimináció orvoslására, vagy az ún. semleges tesztekkel álcázott diszkriminatív gyakorlatok fennmaradásának elkerülésére.

Az ügy aktualitása és a magyar érintettség miatt fontos kiemelni a Bíróság Szolcsán kontra Magyarország ügyben (2023)<sup>16</sup> hozott ítéletét. A panasz alapját képező ügyben az ERRC által képviselt roma fiatal iskolaváltási kérelmét több ízben elutasították, így egyfelől a tanuló képességeihez mérten alacsonyabb színvonalú oktatásban részesült, ráadásul lakóhelyétől távolabbi intézményben kellett tanulnia. Az EJEB kiemelte az ügy kapcsán, hogy bár erre vonatkozóan nincsen rendelkezésre álló adat, de szembetűnő, hogy a panaszos több, csaknem harminc diáktársa a lakóhelyétől távoli iskolába járt, emellett az EJEB szerint az is visszas, hogy az iskola vezetése vagy a tankerület egyoldalúan hozhat döntést a tanuló(k) áthelyezése ügyében. Az EJEB elfogadhatatlannak tartotta a Kúria álláspontját, miszerint az a tény, hogy az adott, távolabbi iskolába szinte kizárólag roma gyerekek jártak, nem jelentett szegregációt, hanem pusztán az iskola vonzáskörzetében élő más roma gyerekek jelenlétét tükrözte, miután ezt a következtetést a helyi népességszámok nem támasztották alá, továbbá az etnikai összetétel nem

<sup>14</sup> D.H. and others v. the Czech Republic App no 57325/00 (ECtHR, 13 November 2007). Online: <https://tinyurl.com/5n67huxk>

<sup>15</sup> Horváth and Kiss v. Hungary App no 11146/11 (ECtHR, 29 April 2013). Online: <https://tinyurl.com/2caca6kb>

<sup>16</sup> Szolcsán v. Hungary App no 24408/16 (ECtHR, 30 June 2023). Online: <https://tinyurl.com/396uavfh>

igazolhatja a jogellenes elkülönítést. A Bíróság rámutatott, hogy az állam sem tett jelen ügyben a szegregáció megelőzése iránt megfelelő intézkedéseket, még annak ellenére sem, hogy az EJEB korábban már több ítéletében is elmarasztalta Magyarországot oktatási szegregációval összefüggésben.

### 3. A szegregációval kapcsolatos magyar vonatkozások

Ahogy fentiekből látható, a nemzetközi terminológia a szegregációt a diszkrimináció egy formájának tekinti. A magyar szabályozás oldaláról megközelítve a kérdést az Alaptörvény XV. cikke rendelkezik alapelvi szinten a megkülönböztetés tilalmáról, továbbá az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a gyermekek kiemelt védelmének biztosításáról.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebktv.) indokolása szerint a jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatás területén valósul meg. A jogszabály általános követelményként fogalmazza meg minden intézmény számára a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, és az egyenlő esélyekhez való hozzáférést, külön nevesítve a lakhatás és az oktatás területét is. E körben kiemelendő, hogy az Ebktv. 28. § meghatározza, hogy nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek, ha önkéntes választás vagy az érintettek kezdeményezésére különböző védett tulajdonságok szerint szerveznek oktatást (pl. vallási vagy nemi hovatartozás alapján), ha ez nem vezet jogellenes elkülönítéshez. Nemzetiségi oktatás megszervezésénél a jogszabályhely (2b) bekezdése szerint további feltételek, hogy „az alaptanterv szerinti ismeretek megszerzése a nem nemzetiségi oktatásban általánosan érvényesülő színvonalon biztosított, és a nemzetiségi oktatás a nemzetiségek jogairól szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelel.”

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint a köznevelés egyik fő célja az egyenlő bánásmód biztosítása, melynek érvényesülését a köznevelési hatóság felügyeli, továbbá a tanulók jogai közt említi a nemzetiségi hovatartozásának megfelelő nevelésben és oktatásban való részesülést.

#### 3.1. A lakhatási szegregációval kapcsolatos adatok

Magyarországon megközelítőleg 200 szegregált vagy leszakadó kistérségbeli település található, ahol egyszerre jellemző a felnőttlakosság alacsony iskolázottsági szintje és foglalkoztatottsága, emellett az oktatást tekintve a szociális, és főleg a roma tanulókat érintő etnikai szelekció már az óvodában, de legkésőbb az általános iskola alsó tagozatában erőteljesen megjelenik (Havas, 2008).

A Habitat for Humanity Magyarország 2018-as lakhatási jelentése szerint pedig 1,5 millióan élnek súlyos lakásminőségi problémákkal rendelkező lakásban, és összesen 2-3 millió ember él lakásszegénységben, ugyanakkor a megfelelő korszerűsítésre a népesség közel felének (köztük a középosztály tagjainak) nincsen lehetősége (Jelinek et al., 2018). A 2020-as jelentés szerint a háztartások legalább 10%-a érintett az energiaszegénységben, és lakásfenntartási költségeik csaknem 60 százalékát fordítják energiára (Gosztonyi, 2020). A szervezet 2022-es kimutatása szerint pedig kihívást jelent az ingatlanpiac robbanásszerű drágulása az ukrán-orosz háború hatására, továbbá hátrányosan érinti a háztartásokat a rezsicsökkentési program átalakítása is (Vankó, 2022).



### 3.2. Az iskolai/oktatási szegregáció helyzete

Ahogy a fentiekből is látható, a lakhatási szegregáció szoros összefüggést mutat, szinte alig elválasztható az iskolai/oktatási szegregáció jelenségétől. A szegregált oktatás problematikája különösen a roma gyermekek vonatkozásában jelenik meg (Havas & Liskó, 2005).

Az iskolai szegregáció tipikusan és rendszerszerűen alacsony színvonalú oktatással jár együtt. (...) Az alacsony státusú társadalmi csoportok (szegény, iskolázatlan, állástalan szülők) gyermekeinek iskolai szegregációja a gyermekek iskolai teljesítménye szempontjából nem közvetlenül, a család szociális hátrányai miatt érinti hátrányosan e gyermekeket, hanem a családi háttér és a gyermek várható tanulmányi sikeressége közti szoros korreláció következtében (Kertesi & Kézdi, 2009, 962).

Az alapvető jogok biztosja és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes jelentése (AJBH, 2014) rámutat, hogy jogellenes elkülönítést (szegregációt) valószínűsíthet meg a nemzetiségi alapon elkülönüléssel megszervezett oktatás is: „ha például nem a szülők önkéntes választásáról van szó, mert pl. a szülők döntése nem minősíthető megfelelő tájékoztatáson alapuló nyilatkozatnak; ha a nevelési szegregáció gyanúja felmerül, illetve a speciális program csak papíron létezik, annak tartalmát a szülők nem ismerik meg.” A jelentés szerint továbbá: az állam a tanuláshoz való jog céljának érvényesíthetősége érdekében egyfelől intézményes intézkedéseket köteles tenni, támogató feltételeket köteles biztosítani, másfelől a cél elérését gátló tényezőkkel szemben hatékonyan, valós módon köteles fellépni.

Az államnak „elsőrendű kötelezettsége” az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése], ezért a kormányzati szervek nem hivatkozhatnak a feltételek hiányára a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzésének intézményes hibái kapcsán. Az állam szervei – főszabályként – nem érvelhetnek jóhiszeműen az integráció érdekében szükséges intézkedések megtételének lehetetlenségével, az intézkedéseknek a vélelmezett – a megfelelő feltételek hiányára alapozott – veszélyeivel a jogellenesen megszervezett oktatási elkülönítés rendszerszintű és konkrét esetei kapcsán sem, hiszen az alapvető jogok védelméhez szükséges feltételek biztosítása az állam feladata.

### 4. Záró gondolatok

A kutatás arra világított rá, hogy a szegregáció jelensége (elsősorban a lakhatási formájából kiindulva) lényegében átfedésben van a hátrányos helyzet Gyvt. által meghatározott kategóriáival, melyből szinte egyenesen következik, hogy a hátrányos helyzet ritkán nem eredményez egyből halmozottan hátrányos helyzetet. A roma gyermekek esetében gyakran előfordul a halmozott diszkrimináció, illetve az is, hogy a hátrányos helyzetet, szegénységet a roma származással hozzák összefüggésbe mintegy roma problémaként kezelve (Havas, 2008).

Nemzetközi szinten a szegregáció elleni küzdelem a diszkrimináció tilalmának, továbbá az egyenlő bánásmód biztosításának követelményével áll szoros összefüggésben, a gyakorlat a szegregációt a diszkrimináció egyik formájának tartja.

Az államnak objektív intézményvédelmi kötelezettsége áll fent abban, hogy biztosítsa azt, hogy a hatóságok az egyenlő bánásmód követelményét tartsák szem előtt minden eljárásukban, továbbá érvényre juttassa ezen elvet, megteremtve az ehhez szükséges feltételeket. A lakhatási szegregációt érintően az államnak a méltó, megfelelő lakhatás körülményeit szükséges megteremtene megkülönböztetés nélkül, az érintettek védelmével és az infrastruktúra fejlesztésével. Míg az oktatási deszegregációs törekvések körében hosszútávú, komplex stratégiák megvalósítása lenne szükséges (Dombrovsky, 2019).

Bár rengeteg ajánlás, és az EJEB ítéletei is állami kötelezettségként állapítják meg a szegregáció felszámolását, az egyedi ügyekből az látszik, hogy (a főként etnikai alapú) diszkriminációval szemben a sértettek kárpótlásán túl is többletfeltételek fennállására lenne szükség a probléma kezelésére, mint például az intézményi lehetőségek, célzott programok bővítése, és az előítéletesség megszüntetése, a kisebbségekkel szembeni attitűdváltás (Goldston & Adjami, 2009).

Szociológusok a társadalmi öröklés szerepét szokták hangsúlyozni, vagyis azt, hogy a gyermek és a fiatalember milyen kultúrát örököl a szülői családban. Ha a társadalmi öröklésnek nagy a szerepe az intelligenciaszintek, és ezáltal az iskolai előmenetel különbségeiben, akkor fel lehet tételezni, hogy az oktatási rendszer nagy szerepet játszhat a gyermekek és fiatalok iskolai előmeneteli esélyeinek kiegyenlítésében, ezért érdemes olyan oktatási reformokat bevezetni, amelyek a szegényebb családokból származó gyermekek támogatásával ezeknek a hátrányait kiegyenlítik, fölhozzák őket a jobbmódúak kulturális színvonalára. Az ilyen irányú konkrét reformok közül éles viták bontakoztak ki (Andorka, 1997, 400).

Bár az integrált nevelésnek az 1970-es évek óta komoly kritikái vannak, nálunk mégis ez tekinthető uralkodó nézőpontnak, és adott esetben emiatt bélyegeznek sok esetben intézményes szegregációnak sokszor olyan kezdeményezéseket, programokat is, amik kifejezetten –mondhatni elkülönülten – roma vagy hátrányos helyzetű gyermekeket céloznak, holott sok jó gyakorlat, szakmai ajánlás és az eredmények is ezek hatékonyságát mutatják a megfelelő feltételek fennállása esetén (ilyenek például a Biztos Kezdet Gyerekházak<sup>17</sup>), és az Ebktv. is kifejezi, hogy önkéntes választás és a megfelelő színvonal biztosítása mellett ez a gyakorlat nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét (Bihari, 2021).

A szakmai ajánlások mellett mind a téma kutatói, mind a szakemberek közt konszenzus van abban, hogy a szegregáció és az abból adódó hátrányok felszámolása egy többfókuszú, összetett programmal lenne lehetséges. Azonban álláspontom szerint a célzott programok az oktatás irányába tolnak el, amellet, hogy abban szintén egyetértés mutatkozik, hogy az oktatást tekintve átfogó intézményi reformokra lenne szükség (Hermann et al., 2009). Például önmagában az nem elégséges, hogy egy hátrányos helyzetű fiatal számára meg van teremtve a továbbtanulás lehetősége, ha a tanulás miatt kieső jövedelmet a család nem tudja pótolni.

A többségi társadalomnak álláspontom szerint az alaptalan előítéletek és elfogadó attitűd szempontjából lenne szükséges érzékenyednie. Ugyanakkor irreális elvárásnak tartom, hogy bárki a saját gyereket tegye ki adott esetben veszélyeztető körülményeknek, vagy zárja el a tehetősége kibontakoztatásának és magas színvonalú oktatásának lehetőségétől társadalmi szerepvállalás szintjén, emellet pedig a speciális nevelési igény meghatározása sem egységes szempontok alapján valósul meg jelenleg, tehát a probléma kezelésének hatékonysága nem csupán attól függ, hogy integráló vagy szegregáló szemléletű-e az oktatás (Vida, 2022). Az ennek feloldására szolgáló inkluzív-multikulturális szemléletű oktatás itthon még gyerekcipőben jár, a feloldást az oktatás színvonalának átfogó növelése hozhatja meg a nemzetközi ajánlások szerint.

Álláspontom szerint áttörést valójában az hozhatna, ha elvonatkoztatva az etnikai, illetve egyéb, speciális bánásmódot igénylő csoport helyzetétől, az individualizált módszerek bevezetése, feltételeinek megtervezése kerülne előtérbe, az egyenlő esélyekhez juttatás érdekében. Ezáltal tehát meglátásom szerint például nem a roma származást kellene feltétlen és önmagában

<sup>17</sup> A Biztos Kezdet Gyerekházak angol mintára civil kezdeményezésként indult hátrányos helyzetű gyermekek és szüleik óvodára való felkészítése céljából, terjedése állami szinten is támogatásra talált, a Gyvt. a személyes gondoskodást nyújtó ellátások körében nevesíti.

speciális szükségletnek tekinteni, hanem az esetleges szocializációs különbségeket, hátrányos helyzetet (ami sokszor független az etnikai hovatartozástól) és erre lenne szükséges megfelelő, komplex programokkal reagálni, aminek az oktatás – bár jelentős – csak egyik szegmense.

Tehát meglátásom szerint diszkriminációt és ezzel összefüggően szegregációt az eredményez, ha csupán valakit valamilyen jellemző alapján hátrányos megkülönböztetés ér, tehát ha például egyéb jellemzőkre tekintet nélkül egy roma gyermek speciális nevelési igényű gyermekeknek fenntartott, alacsonyabb oktatási színvonalú intézménybe kényszerül, a saját képességeitől függetlenül. Ugyanakkor az integrációs törekvések kontraproduktívak lehetnek önmagukban, hiszen azt eredményezik, hogy egy olyan színvonalú oktatásnak, rendszernek feleljen meg a gyermek, aminek további jellemzőiből (pl. szociális helyzetéből) adódóan nem tud, és sok esetben az intézményi feltételek sem adóttak. A hatásvizsgálatok szerint pedig ez mélyíti a különbségeket és növeli a lemorzsolódást (Kertesi & Kézdi, 2005).

Összegezve tehát, az államnak a szegregáció leküzdése érdekében komplex programokat lenne szükséges kidolgoznia, melybe többek közt beletartozik a vidékfejlesztés, a szegregált térségek leszakadásának megelőzése, az alapvető lakáskörülmények biztosítása, a foglalkoztatottság növelése és a diszkriminációt átélt csoportok hatékony jogvédelme is. Emellett az oktatás terén szükség lenne a szakemberek képzésére és érzékenyítésére a megfelelő bérezéssel, továbbá a speciális bánásmódot igénylő gyermekek számára egyéniesített módszerek kidolgozására és az ezekhez szükséges intézményi feltételek kialakítására. Jelenleg túlnyomórészt szeparáltan, egy-egy területre fókuszálva találhatunk programokat, melyek egyébként meglehetősen pozitív eredményeket tudnak felmutatni (Radó, 2018).

Álláspontom szerint egy átfogó program nagyobb, láthatósággal, kedvezően hatna a társadalmi elfogadásra és az érintettek lehetőségeire. Továbbá a nemzetközi ajánlásoknak megfelelő szemlélet gyakorlati megvalósítására nagyobb hangsúlyt lenne szükséges fektetni.

### Hivatkozások

- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH). (2014). Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes jelentése az AJB-3894/2012. számú ügyben, a nemzetiségi középiskolai oktatás helyzetéről. Online: <https://tinyurl.com/3vrua9kr>
- Andorka R. (1997). Bevezetés a szociológiába. Osiris.
- Bihari I. (2021). Az iskolai szegregáció szerepe a hátrányos helyzetű gyerekek és fiatalok lemaradásában. *Acta Medicinæ et Sociologica*, 12(32), 64–85. <https://doi.org/10.19055/ams.2021.05/31/4>
- Council of Europe (CoE), ECtHR, FRA. (2018). Handbook on European non-discrimination law. Publication Office of the European Union. <https://doi.org/10.2811/792676>
- Csonta Á., & Niță, D-L. (2014). Peres eljárások a romák emberi jogainak védelmében. Útmutató ügyvédeknek. Centre for Legal Resources (Jogi Erőforrások Központja). Online: <https://tinyurl.com/mtxj9zjt>
- Daniel, S. (2011). The Legacy of D.H. and Others: Four Years After, In Dezideriu G. (Szerk.), Roma Rights 2011. Funding Roma Rights: Challenges and Prospects (pp. 37–39). Európai Roma Jogok Központja. Online: <https://tinyurl.com/4cdvpuaz>
- Dombrowszky B. (2019). Az általános iskolai szegregáció közigazgatási jogi kérdései. Az állami kötelezettség teljesítésének szervezeti, szabályozási eszközei Magyarországon. *Közjogi Szemle*, 12(2), 43–51.

- ECRI. (2007). ECRI general policy recommendation no. 10 on combating racism and racial discrimination in and through school education. Online: <https://tinyurl.com/mrxu6dcc>
- ECRI. (2009). ECRI general policy recommendation no.12 on combating racism and racial discrimination in the field of sport- Online: <https://tinyurl.com/2cmuwvaz>
- ECRI. (2018). ECRI general policy recommendation no. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination. Online: <https://tinyurl.com/wkjdbnzp>
- ECRI. (2020a). ECRI general policy recommendation no.13 on combating antigypsyism and discrimination against roma. Online: <https://tinyurl.com/n2mpmmnd>
- ECRI. (2020b). Statement of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on racist police abuse, including racial profiling, and systemic racism. Online: <https://tinyurl.com/yc8dnnzr>
- ECRI. (2021). Statement of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on preventing and combating ultra-nationalistic and racist hate speech and violence in relation to confrontations and unresolved conflicts in Europe. Online: <https://tinyurl.com/y4c-nrj7h>
- Emberi Jogi Biztos. (2017). Befogadó oktatással az iskolai szegregáció ellen Európában. Európa Tanács. Online: <https://tinyurl.com/3fjzn7fj>
- Ferge Zs., & Darvas Á. (Szerk.) (2014). Civil jelentés a gyerekesélyekről 2012-2013. Gyerekesély Közhasznú Egyesület.
- Goldston, J. A., & Adjami, M. (2009). The opportunities and challenges of using public interest litigation to secure access to justice for Roma in Central and Eastern Europe. In Y. Ghai CBE, & J. Cottrell (Eds.), *Marginalized Communities and Access to Justice* (1st ed.) (Chapter 10). Routledge-Cavendish. <https://doi.org/10.4324/9780203866405>
- Gosztonyi Á. (Szerk.) (2020). Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020. Habitat for Humanity Magyarország. Online: <https://tinyurl.com/ankxtkxs>
- Havas G. (2008). Esélyegyenlőség, deszegregáció. In Fazekas K., Köllő J., & Varga J. (Szerk.), *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért* (pp. 121–138). Ecostat. Online: <https://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>
- Havas G., & Liskó I. (2005). Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában. Felsőoktatási Kutatóintézet. Online: <https://tinyurl.com/rw28cz99>
- Hermann Z., Horn D., Kádár A., Németh Sz., Papp Z. A., & Székely Á. (2009). Irányelvek a roma tanulók szegregált oktatásának felszámolására. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Online: <https://tinyurl.com/4a74tvan>
- Hernádi E., Kegye A., Gárdos P., & Sahin-Tóth B. (2020). A gyöngyöspatai szegregációs per jogi krónikája. *Magyar Jog*, 67(7–8), 385–396.
- Jelinek Cs., Pósfai Zs., & Czirfusz M. (Szerk.) (2018). Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018. Habitat for Humanity Magyarország. Online: <https://tinyurl.com/kyvstns3>
- Kertesi G., & Kézdi G. (2005). Általános iskolai szegregáció, I. rész. Okok és következmények. *Közgazdasági Szemle*, 52(4), 317–355. Online: <https://epa.oszk.hu/00000/00017/00114/pdf/01kertesikezdi1.pdf>
- Kertesi G., & Kézdi G. (2009). Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után. *Közgazdasági Szemle*, 56(11), 959–1000. Online: [http://epa.oszk.hu/00000/00017/00164/pdf/1\\_kertesi-kezdi.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00017/00164/pdf/1_kertesi-kezdi.pdf)
- Mattenheim G. (Szerk.) (2017). *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Wolters Kluwer.
- New, W. S. (2021). Horváth & Kiss v. Hungary: How Romani children became mentally retarded. *Edukacja Międzykulturowa*, 14(1), 137–150. <https://doi.org/10.15804/em.2021.01.07>

- OHCHR. (2009). Fact Sheet No. 21 (Rev. 1): The Human Right to Adequate Housing. Online: <https://tinyurl.com/5awn4pnp>
- Radó P. (2018). A közoktatás szelektivitása mint a roma szegregáció általános kontextusa. In Fejes J. B., & Szűcs N. (Szerk.), *Én vétkem. Helyzetkép az oktatási szegregációról* (pp. 31–56). Motiváció Oktatási Egyesület. Online: <http://mek.oszk.hu/18200/18263/18263.pdf>
- UNICEF. (2005). The state of the world's children 2005. Childhood under threat. Online: <https://www.unicef.org/media/84801/file/SOWC-2005.pdf>
- UNICEF. (2022). Innocenti Report Card 17. Places and Spaces. Environments and children's well-being. Online: <https://tinyurl.com/e6ajf6j9>
- Vankó L. (Szerk.) (2022). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2022. Habitat for Humanity Magyarország*. Online: <https://tinyurl.com/4uhkduhe>
- Vida G. (2022). Mi a jobb, a szegregáció vagy az integráció? Téves kérdésfeltevések és fókusz-tévesztések a gyógypedagógiában. In Závoti J. (Szerk.), *A segítő pedagógia aspektusai: Tanulmánykötet* (pp. 58–70.) Soproni Egyetemi Kiadó. <http://doi.org/10.35511/978-963-334-438-5-Vida> \_



# TARTALOM

ÁRVA ZSUZSANNA: A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIONÁLÁS ÚJ IRÁNYAI ÉS A HATÉKONYSÁG	5
TÓTH ANDRÁS: A DIGITAL SERVICES ACT ÉS AZ EU FOGYASZTÓVÉDELMI JOGA	24
TORMA ANDRÁS: AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS FŐSZEREPLŐJE: AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG	35
HULKÓ GÁBOR, MARINKÁS GYÖRGY: A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSE ÉS A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁHOZ ÉS A TÁJÉKOZÓDÁSHOZ VALÓ JOG ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG, OLASZORSZÁG ÉS NÉMETORSZÁG SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREIBEN	57
VÁCZI PÉTER: A HATÉKONY JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG A DIGITÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK TERÉN	71
CZÉKMANN ZSOLT, CZIBRIK ESZTER: A HATÓSÁGI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK GYAKORLATA A HATÁRON INNEN ÉS TÚL	84
SZALÓKI ISTVÁN: A MAGYAR ADÓIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK DIGITALIZÁCIÓJÁNAK JOGI ÉS TÁRSADALMI KERETE, KIHÍVÁSAI	97
CSEH KRISTÓF BALÁZS: AZ AUTONÓM HELYI JOGALKOTÁS KORLÁTAI	118
KOZÁK BETTINA: A SZUBJEKTÍV JOGVÉDELEM KORLÁTAI AZ UTAKAT ÉRINTŐ TELEKALKITÁSI ÜGYEKBE	132
VARGA ZSÓFIA KINCŐ: A KÖZPONTI KORMÁNYZATI IGAZGATÁSI SZERVEK FŐBB SZERVEZETIRÁNYÍTÁSI KÉRDÉSEI	146
RIDEG GERGELY: A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÉS A KÖZIGAZGATÁS	160
VARGA FERENC A KÖZIGAZGATÁS ÉS ÜGYFÉL KAPCSOLATÁNAK FEJLŐDÉSE RÖVIDEN	174
SVÁB-REPPONI FELÍCIA LAURA: AZ OKTATÁSI ÉS LAKHATÁSI SZEGREGÁCIÓVAL KAPCSOLATOS ÁLLAMI FELADATOK	188