

In Medias Res

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS – REMES GÁBOR

Quo vadis, zero-rating?

CZÉKMANN ZSOLT – CSEH GERGELY

Az e-ügyintézés hazai szabályozása
az EU jogalkotásának tükrében

LAPSÁNSZKY ANDRÁS

A hírközlési piacszabályozás hazai
alapintézményei és uniós szabályozási reformja

PÜNKÖSTY ANDRÁS

Versenyjogi megfontolások a technológiai
óriások szabályozásával kapcsolatban

TÓTH ANDRÁS

Médiaszabályozási indikációk az online
figyelemplacok kudarcainak kiküszöböléséhez

2021/2

In Medias Res

FOLYÓIRAT A SAJTÓSZABADSÁGRÓL ÉS A TÁRSADALMI NYILVÁNOSSÁG SZABÁLYAIRÓL

X. évfolyam, 2. szám

2021

Főszerkesztő

KOLTAY ANDRÁS (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem)

Szerkesztőség

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem)

HULKÓ GÁBOR (Széchenyi István Egyetem)

LAPSÁNSZKY ANDRÁS (Széchenyi István Egyetem)

RAB ÁRPÁD (Budapesti Corvinus Egyetem)

SMUK PÉTER (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem)

TÖRÖK BERNÁT (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem)

ZÓDI ZSOLT (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem)

Szerkesztőségi titkár

SORBÁN KINGA (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem)

SZIKORA TAMÁS (Nemzeti Közszerkesztési Egyetem)

Szerkesztőbizottság

GELLÉN KLÁRA (Szegedi Tudományegyetem)

GOSZTONYI GERGELY (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

GRAD-GYENGE ANIKÓ (Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem)

LÁNCOS PETRA (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

NYAKAS LEVENTE (NMHH Média Tanács Média Tudományi Intézete)

POGÁCSÁS ANETT (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

PÁZMÁNDI KINGA (Neumann János Egyetem)

TÓTH ANDRÁS (Károli Gáspár Református Egyetem)

International Editorial Committee

PETER COE (Senior Lecturer in Law, University of Reading)

JAMES CURRAN (Professor of Communications, Media, Communications and Cultural Studies, Goldsmiths University of London)

AMY GAJDA (Professor of Law, Tulane University Law School)

JOANNA KULESZA (Professor at Law Faculty at the University of Łódź)

RONALD J. KROTOSZYNSKI, JR. (John S. Stone Chair, and Professor of Law, University of Alabama School of Law, Tuscaloosa, Alabama)

ANDREJ SKOLKAY (Professor of Media and Communication Studies, School of Communication and Media, Bratislava)

RUSSELL WEAVER (Professor of Law, University of Louisville, Louis D. Brandeis School of Law)

PAUL WRAGG (Professor, School of Law, University of Leeds)

KYU HO YOUM (Professor and the Jonathan Marshall First Amendment Chair, University of Oregon School of Journalism and Communication)

VINCENZO ZENO-ZENCOVICH (Professor of Law, University Roma Tre)

Tanácsadó testület

BAKA ANDRÁS (Kúria)

BARNA ATTILA (Széchenyi István Egyetem)

BIHARI MIHÁLY (Széchenyi István Egyetem)

CSEHI ZOLTÁN (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

HORVÁTH ATTILA (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

KARÁCSONY ANDRÁS (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

KECSKÉS LÁSZLÓ (Pécsi Tudományegyetem)

KUKORELLI ISTVÁN (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

LÁBADY TAMÁS † (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

LENKOVICS BARNABÁS (Széchenyi István Egyetem)

POKOL BÉLA (Szegedi Tudományegyetem)

RÉVÉSZ T. MIHÁLY (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

SCHANDA BALÁZS (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

SZALAY PÉTER (Alkotmánybíróság)

SZÉKELY LÁSZLÓ (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

TAKÁCS PÉTER (Széchenyi István Egyetem)

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (Szegedi Tudományegyetem)

VARGA ZS. ANDRÁS (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

ZLINSZKY JÁNOS † (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)



TARTALOM

Tanulmányok

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS – REMES GÁBOR	
Quo vadis, zero-rating?	207
CZÉKMANN ZSOLT – CSEH GERGELY	
Az e-ügyintézés hazai szabályozása az EU jogalkotásának tükrében	221
LAPSÁNSZKY ANDRÁS	
A hírközlési piacsabályozás hazai alapintézményei és uniós szabályozási reformja	235
PÜNKÖSTY ANDRÁS	
Versenyjogi megfontolások a technológiai óriások szabályozásával kapcsolatban – Az egyesült államokbeli és európai megoldási kísérletek összehasonlító elemzése	251
RITÓ EVELIN – SZABÓ BALÁZS	
Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól	273
TÓTH ANDRÁS	
Médiaszabályozási indikációk az online figyelempiacok kudarcainak kiküszöböléséhez	287

Fórum

HULKÓ GÁBOR	
Fake news és social media: szabályozás és közigazgatási intézkedések Szlovákiában	297
KIRÁLY PÉTER BÁLINT	
A videómegosztóplatform-szolgáltatók szabályozásának kihívásai	312
KOVÁCS HELGA	
A vallási közösségek méltóságának sérelme az Alkotmánybíróság értékelésében személyiségi jogi jogterületen	331

Könyvismertetések

TÖRÖK BERNÁT – ZÖDI ZSOLT (szerk.): A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai (<i>Kiss Laura Olga</i>)	361
--	-----

Absztraktok – Abstracts

Absztraktok – Abstracts	367
-------------------------------	-----

TANULMÁNYOK

Quo vadis, zero-rating?

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS* – REMES GÁBOR**

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) 2020-ban egy magyar, idén pedig három német ügyben értelmezte az immár öt éve hatályos uniós hálózatsemlegességi szabályozást. Az ítéletek több szempontból nagy jelentőségűek: egyfelől alapvetően meghatározhatják az internet-hozzáférési szolgáltatók úgynevezett nullás díjszabású ajánlatait, másfelől fontos adalékkal szolgálhatnak ahhoz, hogy az elektronikus hírközlésért felelős nemzeti szabályozó hatóságokat tömörítő Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) által kiadott, a hálózatsemlegességi szabályok alkalmazását segítő iránymutatásoknak mi lehet a szerepük a jogalkalmazás során.

2. A nullás díjszabás és a hálózatsemlegesség

A nullás díjszabás (*zero-rating*) az internet-hozzáférési szolgáltatók olyan üzleti gyakorlata, amely bizonyos tartalmakat kivész az ügyfelek által fizetendő, adatmennyiség-alapú árból. Nullás díjszabás tehát az az elterjedt megoldás is, amikor bizonyos forrásokból származó tartalom eléréséhez szükséges forgalom nem számít bele az ügyfél havi adatkorlátjába.¹

A nullás díjszabás ellenzői szerint ez a fajta pozitív diszkrimináció sérti a hálózatsemlegesség elvét, amely szerint az átvitelt biztosító internet-hozzáférési szolgáltatók nem szólhatnak bele abba, hogy a hálózaton milyen tartalmak jutnak el a végfelhasználókhoz. A jogsérelem abban mutatkozik meg, hogy a gyakorlat a végfelhasználókat arra sarkallja, hogy a nem kiemelt tartalmakat kevesebben válasszák, szemben azokkal, amelyek az adatkeretre tekintet nélkül hozzáférhetők. A gyakorlat védelmezői ugyanakkor egybek mellett azzal érvelnek, hogy egyes közérdekű tartalmak ingyenes hozzáférhetősége fontosabb, mint a hálózatsemlegesség elvének

* Egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.
E-mail: bartoki-gonczy.balazs@uni-nke.hu.

** Bíró, Kúria.

¹ SOMOGYI Róbert – BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: A nullás díjszabás szabályozásának jogi és közgazdasági elemzése. In: VALENTIN Pál – NAGY Csongor István – BEREZVAI Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás 2018*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019. 235.

szigorú betartatása.² BJ Ard úgy véli, a nullás díjszabás védhető a hálózatsemlegesség elve alapján is, ugyanis az elv célja nem a diszkriminációmentesség önmagáért való betartatása, hanem sokkal inkább az internetezők választási lehetőségeinek bővítése, a társadalmi jólét növelése, a hátrányos helyzetben lévők bevonása a demokratikus vitába és hozzáférés biztosítása az életüket könnyítő szolgáltatásokhoz.³

3. A 2015/2120 rendelet előírásai

2016. április 30. óta hatályos az Európai Unió internetes hálózatsemlegességről szóló szabályozása, a 2015/2120 rendelet.⁴ A rendelet előkészítésekor a legnagyobb vita éppen abban a kérdésben alakult ki, hogy tiltani kell-e a nullás díjszabás alkalmazását. A rendelet normaszövege nem fogalmaz meg kifejezett tilalmat a nullás díjszabás kapcsán, explicit módon meg sem említi a pozitív diszkrimináció e formáját.

A rendelet rögzíti a hálózatsemlegesség általános elvét, hasonlóan az Egyesült Államokban egy évvel korábban elfogadott renDELETEhez.⁵ Kimondja, hogy biztosítani kell a jogosultságot a végfelhasználóknak az internet-hozzáférési szolgáltatásokon keresztül az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáférésre és azok terjesztésére, az általuk választott alkalmazások és szolgáltatások használatára és nyújtására, valamint az általuk választott végberendezések használatára, függetlenül a végfelhasználó vagy szolgáltató helyétől, illetve az információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől [3. cikk (1) bek.]. Ezt követően a rendelet meghatározza a megállapodások és kereskedelmi gyakorlatok kereteit azzal, hogy sem az internet-hozzáférési szolgáltatók és a végfelhasználók között az internet-hozzáférési szolgáltatás kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői (így pl. az ár, az adatmennyiség vagy a sebesség) tekintetében létrejött megállapodások, sem pedig az internet-hozzáférési szolgáltatók kereskedelmi gyakorlata nem korlátozhatja a végfelhasználó 3. cikk (1) bekezdésben meghatározott jogainak gyakorlását [3. cikk (2) bek.]. Végül a rendelet megtiltja a kereskedelmi alapú, diszkriminatív forgalommenedzsment alkalmazását. Az internet-hozzáférési szolgáltatóknak minden internetes forgalmat – függetlenül annak küldőjétől és fogadjától, a hozzáfért vagy terjesztett tartalomtól, az igénybe vett vagy nyújtott alkalmazásoktól vagy szolgáltatásoktól, valamint a használt végberendezéstől – megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelniük [3. cikk (3) bek.]. Ez alól a rendelet természetesen tesz néhány kivételt, amelyek közül érdemes kiemelni az „észszerű” forgalommenedzsment gyakorlatát. Azzal kapcsolatban, hogy mi minősül ész-

² Róbert SOMOGYI: *The Economics of Zero-rating and Net Neutrality*. LIDAM Discussion Papers (2016).

³ BJ ARD: *Beyond Neutrality: How Zero-rating Can (Sometimes) Advance User Choice, Innovation, and Democratic Participation*. 75 *Maryland Law Review* (2016).

⁴ A nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról szóló 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

⁵ *Protecting and Promoting the Open Internet – Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order*, GN Docket No. 14–28.

szerűnek, a rendelet egyértelműen fogalmaz: átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos intézkedés, amely nem kereskedelmi megfontoláson, hanem objektív, az adatforgalom meghatározott kategóriáival szemben támasztott minőségi elvárásokon alapszik.

A rendelet tehát nem mondja ki egyértelműen, hogy a nullás díjszabás tiltott lenne, sőt nevén sem nevezi azt, mindösszesen annyit mond, hogy csak abban az esetben engedhető meg, amennyiben az nem korlátozza a végfelhasználók jogát arra, hogy hozzáférjenek az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz. A rendkívül általános megfogalmazás értelmezésében a rendelet (7) preambulumbekzdése segíthet. Eszerint a szolgáltatók által kötött kereskedelmi megállapodások és az internet-hozzáférési szolgáltatók egyéb kereskedelmi gyakorlata nem vezethetnek a rendelet azon rendelkezéseinek megkerüléséhez, amelyek a nyílt internet-hozzáférést hivatottak biztosítani. A hivatkozott preambulumbekzdés szerint a nemzeti szabályozó és egyéb illetékes hatóságoknak közbe kell lépniük, amennyiben e megállapodások vagy kereskedelmi gyakorlatok nagyságrendjük okán a gyakorlatban a végfelhasználók választási szabadságának *jelentős korlátozásához* vezetnek. Ennek érdekében a megállapodások és a kereskedelmi gyakorlatok értékelése során figyelembe kell venni többek között az érintett internet-hozzáférési szolgáltatók, továbbá a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások érintett szolgáltatóinak piaci helyzetét is.

Jogi szempontból érdekes kérdést vet fel, hogy a preambulumbekzdés enyhít a 3. cikk (2) bekezdésében foglalt tilalmon. A normaszöveg tilt minden olyan megállapodást, kereskedelmi gyakorlatot, amely „*korlátozhatja*” a felhasználók választási szabadságát, a normaszöveg magyarázata szerint viszont ezek csak akkor tiltottak, ha „*nagyságrendjük okán a gyakorlatban a végfelhasználók választási szabadságának jelentős korlátozásához vezetnek*”. A két megfogalmazás között jelentős különbség van. A normaszöveg szerint elég a *fenyegetettség* arra vonatkozóan, hogy a megállapodás vagy a kereskedelmi gyakorlat korlátozza a végfelhasználók jogait, a preambulumban viszont kizárólag akkor állapítható meg a jogsértés, ha a *bizonyítottan korlátozó* megállapodás, kereskedelmi gyakorlat *jelentősen korlátozza* a végfelhasználók jogait. További bizonytalanságot okoz, hogy lehetséges a rendelet olyan értelmezése is, amely szerint a 3. cikk (3) bekezdésében foglalt, sokkal általánosabb tilalom vonatkozik az internet-hozzáférési szolgáltatók nullás díjszabású ajánlataira.⁶

A homályos megfogalmazás, sőt a jogszabályon belüli ellentmondás miatt előálló jogbizonytalanságra számos kritikus felhívta a figyelmet már a rendelet elfogadása előtt.⁷

A rendelet a tagállamok szabályozó hatóságaira bízta a gyakorlat kialakítását, ráadásul az 5. cikk (3) bekezdésében őket bízta meg azzal is, hogy a rendelet végrehajtásával kapcsolatban iránymutatást dolgozzanak ki a BEREC-en keresztül. Innocenzo Genna szerint azzal, hogy a konkrét esetek eldöntését rábízta a tagállami szabályozó hatóságokra, az európai jogalkotó „*mossa kezeit, ahogyan Pilátus*”.⁸

⁶ BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: *Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei*. Budapest, Pázmány, 2018. 59–60.

⁷ L. J. Scott MARCUS: New Network Neutrality Rules in Europe – Comparisons to Those in the US. 14(2) *Colorado Technology Law Journal* (2016) 259., 279.

⁸ Innocenzo GENNA: Zero-rating: The European Parliament Washing Hands like Pontius Pilate. *Radio-bruxelleslibera*, 2015. október 26. radiobruelleslibera.com/2015/10/26/zero-rating-the-european-parliament-washing-hands-like-pontius-pilate.

4. A BEREK iránymutatása

A fent említett felhatalmazás alapján adta ki a BEREK azt az iránymutatását,⁹ amelyben megkísérelt fogódzókat nyújtani a szabályok értelmezéséhez és alkalmazásához. Az iránymutatásnak a rendelet által deklarált célja az, hogy elősegítse az egységes jogérvényesülést valamennyi uniós tagállamban. Az iránymutatás a rendelet szerkezetét követve veszi sorra és vizsgálja a különböző gyakorlati szempontokat. Részletesen foglalkozik a rendelet szabályai és a nullás díjszabás viszonyával (40–56. pontok). Az iránymutatás szerint az, hogy a rendelet alapján megengedett-e a nullás díjszabás, mindig a konkrét esettől függ, ugyanis a nullás díjszabásnak különböző típusai léteznek, amelyek közül némelyik alkalmazása aggályosabb, kifogásolhatóbb, mint a többi. Az iránymutatás példákon keresztül mutatja be, hogy bizonyos típusok mennyiben tekinthetők megengedhetőnek a rendelet értelmében.¹⁰

Az iránymutatás 45. pontjából következően a nullás díjszabás alkalmazása akkor tiltott, ha az jelentős módon korlátozná a végfelhasználóknak a rendelet 3. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogait. A 46. pont értelmében a nemzeti szabályozó hatóságoknak minden esetben mérlegelniük kell, hogy az adott szolgáltatói magatartás összeegyeztethető-e a rendelettel. Példálózó felsorolással bemutatja, hogy mely szempontokat javasolt figyelembe venni az értékeléskor. Ugyanakkor az iránymutatás 55. pontjában harmadikként felsorolt példa szerint az olyan nullás díjszabású ajánlat, amelynek esetében a kiemelt tartalom az adatkeret kimerülése után is elérhető, miközben az internet-hozzáférési szolgáltató a többi tartalmat letiltja vagy lassítja, sérti a hálózatsemlegesség elvét. Ez a típusú nullás díjszabás a rendelet 3. cikk (3) bekezdés 1. és 3. albekezdésébe ütközik. Az 56. pont úgy fogalmaz, hogy a rendeletnek való megfelelés részletekbe menő mérlegelését olyan szolgáltatói ajánlatok esetében kell elvégezni, amelyek nem olyan egyértelműek, mint az 55. pontban említett példák. A szabályozással kapcsolatban a hazai gyakorlatban elsőként felmerült kérdés éppen ezzel az értelmezési distinkcióval kapcsolatos.

5. Az Európai Unió Bíróságának magyar ügyben hozott döntése

A rendelet hatálybalépését követően az elektronikus hírközlés felügyeletéért felelős nemzeti szabályozó hatóságok vizsgálni kezdték az internet-hozzáférési szolgáltatók nullás díjszabású ajánlatai uniós szabályozásnak való megfelelését. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) uniós szinten az elsők között alkalmazta a rendelet szabályait, amikor 2016 novem-

⁹ BEREK Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules. BoR (16) 127.

¹⁰ A BEREK hálózatsemlegességi iránymutatásairól. NMHH, 2016. nmhh.hu/cikk/170848/A_BEREC_halozatsemlegesseg_i_ranymutasasairol; BEREK: About BEREK's Net Neutrality Guidelines (NN Factsheet), 2016. berek.europa.eu/files/document_register_store/2016/8/NN%20Factsheet.pdf.

berében elmarasztaló határozatot hozott az egyik nullás díjszabást alkalmazó szolgáltatóval szemben.¹¹ Az NMHH – az alább ismertetett eljárásban – ezt követően döntött a MyMusic és MyChat elnevezésű kiegészítő adatcsomagok tárgyában, ugyancsak elmarasztaló határozatokat hozva.¹²

5.1. A hazai eljárás

A MyMusic csomag meghatározott zenei *streamingszolgáltatásokhoz* (Apple Music, Deezer, Spotify és Tidal), valamint egyes online rádiókhöz (Bartók Rádió, Dankó Rádió, Kossuth Rádió, Music FM, Petőfi Rádió, Rádió 1 és Sláger FM), a MyChat csomag pedig meghatározott közösségimédia-oldalakhoz és üzenetküldő alkalmazásokhoz (Facebook, Facebook Messenger, Instagram, Twitter, Viber és WhatsApp) biztosított nullás díjszabású hozzáférést. A csomagok közös jellemzője volt, hogy a nullás díjszabású, kiemelt szolgáltatások, alkalmazások használatához kötődő adatforgalmat az érintett internet-hozzáférési szolgáltató nem vonta le a mobilinternet-előfizető általános adatforgalmi keretéből, és azok korlátozás nélkül elérhetőek maradtak akkor is, ha az előfizető adatkerete az adott számlázási ciklusban már kimerült, és ezért a többi internetes tartalmat már egyáltalán nem vagy csak lassítva tudta elérni.

Az NMHH Hivatala határozataiban¹³ arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezek a csomagok olyan forgalomszabályozási intézkedéseket valósítottak meg, amelyek nem tartják tiszteletben a rendelet 3. cikk (3) bekezdésében előírt, egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódra vonatkozó kötelezettséget, és a szolgáltatónak meg kell szüntetnie ezt a különbségtételt. Az elsőfokú hatósági határozatokat a szolgáltató fellebbezései folytán eljáró NMHH elnöke lényegében helybenhagyta. Másodfokú határozataiban¹⁴ egyebek mellett rámutatott, hogy a rendelet 3. cikk (3) bekezdésével való összeegyeztethetőség vizsgálata körében nem szükséges annak értékelése, hogy az adott forgalomszabályozási intézkedések milyen hatással vannak a végfelhasználók 3. cikk (1) bekezdése szerinti jogainak gyakorlására.

A jogerős határozatokat az érintett szolgáltató a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság előtt támadta meg, vitatva azok jogszerűségét. A Fővárosi Törvényszék mindkét perben az EUB előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezte, kérve a rendelet 3. cikkének értelmezését a testülettől. Kérdéseivel lényegében arra várt választ, hogy az adott esetben alkalmazott csomagok összeegyeztethetetlenek-e a rendelet 3. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdésével és – vagylagosan vagy együttesen – a (3) bekezdésével.

¹¹ A megkülönböztetéstől mentes internetezésért hozott döntést az NMHH. NMHH, 2016. nmhh.hu/cikk/172521/A_megkulonboztetestol_mentes_internetezesert_hozott_dontest_az_NMHH.

¹² Újabb döntés a megkülönböztetéstől mentes internetezésért. NMHH, 2017. nmhh.hu/cikk/172994/Ujabb_dontes_a_megkulonboztetestol_mentes_internetezesert.

¹³ Az NMHH Hivatalának OH/29545-5/2016. és OH/27686-9/2016. számú határozata.

¹⁴ Az NMHH elnökének MD/29545-10/2016. és MD/27686-9/2016. számú határozata.

5.2. Az Európai Unió Bíróságának 2020. szeptemberi ítélete

Az EUB 2020. szeptember 15-én hozott ítéletet a C-807/18. és C-39/19. számú egyesített ügyekben.¹⁵ A rendelet 3. cikkének az (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdése kapcsán megjegyezte, hogy az említett (1) bekezdés által az internet-hozzáférési szolgáltatások végfelhasználóinak biztosított jogok célja, hogy azokat az internet-hozzáférési szolgáltatásukon keresztül gyakorolják, a (2) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy az ilyen szolgáltatás nem jár e jogok gyakorlásának korlátozásával.

Rámutatott, hogy az olyan megállapodás, amellyel egy adott ügyfél olyan csomagra fizet elő, amely alapján, miután a megvásárolt tarifacsomagban szereplő adatmennyiséget kimerítették, ezen ügyfél csak a nullás díjszabásba tartozó bizonyos alkalmazásokhoz és szolgáltatásokhoz rendelkezik korlátlan hozzáféréssel, a rendelet 3. cikk (1) bekezdésében foglalt jogok gyakorlásának korlátozásához vezethet. Az ilyen megállapodásnak a rendelet 3. cikk (2) bekezdésével való összeegyeztethetőségét a rendelet (7) preambulumbekkezdésében hivatkozott szempontok tükrében esetről esetre kell vizsgálni. Hozzátette: ezek a csomagok alkalmasak arra, hogy a tarifacsomagban szereplő adatmennyiség kimerítését követően azon alkalmazások és szolgáltatások használatát fokozzák, amelyek korlátlanul használhatók a nullás díjszabásban, és ezzel összefüggésben alkalmasak arra, hogy a többi rendelkezésre álló alkalmazás és szolgáltatás használatát csökkentsék, tekintettel azokra az intézkedésekre, amelyekkel az internet-hozzáférési szolgáltató ezt technikailag nehezebbé, sőt lehetetlenné teszi. Minél nagyobb azoknak az ügyfeleknek a száma, akik ilyen megállapodást kötnek, annál jelentősebb mértékben korlátozhatja e megállapodások együttes hatása – nagyságrendjükre tekintettel – a végfelhasználók jogainak gyakorlását, sőt sértheti e jogok lényegét is.

A rendelet 3. cikk (3) bekezdését illetően kiemelte, hogy az e rendelkezéssel való összeegyeztethetlenség megállapításához nem szükséges annak vizsgálata, hogy a forgalmat blokkoló vagy lassító intézkedések milyen hatással vannak a végfelhasználók jogainak gyakorlására, mivel ez a rendelkezés a forgalommal kapcsolatos egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmód általános kötelezettsége tiszteletben tartásának értékeléséhez nem ír elő ilyen követelményt. Megállapította, hogy mivel a bizonyos szolgáltatások és alkalmazások használatával összefüggő forgalmat blokkoló vagy lassító intézkedések nem a szolgáltatásnak a forgalom meghatározott kategóriái esetében elvárt műszaki minőségére vonatkozó, objektíven különböző követelményeken alapulnak, hanem kereskedelmi jellegű megfontolásokon, ezeket az intézkedéseket úgy kell tekinteni, hogy azok – mint ilyenek – az említett rendelkezéssel összeegyeztethetetlenek.

Következésképpen az EUB előzetes döntése szerint a rendelet 3. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azok a csomagok, amelyeket valamely internet-hozzáférési szolgáltató a végfelhasználókkal kötött megállapodások útján alkalmaz, és amelyek alapján a végfelhasználók meghatá-

¹⁵ Az EUB C-807/18. és C-39/19. sz., a *Telenor Magyarország Zrt. kontra Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke* egyesített ügyekben 2020. szeptember 15-én hozott ítélete.

rozott adatmennyiség korlátlan felhasználására jogosító tarifacsomagot vásárolhatnak anélkül, hogy beszámítanak a nullás díjszabásba tartozó bizonyos alkalmazások és kiemelt szolgáltatások használatát, és ezen adatmennyiség kimerítését követően ezeket az alkalmazásokat és kiemelt szolgáltatásokat továbbra is korlátlanul használhatják, miközben a többi rendelkezésre álló alkalmazásra és kiemelt szolgáltatásra forgalmat blokkoló vagy lassító intézkedéseket alkalmaznak, összegegyeztetetetlenek az e cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdésével, mivel ezek a csomagok, megállapodások és blokkoló vagy lassító intézkedések korlátozzák a végfelhasználók jogainak gyakorlását, és összegegyeztetetetlenek az említett cikk (3) bekezdésével, mivel az említett blokkoló vagy lassító intézkedések kereskedelmi megfontolásokon alapulnak.

5.3. Az ítélet hatása

Az előzetes döntéshozatali eljárás lezárulása után a Fővárosi Törvényszék jogerős ítéleteivel az NMHH elnöke határozatainak jogszerűségét támadó kereseteket elutasította. A törvényszék ítéletei szerint a kiemeltől eltérő alkalmazások blokkolása vagy lassítása sérti a forgalmak megkülönböztetésének tilalmát, amennyiben azok üzleti megfontolásokon és nem a rendeletben felsorolt műszaki indokon alapulnak. Továbbá a jogellenes megkülönböztető gyakorlat esetén nem kell külön vizsgálni, hogy az milyen hatással van a végfelhasználók jogaira.¹⁶

Az EUB magyar ügyben hozott előzetes döntése tehát választ adott arra, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatók által nyújtott olyan nullás díjszabású ajánlat, amelynek esetében az adatkorlát elérése után a nullás díjszabású tartalmakat kivéve minden más tartalmat letiltanak vagy lelassítanak, nem egyeztethető össze a rendelet által előírt hálózatsemlegességi követelményekkel. Ezzel az EUB egy olyan ajánlatot minősített jogsértőnek, amelyet korábban széleskörűen alkalmaztak az európai mobilszolgáltatók, amelyek emiatt üzletpolitikájuk felülvizsgálatára kényszerültek.

Mindazonáltal Magyarországon a szolgáltatók már az EUB ítéletét megelőzően, 2017-ben és 2018-ban új típusú nullás díjszabású csomagokkal jelentek meg a piacon. Ezek közös jellemzője, hogy a csomagba foglalt, meghatározott tematikus tartalmakat, alkalmazásokat *mindaddig korlátlanul lehet használni, amíg a csomag adatkerete el nem fogy*. Ezt követően – a nullás díjszabásba nem sorolt tartalomhoz hasonlóan – a tematikus tartalom elérését is korlátozzák. Az NMHH ezeket az új típusú ajánlatokat azok megjelenésekor eseti jelleggel megvizsgálta, és mivel nem tárt fel olyan körülményt, amely igazolná, hogy a szolgáltatók hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak volna bizonyos tartalmak, szolgáltatások vagy alkalmazások, illetve azok egyes kategóriái tekintetében, lezárta az ellenőrzéseket.¹⁷

¹⁶ A nyílt internet helyzete Magyarországon 2021 – Éves jelentés a 2020. május 1-től 2021. április 30-ig terjedő időszakra vonatkozóan a hálózatsemlegesség témakörében. Budapest, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, 2021.

¹⁷ Uo.

6. Az Európai Unió Bíróságának újabb gyakorlata: a német ügyekben hozott döntések

2020-ban német bíróságok is előzetes döntéshozatali eljárásokat kezdeményeztek nullás díj-szabással kapcsolatos kérdésekben, amely eljárásokban az EUB 2021. szeptember 2-án hozott ítéleteket.¹⁸ Az alapügyek tárgyát a barangolás során történő használat, illetve az internetmegosztás valamely nullás díjszabású tarifaopció igénybevétele miatti korlátozása, továbbá a sávszélességnek valamely nullás díjszabású tarifaopció választása miatt az akár partnerszolgáltatók, akár egyéb tartalomszolgáltatók által sugárzott videostreaminget illetően történő korlátozása képezte. Bár a német bíróságok által feltett kérdések csak közvetve érintették a nullás díjszabás jogszerűségét, azt az EUB mégis vizsgálta mint előkérdést.

6.1. Az Európai Unió Bíróságának 2021. szeptemberi ítéletei

Az EUB kiemelte, hogy az elé terjesztett kérdések, amelyek arra irányulnak, hogy lehetővé tegyék az előterjesztő bíróságok számára, hogy a nullás díjszabású tarifaopcióhoz kapcsolódó használati feltételek jogszerűségéről határozzanak, *azon az előfeltevésen alapulnak, hogy az ilyen tarifaopció maga összeegyeztethető az uniós joggal*. Ítéleteiben ezért a rendelet 3. cikkének értelmezése kapcsán visszautalt a *MyMusic és a MyChat* egyesített ügyben hozott előzetes döntésére, és az ott kifejtettekből kiindulva döntött.

Rámutatott, hogy az alapügyekben szereplő nullás díjszabású tarifaopciók az internetes forgalmon belül kereskedelmi megfontolások alapján tesznek különbséget azért, hogy nem számítják be az alapidíjsomagba a partnerek által nyújtott alkalmazások felé irányuló forgalmat. Az ilyen kereskedelmi gyakorlat pedig nem felel meg a rendelet 3. cikk (3) bekezdés első albekezdésében előírt, a forgalom tekintetében hátrányos megkülönböztetéstől vagy beavatkozástól mentes egyenlő bánásmódra vonatkozó általános kötelezettségnek.

Hangsúlyozta, hogy „e kötelezettségszegés, amely magából az ilyen tarifaopció ösztönző jellegéből következik, attól függetlenül fennáll, hogy az alapidíjsomag kimerítését követően továbbra is szabadon hozzáférhetnek-e az internet-hozzáférési szolgáltató partnerei által szolgáltatott tartalomhoz, vagy sem”.¹⁹

6.2. Az ítéletek hatása

Ez utóbbi megállapítás álláspontunk szerint komoly jelentőséggel bír, ugyanis az EUB itt lezárta azt a kérdést, amelyet 2020. szeptemberi ítéletében még nyitva hagyott: *jogszerű-e az a keres-*

¹⁸ Az EUB C-854/19. sz., a *Vodafone GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben, C-5/20. sz., a *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV kontra Vodafone GmbH* ügyben, C-34/20. sz., a *Telekom Deutschland GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2021. szeptember 2-án hozott ítéletei.

¹⁹ Az EUB C-854/19. sz. ügyben hozott ítéletének 29. pontja, az EUB C-5/20. sz. ügyben hozott ítéletének 28. pontja, az EUB C-34/20. sz. ügyben hozott ítéletének 31. pontja.

kedelmi gyakorlat, ahol a pozitív diszkriminációt csak addig alkalmazza a szolgáltató, amíg nem merül ki az előfizetői adatkeret? 2020. szeptemberi ítéletében az EUB csupán arra mutatott rá, hogy az a gyakorlat jogszerűtlen, amelynek során a szolgáltató azután is elérhetővé tesz partneralkalmazásokat, hogy az általános adatkeretet kimerítette az előfizető. Mindebből a piaci és szabályozói gyakorlat azt a következtetést vonta le, hogy megengedhető a *zero-rating* gyakorlat, amennyiben a pozitív diszkrimináció csupán az adatkeret kimerüléskéig áll fenn. Az EUB 2021. szeptemberi ítéleteiben azonban ennél szigorúbb álláspontra helyezkedett, kimondva, hogy a jogsérelem a *zero-rating* ajánlat „öszöntző jellegénél” fogva fennáll, nincs annak jelentősége, hogy azt csupán addig alkalmazza a szolgáltató, amíg az általános adatkeret nem merül ki. Az EUB szerint ugyanis már ebben az esetben is sérül a hátrányos megkülönböztetés elve.

Mindebből álláspontunk szerint az olvasható ki, hogy az EUB értelmezésében jogszerűtlen minden olyan kereskedelmi megfontoláson alapuló *zero-rating* ajánlat, amely mögött nincs egy objektív, műszaki követelményeken alapuló szempont.

7. A BEREC iránymutatásának jogforrási értékével kapcsolatos dilemmák

Az előzetes döntéshozatali eljárások és az EUB ítéleteinek fényében érdemes megvizsgálni, hogy a BEREC hálózatsemlegességi szabályok alkalmazását segítő iránymutatásában foglaltak a konkrét esetekben miként hatályosultak. Ez nem csupán a hálózatsemlegességet érintő kérdés, hanem közvetve igen fontos, általános jelentősége van egy olyan szabályozott piacon, ahol a BEREC számos kérdésben foglal állást iránymutatások formájában.

7.1. A BEREC iránymutatása mint jogforrás

A BEREC az Európai Unió tagállamainak hírközlési hatóságait összefogó, e hatóságok és az Európai Bizottság képviselőiből álló testület. Célja, hogy az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret következetes végrehajtásának biztosítására törekedve hozzájáruljon egyrészt az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának fejlődéséhez, másrészt annak jobb működéséhez. A BEREC az elektronikus hírközlés terén folyó együttműködés, gondolkodás és viták fórumaként, illetve tanácsadó szervként is működik.²⁰

A BEREC 2018/1971 rendelet 4. cikk (1) bekezdés d) pont xiii. albekezdésében meghatározott feladata, hogy iránymutatásokat adjon ki az uniós elektronikus hírközlési szabályozási keret végrehajtásával összefüggésben a nemzeti szabályozó hatóságok nyílt internet-hozzáférés tekintetében fennálló kötelezettségei végrehajtásáról a 2015/2120 rendelet 5. cikk (3) bekezdé-

²⁰ Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 európai parlamenti és tanácsi rendelet (5) és (6) preambulumbekkezdése.

sével összhangban. E rendelet 5. cikk (3) bekezdése pedig a BEREC számára konkrétan előírta, hogy az érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően és az Európai Bizottsággal szoros együttműködésben, a rendelet egységes alkalmazásának érdekében 2016. augusztus 30-ig iránymutatásokat bocsásson ki a nemzeti szabályozó hatóságok kötelezettségeinek végrehajtására vonatkozóan. Ennek megfelelően a BEREC 2016. augusztus 30-án tette közzé a korábban már hivatkozott iránymutatását az európai hálózatsemlegességi szabályok alkalmazásáról.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke szerint a rendelet – mint uniós jogforrás – általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező, és közvetlenül (átültetés nélkül) alkalmazandó valamennyi tagállamban. Azáltal, hogy a – minden tagállamban azonos, ugyanakkor szükségszerűen absztrakt szövegezésű – rendelet végrehajtásával kapcsolatban a BEREC iránymutatást adott ki, a műszaki és a szabályozási szakértelmét felhasználva azt kívánta elősegíteni, hogy a jogszabályt Európa-szerte következetesen, egységesen vegyék figyelembe.²¹

Kétségtelen, hogy a 2015/2120 rendelet – általános megfogalmazásaiból adódóan – számos gyakorlati kérdésre, köztük a nullás díjszabás és annak többféle alkalmazott változata kezelésére nem ad minden esetben egyértelmű eligazítást. Ebben a BEREC iránymutatása kétségkívül segítséget nyújthat, azonban a szakirodalomban már korábban is több kritika fogalmazódott meg. Így például az, hogy az iránymutatásban foglaltak nem gyakorlati tapasztalatokon, sokkal inkább elképzeléseken, feltételezéseken alapulnak, hiszen a rendelet hatálybalépése előtt nem voltak olyan előzményi ügyek, amelyekből lesűrhető következtetéseket lehetett volna az iránymutatásba foglalni.²² További kritikaként merült fel, hogy miután a BEREC tagjai a nemzeti szabályozó hatóságok képviselői, e testület iránymutatás kiadására való felhatalmazása megkérdőjelezhető megoldás, hiszen a rendelet nem jogalkotó, hanem jogalkalmazó szervet helyezett jogalkotói szerepbe. Az iránymutatásra kvázi jogforrásként történő hivatkozás így felvetheti a hatalmi ágak szétválasztásának kérdését, hiszen a jogalkalmazó elvileg nem alkothat jogot. Továbbá már ekkor kétségek fogalmazódtak meg a tekintetben, hogy az iránymutatást ténylegesen figyelembe veszik-e majd a konkrét jogviták eldöntésekor.²³

Jogelméleti szempontból az iránymutatások az uniós *soft law* körébe illeszthetők. E puha normákat ugyanakkor – sokszínűségük okán – a szakirodalom is nehezen megragadhatónak tartja. Az uniós jogforrások egy olyan csoportját képezik, amelyek, szemben a kötelező jogforrásokkal, a meggyőzésre, az együttműködésre és a jó gyakorlatokra építve irányoznak elő változást a tagállami jogszabályi környezetben vagy joggyakorlatban. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke az ajánlásokat és a véleményeket nevesíti mint formális *soft law* normákat, emellett azonban számos olyan informális puha norma is létezik, amelyet az alapító szerződés nem említ, például ide sorolhatók az iránylevek is. A *soft law* kötelező jogforrásokat kiegészítő, értelmező, esetleg döntés jellegű funkciói orientálják, támogatják a jogalkalmazást, elősegítve az uniós jog egységes és hatékony érvényesülését. E tekintetben a puha normák

²¹ NMHH i. m. (10. lj.); i. m. BEREC (10. lj.).

²² PÁPAI Zoltán – NAGY Péter: Gúzsba kötve táncolni. A nullás díjszabás kezelése a hálózatsemlegességi szabályozásban. In: VALENTINY Pál et al.: *Verseny és szabályozás 2017*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2018. 261.

²³ SOMOGYI–BARTÓKI-GÖNCZY i. m. (1. lj.) 254.

létezése indokoltságának igazi fokmérője valóban az, hogy a jogalkalmazók, különösen a bíróságok ténylegesen miként és mennyiben támaszkodnak azokra a döntéseik során.²⁴

Az EUB a puha normák kötőerejével kapcsolatos álláspontját a *Grimaldi*-ügyben²⁵ fejtette ki. Bár az ítélet alapvetően az ajánlásokról (mint formális jogforrásokról) szól, a vonatkozó irodalom általában a *soft law* jogi jellegének bemutatásaként utal rá. Az EUB szerint a puha normákat a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni az előttük folyamatban lévő ügyekben, különösen akkor, ha rávilágítanak a végrehajtás céljából elfogadott nemzeti intézkedések értelmezésére, vagy ha azok a kötelező erejű közösségi rendelkezések kiegészítését szolgálják.

Kifejezetten a BEREC iránymutatásának kötőerejét illetően a jogi szabályozásból a következőket olvashatjuk ki. A 2018/1971 rendelet 4. cikk (4) bekezdése szerint – a vonatkozó uniós jognak való megfelelés sérelme nélkül – a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell vegyenek minden, a BEREC által egyebek mellett a rendelet hatályán belül, az elektronikus hírközlési szabályozási keret következetes végrehajtásának biztosítása céljából elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot. A rendelet (19) preambulumbekzdése szerint a nemzeti szabályozó hatóságoknak a hálózatszemlegességi szabályok felügyeletével és végrehajtásával kapcsolatos feladataik körében a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell venniük a BEREC vonatkozó iránymutatásait. A magyar hatóság vonatkozásában az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény az eljárási alapelvei között, a 24. § (3) bekezdésében külön is szabályozza, hogy az NMHH a BEREC-nek a nagyobb mértékű szabályozási koordináció és koherencia előmozdítására irányuló céljait támogatja, valamint eljárása során a legnagyobb mértékben figyelembe veszi a BEREC által kiadott közös álláspontokat, véleményeket és a szabályozással kapcsolatos legjobb gyakorlatot.

7.2. A BEREC iránymutatásának szerepe a vizsgált ügyekben

Az eddig kifejtettek fényében az állapítható meg, hogy a BEREC iránymutatása ugyan nem kötelező erejű jogforrás, a jogalkalmazóknak – mind a hatóságoknak, mind a bíróságoknak – a lehető legnagyobb mértékig figyelembe kell venniük az abban szereplő szempontokat, azonban ez nem zárja ki, hogy indokolt esetben eltérjenek az abban foglaltaktól. Lássuk ezek után, hogy a vizsgált magyar és német ügyekben eljáró hatóságok, bíróságok miként vették figyelembe a BEREC iránymutatását!

A magyar ügyben az NMHH elnöke a másodfokú határozataiban – az érintett szolgáltató fellebbezéseiben felhozott hivatkozásokkal összefüggésben – tárgyalta az iránymutatásban foglaltakat. Kifejtette, hogy annak 43–46. pontjai a 2015/2120 rendelet 3. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódnak, nem pedig e cikk (3) bekezdésére vonatkoznak, amelynek alapján a szolgáltatót

²⁴ LÁNCOS Petra Lea: Az uniós *soft law* kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/4., 55–68. KOVÁCS András – TÓTH Tihamér – FORGÁCS Anna: The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts. *ELTE Law Journal*, 2016/2. 53–70.

²⁵ Az EUB C-322/88. sz., *Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles* ügyben 1989. december 13-án hozott ítélete.

elmarasztalta. Nézete szerint az iránymutatás a hatósági álláspontot támasztja alá, hiszen annak a rendelet 3. cikk (3) bekezdésére vonatkozó 55. és 56. pontjai értelmében nem kell hatásvizsgálatot lefolytatni az egyenlőtlen bánásmódnak minősülő, műszaki megkülönböztetéssel járó megállapodások és gyakorlatok esetében.²⁶

A Fővárosi Törvényszék az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzéseiben ugyancsak utalt a BEREC iránymutatására. Rávilágított, hogy a rendelet elfogadása után az annak egységes alkalmazása érdekében született, *soft law-nak* tekinthető iránymutatás bár megkísérli a jogalkalmazókat útmutatásokkal ellátni, a peres felek között erre vonatkozóan jelentős jogértelmezési ellentét merült fel. Ezért úgy ítélte meg, hogy ítélete kialakításában az EUB uniós jogot értelmező döntésére van szükség az uniós jog egységes alkalmazása szempontjából általános érdekű, új értelmezési kérdés megválaszolása miatt.²⁷

Az EUB főtanácsnokának indítványa három – a 16., a 18. és a 26. – lábjegyzetben hivatkozott a BEREC iránymutatására. Először a végfelhasználó definíciója kapcsán utalt arra, hogy az Európai Bizottság e körben a tárgyaláson az iránymutatásra hivatkozva erősítette meg álláspontját, másodszer a megállapodás és a kereskedelmi gyakorlat közötti fogalmi elhatárolás kapcsán hívta fel a BEREC iránymutatását, harmadszor pedig rámutatott, hogy a BEREC iránymutatásának általános értelmező erejét illetően – még akkor is, ha az nem kötelező – a felek a tárgyaláson egyetértettek.²⁸

Mindezen előzmények után az EUB ítélete a BEREC iránymutatásáról még csak említést sem tett. Így azt láthatjuk, hogy az iránymutatás az eljárás során lassan „elfogyott”. Az ítélet 28. pontja egyenesen azt mondja ki, hogy a rendelet értelmezését illetően három igazodási pont van: a nemzeti hatóság, a nemzeti bíróság és az EUB, mi több, „iránymutatásokkal” maga az EUB szolgál. Ezen ítéleti pont szerint, mivel a rendelet 3. cikke rendelkezéseinek és ezeken keresztül a rendelet által követett célkitűzéseknek a tiszteletben tartását a rendelet 5. cikke szerint a nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják, e hatóságok feladata – a nemzeti bíróságok felülvizsgálata mellett és a bíróság által adott iránymutatások tükrében – esetről esetre annak meghatározása, hogy egy adott internet-hozzáférési szolgáltató meghatározott magatartása jellemzőit tekintve a rendelet 3. cikk (2) vagy (3) bekezdésének vagy pedig az együttesen figyelembe vett e rendelkezések hatálya alá tartozik-e, azzal, hogy az említett hatóság vizsgálatát ez utóbbi esetben e rendelkezések közül az egyikkel vagy a másikkal kezdi.

A fentiek alapján olybá tűnik, hogy az EUB a BEREC iránymutatásának jogforrási értékét a konkrét ügyben devalválta, hiszen jogi álláspontját nem az iránymutatáshoz képest fejtette ki, azt fel sem hívta. Fontos emlékeztetni arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének egyik fő indoka éppen az volt, hogy a peres felek ellentétes álláspontot képviseltek nemcsak a rendelet, hanem az iránymutatás értelmezése kapcsán is, hiszen ez utóbbiból az érintett szolgáltató egy megengedőbb értelmezést is levezethetőnek tartott, nevezetesen, hogy a vizsgált típusú nullás díjszabás önmagában nem tiltott, csupán abban az esetben, ha jelentős módon korlátozza a végfelhasználók hálózatszemlegességgel kapcsolatos jogait. Az EUB ilyen

²⁶ Az NMHH elnökének MD/29545-10/2016. és MD/27686-9/2016. számú határozata.

²⁷ A Fővárosi Törvényszék 9.K.700.067/2018/19-I. és 9.K.700.068/2018/13-I. számú végzése.

²⁸ Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa a C-807/18. és C-39/19. sz., *Telenor Magyarország Zrt. kontra Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke* egyesített ügyekben.

értelemben véve tehát el is tért a BEREK iránymutatásától – bár ezt maga nem tartotta szükségesnek rögzíteni –, hiszen a vizsgált típusú nullás díjszabás jogszerűtlen volta kapcsán egyértelműen kimondta, hogy az ellentétes a rendelet szabályaival, egyfelől, mert a 3. cikk (2) bekezdésével ellentétesen korlátozza a végfelhasználók jogainak gyakorlását, másfelől, mert a 3. cikk (3) bekezdésében foglalt általános diszkriminációs tilalmat is sérti, miután nem műszaki, hanem kereskedelmi megfontolásokon alapul.

A friss német ügyeket megvizsgálva pedig ugyancsak azt láthatjuk, hogy a kérdéseket előterjesztő bíróságok itt is hivatkoztak a BEREK iránymutatására, utalással az alapeljárásokban részt vevő peres felek iránymutatással kapcsolatos álláspontjára.²⁹ A C-5/20. számú ügyben előterjesztett kérelem például a felperes álláspontjának ismertetése körében kiemeli: „Ezen »Guidelines«-t a 2015/2120 rendelet értelmezése során különösen figyelembe kell venni, mivel a BEREK-nek az (EU) 2018/1971 rendelet szerint kifejezetten az Unión belüli szabályozási gyakorlat egységesítését kell szolgálnia. Ezzel alapvetően a Bundesnetzagentur is egyetért.” A C-34/20. számú ügyben előterjesztett kérelem szerint „[a] kérdést előterjesztő bíróság a BEREK iránymutatásai alapján nem tartja kellőképpen tisztázottnak azt a kérdést, hogy a jelen eljárásban szóban forgóhoz hasonló helyzetben az (EU) 2015/2120 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében vett végfelhasználói jogok korlátozásának kell-e tekinteni a sávszélesség korlátozását. (...) Egyesek már önmagában a megrendelhető opciót is kritizálják arra tekintettel, hogy a végfelhasználókat arra ösztönzik, hogy az úgynevezett tartalomszolgáltató partnerek szolgáltatásait vegyék igénybe. A BEREK iránymutatásai alapján mindazonáltal különösen az úgynevezett *zero-rating* ajánlatok önmagukban nem összeegyeztethetetlenek az (EU) 2015/2120 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésével. Amennyiben a tartalomszolgáltatók számára biztosított a *zero-rating*hez való, hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférés, és a *zero-rating*ért külön díjat sem kérnek a tartalomszolgáltatóktól, a megfelelő ajánlatokat általánosságban a BEREK iránymutatásain kívül is megengedettnek tekintik.”

A német ügyeket főtanácsnoki indítvány nélkül bírálták el.

Az EUB a meghozott ítéleteiben a BEREK iránymutatását pedig ezúttal sem említette, noha az eltérés ez esetben még szembetűnőbb: miközben a BEREK iránymutatása alapján a nullás díjszabás önmagában nem összeegyeztethetetlen a rendelet szabályaival – ahogyan erre a C-34/20. számú ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem kifejezetten ki is tért –, az EUB ezekben az ügyekben kifejtett álláspontjával a teljes tiltás irányába mozdult el.

8. Konklúzió

Az EUB *zero-rating* gyakorlatokkal kapcsolatos ítéleteinek két szempontból van jelentősége.

Először is, az EUB kimondta, hogy minden kereskedelmi megfontoláson alapuló megkülönböztetés összeegyeztethetetlen a 2015/2120 rendelet 3. cikk (3) bekezdésével, függetlenül

²⁹ A Verwaltungsgericht Köln (Németország) által 2019. november 22-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, az Oberlandesgericht Düsseldorf (Németország) által 2020. január 7-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Verwaltungsgericht Köln (Németország) által 2020. január 24-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem.

attól, hogy a kiemelt partneralkalmazások tartalmát a szolgáltató az általános adatkeret kimerülése előtt vagy után részesíti előnyben. E szigorúbb értelmezés az EUB német ügyekben hozott, 2021. szeptemberi ítéleteiben jelenik meg egyértelműen, így ennek fényében a jelenlegi piaci gyakorlat – újabb – átgondolása, felülvizsgálata is indokolt lehet.

Másrészről az ítéletek rámutattak arra, hogy az elektronikus hírközlési szabályozói gyakorlatot egységesíteni hivatott BEREK állásfoglalásai mennyiben alkalmasak „zsinórmértékül” szolgálni a szolgáltatók és a nemzeti szabályozó hatóságok, illetve bíróságok számára. E tekintetben bemutattuk, hogy az iránymutatás – puha normatív tartalma miatt – igazodási pont lehetne a jogalkalmazás során, azonban az EUB az ítéleteit úgy hozta meg, hogy a BEREK vonatkozó iránymutatását ignorálta, ezzel közvetve alapot adva olyan következtetésre, hogy ezekben a kérdésekben a BEREK iránymutatásának valójában nincs jogi relevanciája. Sőt, mi több, az EUB tartalmilag sem követte a BEREK értelmezését, mivel szigorúbb álláspontra helyezkedett. Kétséges ezek után, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok, bíróságok, miközben az adott ügyekben még hivatkoztak az iránymutatásra, a jövőben eléjük kerülő ügyekben, más, hálózatsemlegességgel kapcsolatos jogvitás kérdésekben mennyiben tartják majd megkerülhetetlennek az iránymutatás – bármilyen mértékű – figyelembevételét, akár a döntésük megalapozásakor, akár az esetleges eltérés indokolásának szükségessége kapcsán. Ez pedig azt a további kérdést veti fel, hogy a BEREK iránymutatása képes lesz-e, és ha igen, miként tudja majd betölteni azt a szerepet, amelyet az európai jogalkotó neki szánt, avagy valamennyi, az iránymutatásban már felvetett és ott meg is válaszolt jogértelmezési és jogalkalmazási dilemmának végső soron az EUB elé kell majd kerülnie.

Az e-ügyintézés hazai szabályozása az EU jogalkotásának tükrében

CZÉKMANN ZSOLT* – CSEH GERGELY**

Digitális korban élünk. Elfogadjuk vagy sem, az infokommunikációs eszközök átfomálták az életünket, legyen szó társadalmi változásokról vagy az egyén mindennapjairól. Nem is olyan régen ha a moziújságot akartuk megismerni, az újságot néztük meg, pizzát telefonon rendeltünk, a parkoláshoz parkolóautomatát kerestünk, és volt nálunk készpénz, az ügyintézés pedig egyet jelentett a sorba állással. Napjainkban a többség ösztönösen nyúl a mobiljához, ha ezekkel a mindennapi feladatokkal kerül szembe, már nem csodálkozunk rá, hogy a legtöbb szolgáltatás a digitális térben is elérhető, sőt elvárjuk, hogy elektronikus úton is intézhető legyen. Az idáig vezető út az egyes szolgáltatások tekintetében igen változatosan alakult, számos megoldást a fogyasztói igények szültek, ahol a gazdaságosság, az átláthatóság, az egyszerűség vagy a kényelem volt a meghatározó szempont – természetesen a mindezek mögött meghúzódó alapvető piaci érdekek után. A kormányzati szektor azonban más, ott az igény, a praktikusság, a racionalitás önmagában kevés – ahhoz, hogy egy ilyen változás megtörténjen, kell a jogalkotó cselekvő akarata is. Jelen tanulmány célja bemutatni, hogy Magyarországon milyen lépésekben történt meg az elektronikus közszolgáltatások kodifikálása, és ez hogyan illeszkedik az Európai Unió infokommunikációs politikájába. A vizsgálat tárgyát a jogszabályokra szűkítettük, és nem érintettük a stratégiákat és egyéb szakpolitikai dokumentumokat, amelyek nem bírnak kötelező jogi erővel,¹ mert ezek ugyan értékes korlenyomatok, érdemi hozzájárulásuk a hazai információs és kommunikációs technológiákra (IKT) vonatkozó szabályozás fejlődéséhez megkérdőjelezhető.²

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: jogczs@uni-miskolc.hu.

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: jogcseh@uni-miskolc.hu.

¹ Az EU és Magyarország infokommunikációs stratégiáinak feldolgozását l. CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely – VESZPRÉMI Bernadett: *Az e-közigazgatás, e-kormányzat szakigazgatása*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog – Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 332–340.

² CZÉKMANN Zsolt: *eKormányzat Magyarországon – egy negyed évszázad jogalkotási eredményei*. Miskolc, ME ÁJK, 2020. 45–46.

A következőkben a hazai elektronikus kapcsolatok³ közül azokat vizsgáljuk, ahol a kormányzati szereplő és az (ügy)fél kerül interakcióba. Ezek a *front-office* kapcsolatok⁴ eredendően a kapcsolattartásra vonatkozó speciális szabályozásban különböznek a hagyományos ügyintézési szabályoktól.⁵ Az e-kapcsolattartás a kormányzat (government – G), a gazdasági szektor (business – B), a civil szféra (civil – C) és a nem kormányzati szervezetek (non-governmental organisations – N) infokommunikációs eszközök segítségével megvalósuló olyan kommunikációját jelenti, amelynek legalább az egyik szereplője a kormányzat. Az e-kapcsolattartás az e-közszolgáltatások elemi része, és a szabályozásban elsőként jelent meg, ezért vizsgáljuk kiemelten. A kapcsolattartás két, jól elkülöníthető típusa a *back-office* kommunikáció (G2G), amelynek valamennyi szereplője kormányzati szereplő, és a *front-office* (G2X) kommunikáció, amelynek csak az egyik szereplője közhatalommal bíró szerv, a másik a civil szférából, a gazdasági szereplők vagy a nem kormányzati szervezetek közül kerül ki. A tanulmány célkitűzésével összhangban a továbbiakban a *front-office* kapcsolatokra koncentrálunk. A *front-office* kapcsolattartást (a továbbiakban: e-kapcsolattartás) mint jogintézményt fogjuk vizsgálni, jelezve, hogy ez csak az egyik aspektusa. A hazai szabályozást hat elkülönülő korszakra bontottuk, párhuzamba állítva az EU szabályozásával.

1. Az elektronikus ügyintézés első lépései hazánkban (2005-ig)

Két alapvető törvényt kell kiemelni, amelyeket az EU-hoz való közeledésünk okán implementáltak jogrendünkbe. Az egyik az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.), amely lefektette a digitális szolgáltatásokra vonatkozó szabályok alapját, és noha a hatálya nem terjedt ki a bírósági és a hatósági ügyekre,⁶ mérföldkőként tekinthetünk rá. A másik az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eatv.), amely „megteremtette az elektronikus dokumentumok általános szabályozási környezetét, valamint bevezette és szabályozta az ún. elektronikus aláírás jogintézményét, amellyel a további fejlesztéseket és a jogi elismerést elősegítő jogszabályi környezetet teremtett meg”.⁷ Az Eatv. uniós alapját az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott, az elektronikus aláírással kapcsolatos közösségi keretfeltételekről szóló 1999/93/EK irányelv (1999. december 13.) adta, amelynek legfontosabb rendelkezéseit az Országgyűlés határidőre törvénybe iktatta.

³ VEREBICS János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás. *Infokommunikáció és Jog*, 2004/1. 5–7.

⁴ BUDAI Balázs – GERENCSE Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett: *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 77.

⁵ Az e-közszolgáltatások alapvetően a hagyományosan igénybe vehető szolgáltatások elektronikus úton való intézését jelentette, azonban az új, digitális megoldások számos olyan opciót is nyújtottak, amely a hagyományos úton nem voltak elérhetők vagy értelmezhetők, így új dimenziók is nyíltak az ügyintézésben.

⁶ Ekertv. 1. § (3) bek.

⁷ KOVÁCS Tamás – MOLNÁR Szilárd: A közigazgatási ICT stratégia és az új jogi-szervezeti keretrendszer. In: TÓZSA István (szerk.): *Az infokommunikációs technológia hatása a közigazgatás-tudományra*. Budapest, NKE KTK, 2013. 103.

Ezt követően megszületett az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott, a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000/31/EK irányelv (2000. június 8.), amely többek között az elektronikus szolgáltatásnyújtás szabályait is rendezte, és hazánkban az Ekertv.-ben öltött testet. Mind a két irányelvet az „Európa a globális információs társadalom élvonalában: folyamatos akcióterv”⁸ bevezetése nyomán alakították ki.

Amellett, hogy az Eatv. létrehozott egy általános szabályozási környezetet az elektronikus dokumentumok kezelésére, a záró rendelkezései között módosította a hatósági eljárásról szóló törvényt,⁹ és megalapozta a cégeljárás elektronikus megindítását.¹⁰ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvénybe (a továbbiakban: Áe.) 2001. szeptember 1. napjával bekerült az elektronikus kérelem benyújtásának¹¹ és a határozat elektronikus kézbesítésének lehetősége is.¹² Az ügyfelek számára tehát ez volt az első pont, ahol valamilyen ügyintézés során lehetőséget kaptak arra, hogy bizonyos *front-office* eljárási cselekményeket online tudjanak igénybe venni (természetesen ha ezt jogszabály lehetővé tette). Az előbb ismertetettekben kiténik, hogy ez még csak az első lépcsője volt a hatósági eljárás teljes folyamata elektronikus tételének, azonban az is látható, hogy a jogalkotó az eljárás kezdő- és végpontjával kapcsolatban addig nem használt, új rendelkezéseket hozott.

E korszakból az általános hatósági eljárás mellett meg kell említeni egy speciális eljárás-típust: az adóigazgatási eljárást. Ebben az adózó volt az, akinek bizonyos esetekben lehetősége, bizonyos esetekben pedig kötelezettsége volt az adóbevallási és az adatszolgáltatási kötelezettségek elektronikus úton való teljesítése. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: 1990-es Art.) főszabályként lehetőséget biztosított az adózónak a bejelentés, a bevallás és az adatszolgáltatás elektronikus teljesítésére, az adóhatóság azonban dönthetett arról, hogy bizonyos adózót vagy adózói kört kötelez az elektronikus úton való teljesítésre.¹³ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: 2003-as Art.) rögzíti, hogy a kiemelt adózóknak és a 3000 legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózónak kötelezettsége az elektronikus adóbevallás és adatszolgáltatás 2004. február első napjától.¹⁴ Folyamatosan bővült az az adózói kör, amely esetében kötelezettséggént jelent meg az elektronikus adózás, és ezt már a 2003-as Art. 175. § (13) bekezdése is előrevetítette.¹⁵

⁸ Az akciótervről l. bővebben CZÉKMANN Zsolt – RITÓ Evelin – KISS Lilla Nóra: OECD (2003): The E-Government Imperative, OECD E-Government Studies. Paris, Az Európai Unió infokommunikációs stratégiája. In: CZÉKMANN Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Ludovika, 2019. 27–28.

⁹ Eatv. 31. §.

¹⁰ Eatv. 32. § (1) A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 22. §-ának (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „(5) A bejegyzési kérelem és mellékletei elektronikus okirat formájában, számítógépes hálózat útján is továbbíthatóak a cégbíróshoz. Ebben az esetben a cégbíróshoz az okiratokat elektronikus okirat formájában tartja nyilván.”

¹¹ Áe. 16. § (1) bek.

¹² Áe. 45. § (1) bek.

¹³ 1990-es Art. 96. § (6) bek.

¹⁴ 2003-as Art. 175. § (9) bek.

¹⁵ 2005. január 1-jétől a (9) bekezdésbe nem tartozó adózó bevallási és adatszolgáltatási kötelezettségét az állami adóhatóságnál az adóhatóság által biztosított azonosítási eljárással elektronikus úton teljesítheti.

2. Az elektronikus ügyintézés lehetőségének bővülése (2005–2009)

Az előző pontban utaltunk az Áe.-ben rögzített elektronikus lehetőségekre, amelyek szabályozása a törvény hatályon kívül helyezéséig nem is módosult.¹⁶ Még az Áe. hatálya alatt, 2004-ben kodifikálták az új hatósági eljárási törvényt, amely többek között már szabályozta az elektronikus ügyintézés a hatósági eljárásban. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) azonban csak 2005. november 1. napján lépett hatályba. Az Áe. megteremtette a lehetőséget az ügyfél szempontjából releváns bizonyos eljárási cselekmények megvalósítására, azonban az e-ügyintézés részletes, technikai szabályait az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendeletben taglalták.¹⁷ A Ket. már az EU-hoz csatlakozás után lépett hatályba, magán hordozva az unió jogharmonizációs előírásaiból eredő sajátosságokat.¹⁸ Ennek egyik szemléletes példája a X. fejezet az elektronikus eljárásról,¹⁹ amely elsőként nevesítette a hatósági eljárásban az elektronikus út alkalmazásának lehetőségét.²⁰

A komplex elektronikus eljárásjogi szabályozás ez idáig ismeretlen volt a hazai jogalkotásban, azonban nem előzmény nélküli.²¹ A Ket. nevesítette az elektronikus ügyintézés²² és az elektronikus út fogalmát,²³ kaput nyitva az elektronikus dokumentumok felhasználásának a hatósági eljárásban, ezt azonban csak látszatra tárták ki, ugyanis a kormány és az önkormányzatok felhatalmazást kaptak,²⁴ hogy bizonyos ügyeket kizárjanak az elektronikusan intézhető eljárásokból, és ez gyakorlatilag az ügyek döntő többségében be is következett.²⁵ Emellett a Belügyminisztérium külön rendeletmintát rendszeresített az önkormányzatok számára, ezzel is támogatva az elektronikus út kizárását. Így valójában csak egy szűk rés maradt, amelyen az ügyfelek élhettek a jogszabály adta elektronikus jogositványaikkal. Ennek ellenére a Ket. az Áe.-hez képest előrelépést jelentett az ügyfeleket érintő eljárási cselekmények elektronikus úton való teljesítésében, mivel itt már több, ügyfelet érintő elektronikus eljárási cselekménnyel találkozhatunk.²⁶

¹⁶ 2005. november 1.

¹⁷ Pl. az ügyfélkapu nyitáshoz szükséges regisztráció (7–9. §); kérelem elektronikus úton történő előterjesztése (12. §); a határozat közlése (13. §).

¹⁸ Az EU-ban elsősorban az eEurope 2005 akcióterv [eEurope 2005: An information society for all – An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002 COM(2002) 263, final] és az Európai Parlament és a Tanács 2256/2003/EK határozata (2003. november 17.) az eEurope 2005 cselekvési terv figyelemmel kísérésére, a helyes gyakorlatok terjesztésére, valamint a hálózati és informatikai biztonság javítására vonatkozó többéves (2003–2005) (MODINIS) program elfogadásáról hatására formálódik ekkor az e-kormányzati szabályozás.

¹⁹ A 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet tartalmilag szinte megegyezik a Ket. X. fejezetével. Azért alkották meg, hogy a Ket. X. fejezetében foglaltakat még az Áe. utolsó néhány hónapjában alkalmazhatóvá tegyék.

²⁰ Az Áe. bizonyos eljárási cselekmény elektronikus végrehajtásáról rendelkezett.

²¹ Eatv.; Ektv.; 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet.

²² Ket. 172. § a) pont: *elektronikus ügyintézés*: a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus úton történő ellátása, az eközben felmerülő tartalmi és formai kezelési munkamozzanatok összessége.

²³ Ket. 172. § b) pont: *elektronikus út*: az eljárási cselekmények elektronikus adatfeldolgozást, tárolást, illetőleg továbbítást végző vezetékes, rádiótechnikai, optikai vagy más elektromágneses eszközök útján történő végzése.

²⁴ Ket. 160. § (1) bek.

²⁵ Az ok általában az infrastruktúra, illetve a kiépítéshez szükséges pénzeszközök hiányában keresendő.

²⁶ Kérelem benyújtása, értesítés a kérelem beérkezéséről, idézés, fellebbezés, fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték megfizetése, döntés közlése.

Ehhez az időszakhoz még hozzátartozik, hogy bár a Ket. X. fejezete és az értelmező rendelkezések számos elektronikus úthoz kötődő szabályt rendeztek, szükség volt az elektronikus ügyintézés *front-office* ügymenetet érintő részletszabályait rendeleti szinten is tisztázni.²⁷ A rendelet szolt többek között az eljárási cselekmények elektronikus úton való végzésének formáiról és az azonosítás szabályairól (2–11. §), az ügyfél elektronikus beadványának fogadásáról, az elektronikus dokumentum ügyféllel való közléséről (16–23. §) és a fizetési kötelezettségek elektronikus teljesítéséről (39. §).

3. Elektronikus cégeljárás (2006-tól)

Az elektronikus cégeljárás bevezetése újabb mérföldkő volt az elektronikus ügyintézés kialakulásában, mert első ízben történt meg, hogy egy teljes eljárási rendszert kizárólag elektronikus útra terelt a jogalkotó. Tény, hogy az EU jogharmonizációs kényszerhelyzetet teremtett a Tanács által 2003-ban elfogadott, a cégnyilvánosság alapelveiről rendelkező 68/151/EK irányelv módosításáról szóló 2003/58/EGK irányelvvel, amikor előírta a tagállamok számára az elektronikus nyilvántartás, adatszolgáltatás és adatfeldolgozás bevezetését. Az irányelv tartalmazott részletes szabályokat a cégeljárás, illetve a cégirat-megismerés elektronikus módozatának 2007-ig való bevezetéséről.²⁸ Az irányelv hatálya alá a korlátolt felelősségű társaságok és a részvénytársaságok tartoztak. Részükre 2007. január 1-jéig biztosítani kellett, hogy a cégbejegyzési, változásbejegyzési kérelmeiket elektronikus úton is benyújthassák a hatóságokhoz.

Magyarország a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági eljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvényt módosító, az elektronikus cégeljárásról és a cégiratok elektronikus úton történő megismeréséről szóló 2003. évi LXXXI. törvény 7. §-a 2005. szeptember 1-jétől tette lehetővé az online ügyintézését.²⁹ Az EU szorgalmazta a bürokratikus terhek további csökkentését a versenyképesség fokozása érdekében, ennek hatására bővült az elektronikusan intézhető ügyek köre. A 2006. július 1-jén hatályba lépő, a cégnyilvánosságról, a cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 2007. január 1-jétől valamennyi társasági forma esetében választhatóvá tette az elektronikus cégeljárást. Kezdetben az elektronikus és a papíralapú út párhuzamosan működött,³⁰ azonban az első magasabb minőségű volt, hiszen az elektronikus beadványok esetében lehetőség volt egyszerűsített bejegyzésre (ami

²⁷ Az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet.

²⁸ SZILÁGYI Károly: Az elektronikus cégeljárásról. *Infokommunikáció és Jog*, 2005/4. 119.

²⁹ MÉSZÁROS Bernadett: Az elektronikus cégeljárás és az elektronikus cégdatok archiválása. *Infokommunikáció és Jog*, 2009/4. 166.

³⁰ Az elektronikus cégeljárás nulladik lépése még az volt, hogy a cégiratokat beadáskor nem lehetett összetűzni vagy összefűzni (alaki hibának számított, ha így nyújtották be), mert a beadás után szkennelték a dokumentumokat. A következő lépésben 2007-ben megjelent az online felületen a dokumentumfeltöltés lehetősége, de ez sok technikai problémát okozott, különösen az XML-felületek alkalmazása. Ezért a papíralapú beadványok dominanciája megmaradt, hiába az egyszerűsített benyújtás (elvi) lehetősége. 2008-ban következett az áttérés, amikor kötelezővé vált az elektronikus ügyintézés a cégbejegyzés során, és az e-cégeljárás felhasználói felület is ergonomikusabbá vált, immáron kezelve a pdf formátumú feltöltéseket is.

lényegesen rövidebb ügyintézési határidő mellett tette lehetővé a cégek bejegyzését). A Ctv. 2007. évi módosítása az átmeneti idő és a papíralapú ügyintézés végét jelentette. 2008. július 1-jétől a cégbejegyzés iránti kérelmeket kizárólag elektronikusan lehet benyújtani, egyben a bíróság addigi kötelezettsége is megszűnt, hogy a döntéseit hagyományos, postai úton is megküldje, kivéve, ha az elektronikus adattovábbítás meghiúsul.³¹

4. Elektronikus közszolgáltatások és centralizáció (2009–2012)

Az elektronikus közszolgáltatások kialakulásában az áttörést az EU 2007–2013-as költségvetése hozta meg, illetve a hozzá kapcsolódó szabályozási környezet átalakulása. Az eEurope 2002 akcióterv (mindvégig megtartva eredeti célkitűzéseit) a költségvetés új célkitűzéseivel igazodva fejlődött eEurope 2005 akciótervvé,³² majd az új költségvetés már az i2010 eGovernment cselekvési terv³³ formájában kibővített tartalommal jelölte ki az információs társadalom továbbfejlesztésének útját. A lehetőség mellett kötelezettséget is jelentett a tagállamoknak az EU egyre határozottabb fellépése az információs társadalom kiépítésére. Ennek eredménye lett az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, amely a tagállamok jogalkotását újra mozgásba hozta. Eredménye hazánkban a közszolgáltatás újragondolása lett a következő, a tagállami jogalkotás irányát is kijelölő alapelvek mentén: ügyintézés egyszerűsítése, tájékoztatáshoz való jog az e-ügyintézésben, egyablakos ügyintézés, eljárási díj arányosítása, eljárás gyorsítása, opcionális e-ügyintézés (váltás az eljárás bármely szakaszában), személyi adatok védelme és ügyfélközpontúság. A közszolgáltatás kilépett a közigazgatás köréből, a jogalkotó pedig az átfogó szolgáltatási törvény megalkotása mellett döntött. Az irányelv implementálása az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvénnyel (a továbbiakban: E-közszolg. tv.) történt meg, eleget téve a tagállami jogharmonizációs kötelezettségnek.

Az E-közszolg. tv. hatályon kívül helyezte a Ket. X. fejezetében szabályozott elektronikus eljárási szabályokat (amelyek alapvetően technikaiak voltak), és saját fogalomrendszert alkotva kitarta a Ket. által csak résnyire megnyitott kaput. Az elektronikus utat felváltotta az elektronikus közszolgáltatás,³⁴ amely már szélesebb körben engedte a digitális út alkalmazását hatósági eljárásban. A jogszabály keretjelleggel szabályozta a szolgáltatások körét, és inkább alapelvi szintű

³¹ Ctv. 39/A. § (1) bek.: A cégbíróság a végzést a jogi képviselő által a kérelemben megadott elektronikus kézbesítési címre küldi meg. Amennyiben az elektronikus úton történő adattovábbítás meghiúsul, a cégbíróság a végzést papíralapon – a postai kézbesítés szabályai alkalmazásával – küldi meg.

³² A két akciótervről l. bővebben CZÉKMANN–RITÓ–KISS i. m. (8. lj.) 29–30. és 32–34.

³³ A cselekvési tervről l. bővebben CSÁKI Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 22–25.

³⁴ E-közszolg tv. 3. § (1) bek.: Elektronikus közszolgáltatás az e törvény által szabályozott módon, törvényben elektronikus úton nyújtott szolgáltatások biztosítására kötelezettek, illetőleg elektronikus úton szolgáltatást nyújtó egyéb szervezetek hatósági vagy egyéb tevékenységének, hatósági nyilvántartásból történő adatszolgáltatásának, a központi elektronikus szolgáltató rendszer igénybevételeivel, elektronikus úton történő végzése.

lehatárolást valósított meg, a részletszabályokat kormányrendeletekben dolgozták ki.³⁵ Előremutató volt a jogalkotó gondolkodása, hogy a közszolgáltatások komplex rendszerét kívánta létrehozni, és a közigazgatási hatóságok mellett a közüzemi szolgáltatókat és az igazságszolgáltatás szereplőit is az elektronikus út irányába terelte.³⁶ Eltérő (törvényi vagy kormányrendeleti) rendelkezés hiányában tehát a közigazgatási hatóságok kötelesek voltak a hatósági eljárásokban az elektronikus kapcsolattartást és az egyéb szolgáltatásokat a központi rendszeren keresztül megvalósítani,³⁷ illetve elérhetővé tenni. A jogi képviselő, a védő és a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság közötti írásbeli kapcsolatot a központi rendszer útján, elektronikusan kellett tartani. A közüzemi szolgáltatók kötelesek voltak ügyfélszolgálatukat hozzáférhetővé tenni a központi rendszeren keresztül is.

Talán túlzott magabiztosságra vallott az elektronikusan nyújtandó szolgáltatások körét ilyen mértékben kibővíteni, amikor nyilvánvalóan nem állt rendelkezésre sem az infrastruktúra,³⁸ sem a kidolgozott hosszú távú stratégia, amelynek mentén a jogalkotás tovább tudott volna lépni az ágazati szabályok kialakításában. Sohasem tudjuk meg, hogyan működött volna ez a rendszer, mivel a 2010-es kormányváltást követően új közigazgatás-szervezési modellt kívántak bevezetni, amely az E-közszolg. tv.-t is maga alá temette.

5. Szabályozott elektronikus közszolgáltatások és decentralizáció (2012–2016)

A hatósági eljárás általános szabályait 2010-et követően a Magyary Program keretében újra felülvizsgálták, 2011 végén az elektronikus utat érintő valamennyi szabály rekodifikációjára sor került. A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény újra a Ket. X. fejezetében szabályozta az elektronikus eljárás szabályait, ezzel párhuzamosan 2012. április 1. napjával hatályon kívül helyezte az E-közszolg. tv.-t. A Ket. technikai szabályokat már

³⁵ 222/2009. (X. 14.) Korm. rendelet az elektronikus közszolgáltatás működtetéséről; 223/2009. (X. 14.) Korm. rendelet az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról; 224/2009. (X. 14.) Korm. rendelet a központi elektronikus szolgáltató rendszer igénybevevőinek azonosításáról és az azonosítási szolgáltatásról; 225/2009. (X. 14.) Korm. rendelet az elektronikus közszolgáltatásról és annak igénybevételéről; 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet a kormányzati informatika koordinációjáról és a kapcsolódó eljárási rendről; 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről; 13/2005. (X. 27.) IHM rendelet a papíralapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályairól.

³⁶ E-közszolg. tv. 6. § (1)–(3) bek.

³⁷ E-közszolg. tv. 2. § *h*) pont: *központi elektronikus szolgáltató rendszer – központi rendszer*: az elektronikus közszolgáltatások nyújtását, illetve igénybevételét támogató központi informatikai és kommunikációs rendszerek együttese.

³⁸ Amit a közüzemi szolgáltatók még ki is tudtak építeni, de a bíróságok forrás hiányában nem tudták tartani az elvárásokkal a lépést.

nem tartalmazott, ezeket rendeleti szintre helyezték.³⁹ Az új korszak 2012 áprilisával kezdődött, amely a 2009-től élő, alapvetően a központi rendszerre épülő, erőteljesen centralizált elektronikus közigazgatás-szervezés helyett liberalizált, az egyéni fejlesztéseket, az ügy- és főként ügyfél-specifikus ágazati megoldásokat bátorító, decentralizált modellt vezetett be. Kiemelendő, hogy ez az új szabályozás nem valamilyen EU-s implementálási kötelezettség eredménye, hanem a hazai közigazgatás újjászervezésének volt része – illeszkedik az EU e-kormányzati tendenciába, de nem valamilyen központi jogalkotás közvetlen eredménye.

A 2012-es jogalkotás szakított a keretjellegű szabályozási formával, és visszatért az ágazati szabályozáshoz. Mindenekelőtt az elektronikus kapcsolattartás egyenrangú lett a hagyományos (írásbeli) kapcsolattartással, sőt a hatóság költségtakarékossági és hatékonysági indokok alapján előnyben részesítheti az elektronikus utat.⁴⁰ Az ügyfél a jogszabályban meghatározott feltételekkel jogosult volt elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha ez az adott kapcsolattartás folyamán fogalmilag elképzelhetetlen volt,⁴¹ köteles volt viszont az elektronikus kapcsolattartásra, ha ezt törvényi szinten adott ügyben, adott eljárási cselekmények során előírták.⁴² A hatóság az ügyfél kifejezett kérelmére és a kérelem elektronikus benyújtását követően elektronikusan tartotta vele a kapcsolatot.⁴³ A szabályozás tehát elvetette a korábbi, általánosan kötelező elektronikus utat, és az ágazati szabályozás, valamint a felek döntésére bízta az elektronikus út igénybevételét.

A hatósági eljárásban megjelenő szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ) alapjaiban változtatták meg a korábban egységes rendszert. „Megalkották a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások rendszerét, amelyek olyan elektronikus szolgáltatások, amelyek működését az állam maga kívánja szabályozni, és ezek egy részét maga szolgáltatja. (...) A SZEÜSZ-rendszer a közigazgatás egységes, összehangolt rendszerként történő működését célozza meg.”⁴⁴ A SZEÜSZ-ök moduláris rendszert alkotnak, építőkockák módjára építkezhet belőle a saját ügymenetét kialakító közigazgatási szerv.⁴⁵ „Az Európai Unió elvárásainak megfelelően platformfüggetlen és technológiasegletes megoldás, azaz rögzíti az elérni kívánt célokat, követelményeket, a megvalósítás pedig a megadott paraméterek alapján, a szolgáltatást nyújtó feladat lesz.”⁴⁶ A SZEÜSZ-ök megalkotása illeszkedett a 2010 utáni reformok

³⁹ A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szeüszr.); az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eüszr.); egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet.

⁴⁰ Ket. 28/A. § (3) bek.

⁴¹ Ket. 28/B. § (1) bek.

⁴² Ket. 28/B. § (2) bek.

⁴³ Ket. 28/B. § (4) bek.

⁴⁴ PÉTERFALVI Norbert et al.: *Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások*. Budapest, NKE, 2014. 42.

⁴⁵ SÁNTHA György: „Utazás a digitális állam körül”. E-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 74.

⁴⁶ CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2014/1. 139.

sorába, amely által a közigazgatási hatósági eljárás rugalmasabb, a megváltozott körülményekhez alkalmazkodóbb lett,⁴⁷ ezáltal egyre magasabb szolgáltatási színvonalon látta el feladatait.

6. A SZEÜSZ-modell változásai és a recentralizáció (2016-tól)

A jogalkotási gépezet azonban nem pihent, tekintettel a XXI. század rohamos technológiai fejlődésére és az uniós jogalkotásra [lásd az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 23-i 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: eIDAS-rendelet)]. A szabályozási környezet jövőbeni változásának egyik legfontosabb oka az volt, hogy a kormány az elektronikus ügyintézés ki akarta terjeszteni, és mind az állampolgárokat, ügyfeleket, mind a szolgáltatást nyújtó állami és nem állami szervezetek az elektronikus ügymenetre kívánta szorítani.⁴⁸ Ennek az állami célnak (és a digitális egységes piac EU-s koncepciójának⁴⁹) megfelelően született meg az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.), amelynek néhány rendelkezése 2016-ban (több időpontban) és 2017. január 1. napján lépett hatályba. Az Eüsztv. részletes szabályokat tartalmaz az elektronikus ügyintézésre, az elektronikus kapcsolattartásra és az elektronikus ügyintézés biztosító szervek működésére.

Az Eüsztv. koncepciója részben visszavezet a 2009. évi LXV. törvény (helyes) alapállásához, miszerint szükséges az egységes e-ügyintézési szabályok rögzítése, így visszatérünk a centralizált modellhez.⁵⁰ Tehát 2016. január 1-jével (*de facto* 2017. január 1-jével) újfent egységes, centralizált modell váltotta fel a decentralizált rendszert.⁵¹ Az Eüsztv. hihetetlen mértékben kitérte az elektronikus ügyintézés kapuját, sőt arra hatalmazza fel az ügyfeleket, hogy hatósági ügyeiket teljes mértékben elektronikusan bonyolítsák.⁵² Az Eüsztv. abban is jelentős változást hozott, hogy az ügyfél e-ügyintézési jogosultsága teljes mértékben elsődleges, csak nagyon szűk körben, magas szintű szabályozással és speciális eljárási cselekmények esetén van korlátozva. Az Eüsztv. nagyban hasonlít továbbá az E-közzszolg. tv.-re abban, hogy hatálya nem csupán a közigazgatási szervekre, hanem az igazságszolgáltatás szereplőire és a közüzemi szolgáltatókra is kiterjed. Ezért az ügyfél⁵³ fogalmát is tágabban értelmezi, mint ahogyan a hatósági eljárásban

⁴⁷ BUDAI–GERENCSE–VESZPRÉMI i. m. (4. lj.) 144.

⁴⁸ T/7392. számú törvényjavaslat az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól, általános indokolás, 67. pont.

⁴⁹ L. bővebben CZÉKMANN–CSEH–VESZPRÉMI i. m. (1. lj.) 338–340.

⁵⁰ CZÉKMANN Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon*. Doktori értekezés, Miskolc, 2016. 88.

⁵¹ BUDAI–GERENCSE–VESZPRÉMI i. m. (4. lj.) 144–145.

⁵² Eüsztv. 8. § (1) bek.

⁵³ Eüsztv. 1. § 48. pont: *ügyfél*: az elektronikus ügyintézés biztosító szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben ügyfélként, félként vagy az eljárás alanyaként, az eljárás egyéb résztvevőjeként, a szolgáltatás igénybe vevőjeként vagy ezek képviselőjeként részt vevő olyan személy vagy egyéb jogalany, aki vagy amely elektronikus ügyintézés biztosító szervnek nem minősül és az ügyben eljáró elektronikus ügyintézés biztosító szervnek nem tagja vagy alkalmazottja.

megszoktuk. Sőt, az Eüsztv. ennél is tovább megy, mert az e-ügyintézés lehetőségét valamennyi szférára kiterjeszti. A két modell között a legfontosabb különbség az, hogy az E-közszolg. tv. egységes, központi rendszerben képzelte el a működést, az Eüsztv. viszont a piaci alapon szerveződő SZEÜSZ-modell talapzatán kívánta létrehozni a közszolgáltatásokat.⁵⁴ Ezért is volt szükség az új fogalom, a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások (KEÜSZ) bevezetésére.⁵⁵ Ezáltal az elektronikus ügyintézési szolgáltatások körében megjelent egy duális gondolkodásmód.

Ahogy már fent említettük, az Eüsztv. több rendelkezése 2017. január 1-jével lépett hatályba, ezzel párhuzamosan a Ket.-ből kikerültek az elektronikus ügyintézés részletszabályai. Az Eüsztv. hatálybalépése a Ket. X. fejezetét leegyszerűsítette. Az új X. fejezet rögzítette, hogy az eljárás szereplői elektronikusan jogosultak vagy kötelezettek eljárási cselekményeiket teljesíteni.⁵⁶ Fontos továbbá kiemelni, hogy az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXI. törvény 43. § (1) bekezdése a kapcsolattartás általános szabályai között rögzítette, hogy az Eüsztv.-ben meghatározott elektronikus út a hatósági eljárás szempontjából írásbelinek minősül. E hatósági eljárási szabályok módosításával a jogalkotó már előrevetítette az új hatósági eljárási törvényt mint az új típusú ügyintézés egyik alapját.

Az elektronikus ügyintézés szempontjából 2018. január 1-je szintén lényeges dátum, ugyanis ezen a napon lépett hatályba a Ket.-et felváltó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), amely az elektronikus ügyintézés több éve megkezdett irányvonalát viszi tovább. A Ket.-be bevezetett rendelkezéseket az Ákr. átveszi, sőt annál tovább megy, mivel az írásbeli kapcsolattartás keretében ekvivalensnek tekinti a hagyományos írásbeli és az Eüsztv. szerinti elektronikus utat. Rögzíti továbbá, hogy a kapcsolattartás módjának megválasztására az ügyfélnek van jogosultsága.⁵⁷

Az Eüsztv. alapján az elektronikus ügyintézését biztosító szervek⁵⁸ saját szolgáltatásaikhoz kötelesek biztosítani az elektronikus ügyintézés lehetőségét.⁵⁹ Fontos kiemelni, hogy nemcsak az értelmező rendelkezésekben meghatározott szervek lehetnek e-ügyintézését biztosító szervek, hanem bármely jogalany önként vállalkozhat rá, ha megfelel a feltételeknek.

⁵⁴ BUDAI–GERENCSÉR–VESZPRÉMI i. m. (4. lj.) 145.

⁵⁵ Olyan elektronikus közszolgáltatások, amelyek kizárólag állam által, kijelölt szolgáltató útján, kötelezően nyújtandók.

⁵⁶ Ket. 160. §.

⁵⁷ Ákr. 26. § (1)–(2) bek.

⁵⁸ Eüsztv. 1. § 17. pont: elektronikus ügyintézését biztosító szerv: *a*) az államigazgatási szerv, *b*) a helyi önkormányzat, *c*) a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalany, *d*) az Országos Bírósági Hivatal és a bíróság, *e*) az alapvető jogok biztosa, *f*) az ügyészség, *g*) a közjegyző, *h*) a bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó iroda, *i*) a hegyközségek kivételével a köztestület, *j*) a közüzemi szolgáltató, *k*) a törvényben vagy kormányrendeletben elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalany, valamint *l*) a meghatározott ügyek e törvény szerinti elektronikus intézését önkéntesen vállaló, az *c* törvényben meghatározott feltételeknek megfelelően biztosító és ezt az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletnek bejelentő, az *a*)–*k*) alpont hatálya alá nem tartozó jogalany.

⁵⁹ Eüsztv. 2. § (1) bek.

Tekintettel az Eüsztv. által szorgalmazott széles lefedettségre a különböző ügyintézési szférák között, néhány gondolat erejéig térjünk át a polgári eljárásjogra. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénybe (a továbbiakban: 1952-es Pp.) már 2009-ben beiktatták az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét, azonban a hatálybalépés időpontjait a jogalkotó többször is módosította, mivel a bíróságok nem rendelkeztek a szükséges informatikai infrastruktúrával.⁶⁰ Az elektronikus kapcsolattartás a jogi képviselővel eljáró felek, a belföldi gazdálkodó szervek és a közigazgatási szervek számára 2016. július 1-jétől kötelező (a személyesen eljáró természetes személy ügyfeleknek az elektronikus kapcsolattartás csak lehetőség). Az e-kapcsolattartás 1952-es Pp. alapján történő használatok a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) kodifikációja már javában tartott, és 2018. január 1. napjával hatályba is lépett.

A Pp. több helyen visszautal az Eüsztv. szabályaira, az ott taglaltakat nem ismétli meg saját szabályai között. A Pp. főként azon félre (és képviselőjére) nézve tartalmaz rendelkezéseket, akik nem kötelesek az elektronikus kapcsolattartásra⁶¹ (elektronikus kapcsolattartásra van kötelezve a fél jogi képviselője, a gazdálkodó szervezet, az állam, az önkormányzat, a költségvetési szerv, az ügyész, a jegyző, a köztisztviselő és egyéb közigazgatási hatóságok).⁶² A polgári eljárásjog mellett meg kell említeni a büntető eljárásjogot [a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.)] is, amely a Pp.-hez hasonlóan visszautal az Eüsztv. (fő)szabályára a kapcsolattartás szempontjából,⁶³ és a polgári eljárásjogi törvényben már megismert módon részletesebben szabályozza az e-kapcsolattartásra nem kötelezett felek jogait és kötelezettségeit.⁶⁴

Ahogy láthattuk, az Eüsztv. számos szervet kötelez az elektronikus kapcsolattartás lehetőségének biztosítására, ezzel (és a potenciális választási lehetőséggel a kapcsolattartási utak között) elmosódnak látszik az elektronikus út és az egyéb kapcsolattartási formák közötti különbség az eljárás szabályozási szinten. Biztató, hogy az e-ügyintézés többé már nem kuriózum, és megtalálta helyét az eljárási rendekben. Az alábbi összefoglaló táblázatban áttekintjük az ügyintézés kalandos útját, amely idáig vezetett.

⁶⁰ WOPERA Zsuzsa – NAGY Adrienn: E-kapcsolatok a polgári igazságszolgáltatásban. In: CZÉKMANN Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Ludovika, 2019. 152.

⁶¹ Pp. 605. §.

⁶² WOPERA–NAGY i. m. (60. l.) 156.; Pp. 608. §.

⁶³ L. bővebben Be. XXVII. fejezet (Az elektronikus kapcsolattartás).

⁶⁴ Be. 149. §.

	Jogszabályok	EU-háttér	Személyi hatály	Tárgyi hatály	Front-office ügymenet
2005-ig	<p>Áe. Eker. tv Eartv. 1990-es Art. 2003-as Art.</p>	<p>Európa a globális információs társadalom élvonalában: folyamatos akcióterv Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve (1999. december 13.) az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről</p>	<p>Ügyfelek Spec. ügyfelek: adózők</p>	<p>Közigazgatási hatósági eljárások (hatósági ügy) Adóigazgatási eljárások</p>	<p>A közigazgatási hatósági eljárásban lehetőség Az adóigazgatási eljárás során bizonyos adózói kör számára kötelezettség, azon túl csak lehetőség</p>
2005 – 2009	<p>Áe. Ket. Az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet Az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet</p>	<p>eEurope 2005: An information society for all An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002 COM(2002) 263, final Az Európai Parlament és a Tanács 2256/2003/EK határozata (2003. november 17.) az eEurope 2005 cselekvési terv figyelemmel kísérésére, a helyes gyakorlatok terjesztésére, valamint a hálózati és informatikai biztonság javítására vonatkozó többéves (2003–2005) (MODINIS) program elfogadásáról</p>	<p>Ügyfelek</p>	<p>Közigazgatási hatósági eljárások (hatósági ügy)</p>	<p>A közigazgatási hatósági eljárásban kifejezetten szűk körű lehetőség</p>
2006-ról	<p>Az elektronikus cégeljárásról és a cégitatok elektronikus úton történő megismeréséről szóló 2003. évi LXXXI. törvény Ctv.</p>	<p>Az Európai Parlament és a Tanács 2003/58/EK irányelve (2003. július 15.) a meghatározott jogi formájú társaságokra vonatkozó nyilvánossági követelmények tekintetében a 68/151/EGK tanácsi irányelv módosításáról</p>	<p>(Közvetlenül) cégek, (közvetve, mégis közvetlenül) ügyvédek</p>	<p>Elektronikus cégnyilvántartás</p>	<p>Közvetben kötelezettség csak rt. és kft., majd később minden cég számára</p>

	Jogszabályok	EU-háttér	Személyi hatály	Tárgyi hatály	Front-office ügymenet
2009–2012	E-köszölg. tv.	Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról	Ügyfelek Jogi képviselők, védők Természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek	Közigazgatási hatóságok (hatósági eljárás) Bírósági, ügyészégi eljárások és nyomozó hatóságok eljárása (nem lépett hatályba) Közüzemi szolgáltatások	A közigazgatási hatósági eljárásban kötelező, kivételesen ad felmentést Az igazságszolgáltatás szereplői és nyomozó hatóságok eljárása során kötelezettség (nem lépett hatályba) A közüzemi szolgáltatások esetében lehetőség
2012–2016	K.et. Szévszt. Eüszrt. Egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet Ágazati jogszabályokban szabályozzák	Nincsen közvetlen EU-háttér, első elszakadás az EU-szabályozástól, a hazai közigazgatási reform terméke	Ügyfelek Természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek	Közigazgatási hatóságok (hatósági eljárás)	A közigazgatási hatósági eljárás során alapvetően lehetőség, de törvényi előírás okán kötelezettséggé válhat
2016–	K.et. Ákr. Eüszrtv. 1952-es Pp. Pp. Be.	eIDAS rendelet SDG rendelet ⁶⁵	Ügyfelek (Eüszrtv.)	Közigazgatási hatóságok (hatósági eljárás) Bírósággal elektronikus kapcsolattartás	A fél jogi képviselője, a gazdálkodó szervezet, az állam, az önkormányzat, a költségvetési szerv, az ügyész, a jegyző, a köztestület és egyéb közigazgatási hatóságok számára kötelező A fentieken kívüli személyek és szervezetek számára az elektronikus kapcsolattartás lehetőség

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. október 2-i (EU) 2018/1724 rendelete az információkhoz, eljárásokhoz, valamint segítségnyújtó és problémamegoldó szolgáltatásokhoz hozzáférést biztosító egységes digitális kapu létrehozásáról, továbbá az 1024/2012/EU rendelet módosításáról.

Forrás: saját szerkesztés

7. Záró gondolatok

Ha végigtekintünk e bő két évtizeden, láthatjuk azt a dinamikus jogalkotási környezetet és azt az utat, amelynek eredménye a mai szabályozás. A bizonytalanság minden korszakban tetten érhető – ha a célok és az elvek szintjén olykor tisztának tűnt is a koncepció, a megvalósítást gyakran beárnyékolta a lemaradt vagy félbemaradt szabályozás. Ezért nem meglepő, hogy sokszor és sokféle modellel próbálták szabályozni az e-ügyintézés, folyamatosan igazodva az EU egyre határozottabb iránymutatásához, egyben integrálni azt a hazai jogrendszerbe. A jogalkotás szintjén talán elmondható, hogy a folyamat nyugvópontra ért a jelenlegi Eüsztv.-vel, azonban itt csak egyetlen vetületet vizsgáltunk. Láthatjuk, hogyan jutottunk el az elektronikus ügyintézés alanyi körének kitágításával az általános elektronikus ügyintézési modellig, amely az alanyi minőség alapján határozta meg az elektronikus ügyintézésre kötelezettek körét (gazdálkodó szervezetek, jogi képviselők stb.), ezzel számukra – a szűk kivételek mellett – kizárólagossá vált az e-ügyintézés. Ha figyelembe vesszük e szabályok alkalmazását, az eredményeket, amelyeket elértünk az e-szolgáltatások használata terén, akkor látjuk, hogy még nagyon messze vagyunk még az uniós átlagtól is.⁶⁶ Van már egy stabilnak és koherensnek tűnő szabályrendszerünk, amelyre felépülhet az e-szolgáltatási környezet, de attól tartunk, hogy ez még nagyon hosszú út lesz.

⁶⁶ Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, Thematic chapters 74–82. ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=67086.

A hírközlési piacszabályozás hazai alapintézményei és uniós szabályozási reformja

LAPSÁNSZKY ANDRÁS*

1. Bevezetés

A közigazgatás tevékenységei között napjainkra az egyik legfontosabb hatósági eljárásá nőtte ki magát a piacszabályozás és piacfelügyelet. Nemcsak azért, mert az országok közötti versenyképességi „verseny” egyik legfontosabb mozgatórugója a gazdasági igazgatás és az azon belüli közigazgatási eszköz- és tevékenységrendszer, hanem mert a piacszabályozás és a piacfelügyelet a gazdasági igazgatáson messze túlmutató hatással bír más közigazgatási területekre és a társadalom egészére.

A piacszabályozás ugyanis egy adott piaci-szolgáltatási szegmensbe való komplex állami beavatkozást jelent, jellemzően a társadalmi szempontból alapvető szükségletet is jelentő közszolgáltatásokba, amely az adott szolgáltatás, piaci terület egészét érintő befolyással bír, és döntően határozza meg e területek működését.

E jelentősége ellenére e témakör a tudományos elemzések körében igencsak kidolgozatlan, elméleti szempontból kiforratlan jogintézményt jelent. Ebből következően jelen tanulmányban a hírközlés példáján keresztül teszek kísérletet e jogintézmény legfontosabb elméleti alapjainak, jellemzőinek, valamint közigazgatási és európai uniós összefüggéseinek elemzésére.

2. A hírközlési piaci verseny intézményeinek története

Magyarországon a hírközlési piaci verseny irányába való elmozdulás első lépését a hírközlési piac részleges nyitásával a rendszerváltozást követően tették meg, amikor megszüntették a postai és a távközlési területen egyetlen (és sokáig hatósági feladatokat is ellátó) szolgáltató, a Magyar Posta monopolhelyzetét egyes távközlési szolgáltatások vonatkozásában. A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Tt.) teremtette meg a korábbi monopolisztikus szolgáltatási piac többszereplőssé válásának lehetőségét. A Tt. koncessziókat hozott létre a közcélú távbeszélő-szolgáltatás, a közcélú mobilrádiótelefon-szolgáltatás, az országos közcélú személyhívó-szolgáltatás, valamint a közszolgálati rádió- és televízió-műsor országos és

* Tanszékvezető, Széchenyi István Egyetem, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; igazgató, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. E-mail: lapsanszky.andras@sze.hu.

regionális szétosztása, szórása és a kapcsolódó frekvenciahasználat vonatkozásában.¹ Ezzel vált lehetővé, hogy a részben vagy egészben állami szereplők mellett mások is a nyújthassanak ilyen szolgáltatásokat díj ellenében, többszereplős piac jöjjön létre, előrevetítve a későbbi verseny-szemponatok érvényesülését és a versenyszabályozás szükségességét. E szolgáltatások esetében azonban még nem beszélhetünk liberalizációról, hiszen a szolgáltatási monopólium (az állami szolgáltatókkal, illetve a koncessziók által biztosított kontroll révén) az államnál maradt annak érdekében, hogy az állami befolyás fennmaradjon e szolgáltatások működésében, illetve csak a verseny kizárása hozhatta el a maximális fejlesztést e területen, tekintve, hogy az ágazat természetes monopóliumnak minősül. Azonban a felsoroltaktól eltérő, egyéb távközlési szolgáltatást hatósági engedély alapján bárki nyújthatott, amivel a részleges liberalizáció, illetve a liberalizációt megelőlegező folyamat bontakozott ki.²

A Tt.-vel létrehozott Hírközlési Főfelügyelet (19. §) az engedélyezési és felügyeleti-ellenőrzési feladatokon túl szabályozó hatósági hatáskörnek nem minősülő, de a hírközlés piacainak befolyásolását lehetővé tevő olyan hatáskörökkel rendelkezett, mint a hírközlési szabványok, a koncessziós szerződések, a frekvenciasávok felhasználási feltételeinek előkészítése és a hatósági vizsgálatok és ellenőrzések műszaki-szakmai követelményeinek meghatározása.³ A Hírközlési Főfelügyelet hagyományos hatósági hatásköröket meghaladó, már szinte szabályozási jellegű feladatainak köre egyre szélesedett, 1997-től pedig már nem hatóságiakat is kapott, például a hírközlési és az ehhez kapcsolódó informatikai piac működésének felmérése, a kormány tájékoztatása a hírközlés-politika érvényesüléséről, továbbá hírközlés-politikai, valamint a hírközlési és információs stratégiai javaslatok kidolgozása feladatát.⁴

A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvényben (a továbbiakban: Hkt.) már megjelent az elektronikus hírközlési ágazat szabályozásában később általános uniós alapelvvé váló, a liberalizáció és a piaci nyitás tekintetében kulcsfontosságú általános felhatalmazás, amely alapján hírközlési szolgáltatást bármely természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező társaság nyújthat hatósági bejelentés alapján.⁵ Ezzel a magyar jogalkotó jelentős lépést tett a liberalizáció irányába, a több piaci szereplő között kialakuló verseny lehetősége és szándéka pedig a piacsabályozási feladatok ellátásának szükségét is maga után vonta.

¹ A Tt. 40. § (3) bekezdése a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 1. § (1) bekezdés *k*) pontjának módosításával.

² BEKE Nándor: A hírközlési igazgatás hazai szervezeti rendszerének vázlatos történeti áttekintése. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 721.

³ Az egységes hírközlési hatósági szerv létesítéséről, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet 5. § (1) bek. *g–h*), *l*) és *p*) pontja.

⁴ Az egységes hírközlési hatóságról, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 232/1997. (XII. 12.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés *d*)–*f*) pontja.

⁵ Hkt. 3. § (1) bek.

A Hkt. nyomán létrejövő Hírközlési Felügyelet már kizárólagosan gyakorolta a hírközlési ágazati hatósági hatásköröket,⁶ a stratégiai, a jogalkotási és az ágazati koordinációs feladatok a kormány és a minisztérium⁷ hatáskörében maradtak. A Hírközlési Felügyelet keretében működő, önálló hatáskörrel rendelkező szerv, a Hírközlési Döntőbizottság testületi szervként látta el a Hírközlési Felügyelet piacsabályozási hatásköreit. A Hírközlési Döntőbizottság létrehozásával az az intézményi modell érvényesült, amelyben az elektronikus hírközlési piacsabályozási feladatokat a hírközlési hatóság keretében működő, önálló hatáskörrel rendelkező szabályozó szerv, a tulajdonképpeni szabályozó hatóság látja el. Ez a szervezési elv azóta is tükröződik az elektronikus hírközlési ágazat intézményrendszerének kialakításában.

A piacsabályozás terén a Hírközlési Döntőbizottság meghatározhatta a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása során követett alapelveket, amelyek ugyan kizárólag a döntőbizottság számára voltak irányadók, közvetve befolyásolták, orientálták a piaci versenyt. A Hírközlési Döntőbizottság piacelemzési eljárásában a Hkt. által meghatározott piacokon legalább 25%-os részesedéssel rendelkező szolgáltatót azonosította jelentős piaci erejű szolgáltatóként,⁸ azonban a szerepe pusztán a „jelentős piaci erő” meghatározására korlátozódott: a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat a törvényben meghatározott kötelezettségek, a jelentős piaci erő fennállására tekintettel, a törvény alapján terheltek. Azaz a Hírközlési Döntőbizottság nem róhatta ki a kötelezettségeket, illetve nem határozhatta meg a kötelezettségek részletfeltételeit – ennek lehetőségét majd csak a későbbi uniós irányelvek alapján teremtettem meg a szabályozás.

Az Európai Unió 2002-ben az irányelvek elfogadásával foglalta egységes ágazati keretrendszerbe az elektronikus hírközlés alapvető szabályait, amelyek jelentős változásokat hoztak. A keretrendszer általános alapjait lefektető Keretirányelv⁹ e körben meghatározta a nemzeti szabályozó hatóságok szervezeti alapkövetelményeit és feladatköri struktúráját, és alapkövetelményként rögzítette, hogy az irányelvekben foglalt elektronikus hírközlési ágazati feladatokat a hatáskörrel rendelkező, független, pártatlanul és átlátható módon működő szervek lássák el.¹⁰

A Keretirányelvvél és az ágazati keretrendszer egyéb elemeivel (elsősorban a Hozzáférési irányelv¹¹ rendelkezései révén) vált az ágazati piacsabályozás sarokkövévé a sektorspecifikus,

⁶ A Hírközlési Felügyeletről és a Hírközlési Felügyelet szervei által kiszabható bírságokról szóló 248/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet.

⁷ A Miniszterelnöki Hivatal keretében működő Informatikai Kormánybizottság, majd Informatikai és Hírközlési Minisztérium: 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről, valamint a 141/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatásköréről.

⁸ Hkt. 25. §.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról.

¹⁰ Keretirányelv 3. cikk.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról. A keretrendszer további irányelvi szintű jogforrásai az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről, illetve az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról.

ex ante aszimmetrikus piacszabályozás (lásd erről később, a 3.2. pontban) és annak eljárási kerete: az érintett piacok meghatározására, a jelentős piaci erejű szolgáltatók azonosítására és a kötelezettségek kiszabására irányuló eljárási rendelkezések.¹² A Keretirányelvvel jelent meg az Európai Bizottság azon kvázi szabályozói szerepe is, amelynek keretében ajánlásban határozta meg azokat a termék- és szolgáltatási piacokat, amelyek jellemzői indokoltá tehetik a Hozzáférési irányelvben meghatározott kötelezettségek megállapítását, és a piacelemzésre vonatkozó iránymutatásokat tesz közzé. A tagállami hatóságok az Európai Bizottság ajánlását és iránymutatásait messzemenően figyelembe vették.¹³

Magyarország az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) és végrehajtási rendeletei útján implementálta az uniós ágazati keretszabályozásból eredő követelményeket, aminek révén bevezette a struktúráját tekintve ez időtől fennálló piacelemzési eljárást. Az Eht.-vel létrejövő Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) 2004-től immáron uniós tagállami szabályozó hatóságként látta el az ágazati szabályozó hatósági feladatokat. Az Eht. a piacszabályozási jellegű feladatokat az NHH vezető testületének, az NHH Tanácsának hatáskörébe utalta, amely egyfokú közigazgatási hatósági eljárásban hozta meg döntéseit. Az Eht. az uniós szabályozással összhangban vezette be a piacelemzési eljárás – lényegében azóta változatlan – eljárásrendjét is. Az NHH Tanácsa a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása mellett meghatározta az érintett piacokat, elemezte az azokon fennálló versenyt, és kötelezettségeket állapított meg a jelentős piaci erejű szolgáltatók terhére. A Hkt.-val szemben az NHH Tanácsa az Eht.-ban meghatározott kötelezettségek közül választhatott, és mérlegelése egyrészt kiterjedt arra, hogy alkalmazza-e az adott kötelezettséget, másrészt arra, hogy meghatározza-e az egyes kötelezettségek tartalmát, részfeltételeit.

Az ágazati keretrendszer 2009-ben módosult, aminek témánk szempontjából legjelentősebb hozadéka, hogy létrejött az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC), valamint a BEREC Működését Segítő Ügynökség (röviden és a BEREC-rendelet alkalmazásában: BEREC Hivatal). A BEREC tevékenysége ekkor még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítségnyújtására, tanácsadásra, az információcserre elősegítésére irányult. Az Eht. módosítása¹⁴ révén az NHH jogutódjaként 2010 nyarán jött létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), amelynek önálló hatáskörrel rendelkező szervei az elnök, az önálló jogi személyiségű Médiatanács és a Hivatal. A jogalkotó az elektronikus hírközlési ágazati piacszabályozási jellegű hatósági és nem hatósági hatásköröket az NMHH elnökéhez telepítette. Ezzel megszűnt a Hkt. idején bevezetett azon megoldás, hogy a szabályozói feladatokat a testület látta el, emellett az NMHH elnöke az NHH Tanácsának hatásköri jogutódja lett. Ennek jelentőségét az adja, hogy a piacszabályozási tevékenység magvát jelentő piacelemzés ciklusokra osztott, de folyamatos tevékenység, így ennek tartalmi kontinuitását az elektronikus hírközlési szabályozás hazai szervezetének változásai

¹² Keretirányelv 14. és 16. cikk; az egyes kötelezettségeket a Hozzáférési irányelv (később további cikkekkkel bővülő) 8–13. cikke szabályozta.

¹³ Keretirányelv 15. cikk.

¹⁴ A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény; e szervezeti kialakításról később, máig hatályos módon a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény rendelkezett, az Eht. vonatkozó részei hatályon kívül kerültek.

mellett is biztosítani kellett. Így az uniós keretrendszer célkitűzéseivel és rendelkezéseivel összhangban folyamatosan, az NHH Tanácsának döntéseiben szereplő kötelezettségek fenntartásával, módosításával maradtak szabályozhatók az egyes érintett piacok. A 2010-ben létrejövő szervezeti kialakítás egyúttal azt is jelentette, hogy az elméletileg legszűkebben vett nemzeti szabályozó hatóság,¹⁵ az NMHH elnöke a Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szerve lett.

Az elektronikus hírközlési ágazat fejlődésére, az uniós és világgazdasági tendenciákra figyelemmel a 2010-es évek végén szükségessé vált az ágazati keretrendszer felülvizsgálata, amely az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex¹⁶ elfogadásával bontakozott ki. A Kódex piacszabályozásra vonatkozó rendelkezéseivel megváltoztak a piacszabályozási tagállami feladatok, a piacszabályozási tevékenység céljai, keretei. Az uniós hírközlési piacok a közösségi ágazati keretrendszer hatálybalépése óta eltelt közel két évtized alatt érettebbé váltak, a fogyasztói jólétet elősegítő verseny fokozódott, és a globalizáció új kihívásokat támasztott ebben az ágazatban is. A Kódex piacszabályozási rendszere a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez a szabályozás harmonizálására, az egyes közhatalmi eszközök differenciálására, valamint a jelentős piaci szereplők önálló kezdeményezéseire és együttműködésére a piacszabályozás érdekében. Előtérbe kerül a nagy sebességű hálózatok bevezetésének elősegítése és az uniós gazdasági érdekek védelme az elektronikus hírközlési ágazatban, ahol az új típusú – jellemzően nem európai szolgáltatók által biztosított – szolgáltatások, üzleti modellek, üzleti és műszaki megoldások készletük stratégiáik átgondolására a gazdasági és ágazati politikai döntéshozókat.

A korábbiakhoz képest a piacelemzések gyakorisága csökken, a piacelemzést a jelentős piaci erejű szolgáltatók előző azonosításától számított öt éven belül kell elvégezni, ami egy évvel meghosszabbítható. A határidő az Európai Bizottságnak korábban be nem jelentett piacok esetében az érintett piacokra vonatkozó ajánlás felülvizsgálatától számított három év.¹⁷

Az uniós harmonizációt fokozza továbbá, hogy az Európai Bizottság meghatározza az Unió egészében egységes maximális mobilhívás- és vezetékeshívás-végződtetési díjat, amit minden szolgáltatóval szemben érvényesíteni kell.¹⁸ A 2018-as felülvizsgálat nyomán az uniós ágazati szabályozás további jelentős változása volt, hogy a harmonizáció eredményeként hangsúlyosabbá válik a BEREC szerepe. A Kódex elfogadásával egyidejűleg meghozott BEREC-rendelet¹⁹ alapján a tagállami szabályozó hatóságok a BEREC által elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot szabályozási, felügyeleti tevékenységük során kötelesek figyelembe venni és az esetleges eltérést indokolni.²⁰ A Kódex utal arra, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a lehető legtel-

¹⁵ Ennek kifejtését l. a 4. pontban.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról (a továbbiakban: Kódex).

¹⁷ Kódex 67. cikk.

¹⁸ Kódex 75. cikk.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

²⁰ BEREC-rendelet 3. cikk (1), 4. cikk (1) és (4) bek.

jesebb mértékben figyelembe vegyék e szabályozókat, és a konkrét tartalmi előírásoknál is kiemeli ezt.²¹ A BEREC-rendelet alapján azonban az adott iránymutatásokat az ott meghatározottak szerint akkor is figyelembe kell venni, ha a Kódex arra nem tér ki.

Az iránymutatások kérdése mellett a BEREC a határon átnyúló jogviták lefolytatása, a transznacionális piacok szabályozása körében és a piacelemzési eljárás akadályozottsága esetén tölt be jelentős szerepet a jövőben.²² A hazai jogba a Kódex rendelkezéseit az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvénynek az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelv átültetésének kötelezettségével összefüggő módosításáról szóló 2020. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: implementációs tv.), valamint az Eht. már meglévő és az implementációs tv.-nyel elfogadott új felhatalmazó rendelkezései alapján a vonatkozó NMHH-rendeletek harmonizálják.²³

3. A hírközlési piacsabályozás alapintézményei

3.1. A szabályozó hatóság

Az elektronikus hírközlési piaci versennyel összefüggő szabályozó tevékenység központi intézménye a szabályozó hatóság, amely egy összetett, de semmiképpen nem egzakt fogalomként körülhatárolható kategória. Funkcionális szempontból a szabályozó hatóság ismérvének legalapvetőbb eleme a szabályozó típusú közigazgatási tevékenység. A szabályozó hatósági tevékenység a hatósági jogalkalmazás egy sajátos formája, amely véleményünk szerint a szabályozó hatóság egyetlen általánosítható és egységes ismérve. A sajátos szabályozó hatósági tevékenységtípusok közül a tanulmány szempontjából releváns piacsabályozást emeljük ki, amely egyszersmind a legérzékenyebben fogja meg a szabályozó hatósági tevékenység mibenlétét.

A piacsabályozás mint hatósági tevékenység lényegét az adja, hogy azt a hatóság egyedi döntések útján gyakorolja, amelyek konkrét ügyfelek egyedi kötelezettségeit állapítják meg, azonban e döntések a piac egészének vizsgálatát igénylik, és kihatnak a piac egészének működésére. A piacsabályozás továbbá az elektronikus hírközlési ágazat globális-kontinentális természete, műszaki és közgazdasági aspektusainak határokon átnyúló jellege miatt szoros összefüggésben áll az ágazat nemzetközi koordinációjával, folyamataival is. A piacsabályozás keretében a hatóság tág mérlegelési jogkörrel rendelkezik, e tevékenység folyamatos, amelynek körében a hatóságnak lehetősége van döntéseit *ex officio* érdemben felülvizsgálni, illetve új szabályozói döntéseket hozni. További lényegi sajátosság, hogy a piacsabályozási döntések sok esetben további hatósági eljárásokat keletkeztetnek, eljárásindítási kötelezettségeket határoznak meg.

²¹ Kódex 10. cikk (2) bek., továbbá pl. a más által üzemeltetett hálózati elemekhez való hozzáférés műszaki jellegű paraméterei [61. cikk (3) és (7) bek.], a referenciaajánlati minimumkövetelmények [69. cikk (4) bek.], rendkívül nagy kapacitású hálózatok (82. cikk), az internet-hozzáférési és személyközi hírközlési szolgáltatások szolgáltatásminősége [104. cikk (2) bek.], valamint a lakossági riasztórendszer [110. cikk (2) bek.] vonatkozásában.

²² Kódex 27., 65–67. cikk.

²³ Az implementációs tv. Kódex átültetését szolgáló módosító rendelkezései 2020. december 21-én léptek hatályba.

Formálisan az EU-ban az elektronikus hírközlés területén nemzeti vagy tagállami szabályozó hatóság alatt azokat a tagállami szerveket értjük, amelyek az elektronikus hírközlés ágazati szabályozásával kapcsolatos hatósági hatáskörök címzettjei. A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy a közösségi szabályozásból eredő feladatokat az elektronikus hírközlési területen hatáskörrel rendelkező szervek lássák el. A Kódex szerint – amely a korábbi szabályozáshoz, a Keretirányelvhez képest szélesebb körben rögzíti a szabályozó hatóságok által ellátandó feladatok körét – ilyen konkrét, kimondottan rögzített feladatkör az előzetes (*ex ante*) piacszabályozás és a vállalkozások közötti vitarendezés.²⁴ A Kódex alapján a tagállamoknak legalább e feladatokat kell a nemzeti szabályozó hatóságok feladatkörébe utalniuk, emellett a tagállamok a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházhatnak egyéb, az elektronikus hírközléssel összefüggő feladatokat.²⁵ A felsorolás tehát nem teljes körű, de az egyértelmű, hogy e feladatok tekintetében mindenképpen biztosítani kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok rendelkezzenek hatáskörrel.

A tagállami jogalkotóknak garantálniuk kell e szervek függetlenségét, hatáskörük pártatlan, átlátható és kellő időben való gyakorlását, valamint azt is, hogy rendelkezzenek a megfelelő erőforrásokkal.²⁶ Ezen alapkövetelményeket az indokolja, hogy az elektronikus hírközlési ágazat, az elektronikus hírközlési szolgáltatások biztosítása, a hálózatok és a szolgáltatások összekapcsoltsága és fejlettsége alapvetően befolyásolja az uniós gazdaság egészének működését, a vállalatok versenyképességét, a fogyasztók jólétét. Ezért biztosítani kell, hogy a szabályozó hatóságok csak az ágazati irányelvek céljaira figyelemmel, azok előírásaival összhangban folytassák tevékenységüket, azt ne befolyásolják egyéb szempontok, érdekek. A nemzeti szabályozó hatóságok függetlensége egyrészt abban áll, hogy jogilag elkülönülnek, és funkcionálisan függetlenek a hírközlő hálózatok, berendezések üzemeltetőitől, az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóitól, másrészt az elektronikus hírközlési ágazati feladataik tekintetében más szervtől függetlenül járnak el, és e körben nem utasíthatók.

E két alapvető kritérium mellett a függetlenség garanciájaként szolgál az, hogy e szervek számára biztosítani kell a szükséges technikai, anyagi és humán erőforrásokat, valamint az elkülönített és nyilvános éves költségvetést. A független eljárás és az utasíthatóság kizárása nem érinti a tagállamok intézményi autonómiáját, azaz nem jelenti azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat más végrehajtó hatalmi szervektől szervezetenként is elkülönülten kell megalakítaniuk. A függetlenség körében a tagállamoknak – tekintet nélkül arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat más szervek irányítása alatt, más szervek részeként vagy éppen teljesen autonóm hatóságként szervezik meg – azt kell biztosítaniuk, hogy e hatóságok az ágazat szereplőitől és más állami szervektől szakmailag független döntéseket hozhassanak, és rendelkezzenek az ehhez szükséges erőforrásokkal. A szabályozó hatósági függetlenség eszközéül szolgálnak a hatóságok vezetőinek ki nevezésére, megbízatására és elmozdítására vonatkozó általános rendelkezések is.²⁷

²⁴ További feladatok többek között a rádióspektrum-gazdálkodási feladatok, a végfelhasználói jogok védelmének biztosítása az elektronikus hírközlés területén, a nyílt internet-hozzáféréssel kapcsolatos feladatok, az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos többletterhek felmérése és a szolgáltatásnyújtás nettó költségének kiszámítása, a számhordozhatóság biztosítása.

²⁵ Kódex 5. cikk.

²⁶ Keretirányelv 3. cikk (1)–(3) bek.; Kódex, 5. cikk (1) bek., 6. cikk, 8–9. cikkek.

²⁷ Keretirányelv 3. cikk (3) bek.; Kódex 7. cikk.

Tekintettel azonban arra, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban az EU a (mind a jogalkotási, mind a jogalkalmazási értelemben vett) szabályozás harmonizálására, konvergenciájára törekszik, nemcsak a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségéről, szakmaiságáról kell gondoskodni, hanem arról is, hogy e szervek az uniós célkitűzések érdekében végezzék tevékenységüket. Ezért az uniós szabályozás azt is a tagállamok feladatává teszi, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok aktívan részt vegyenek a BEREC munkájában, és ahhoz hozzájáruljanak, aktívan támogassák a BEREC koordináció és koherencia előmozdítására irányuló céljait, és figyelembe vegyék e szervezet álláspontját a piacsabályozási határozatok meghozatalakor (a BEREC ismertetését lásd a 8.3.1. pontban).²⁸

Hazánkban a nemzeti szabályozó hatóság a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) és az Eht. alapján az elektronikus hírközlési ágazati szabályozói és felügyeleti hatáskörökkel felruházott NMHH.

Itt kell szót ejtenünk az önálló szabályozó szervek Alaptörvényen alapuló típusairól is, különösen, hogy a hazai nemzeti szabályozó hatóság egyúttal önálló szabályozó szerv is. A magyar alkotmányos rendszerben e szervtípus megnevezése nem a fent idézett funkcionális vagy formális szabályozó hatósági feladatellátáson alapul, hanem azon szerveket értjük alatta, amelyek egyrészt önállóak, másrészt jogszabályalkotási jogkörrel rendelkeznek a feladatkörükkel összefüggésben. E szerveket sarkalatos törvényben az Országgyűlés hozza létre, az Országgyűlésnek – és csak az Országgyűlésnek – tartoznak beszámolási kötelezettséggel, és a sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben rendeletet alkothatnak.²⁹ A hatályos szabályozás szerint ilyen a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, valamint az NMHH.³⁰ Ekként a Hatóság nemcsak az uniós szabályozásra figyelemmel minősül szabályozó hatóságnak, hanem az Országgyűlésnek felelős és jogalkotási jogkörökkel felruházott önálló szabályozó szervek közé is tartozik. A Hatóság mint nemzeti szabályozó hatóság, a BEREC és az Európai Bizottság piacsabályozással összefüggő feladatait a 4. pontban tárgyaljuk.

3.2. Az aszimmetrikus versenyszabályozás

Az elektronikus hírközlési ágazat szabályozásában az ágazat sajátosságaira, történeti fejlődésére figyelemmel az aszimmetrikus szabályozás a főszerep, bár e szerep nem kizárólagos, és jelentősége csökken. A szimmetrikussal szemben aszimmetrikus szabályozás alatt azt értjük, amikor ugyanazon ágazatban a különböző szereplők különböző jellegű, tartalmú szabályozói beavatkozások alanyai.³¹

²⁸ Keretirányelv 3. cikk 3.a–3.c bek.; Kódex 10. cikk.

²⁹ Alaptörvény 23. cikk.

³⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 1. § (3) bek.

³¹ Thomas P. LYON – Haizou HUANG: Asymmetric Regulation and Incentives for Innovation. 4(4) *Industrial and Corporate Change* (1995). academic.oup.com/icc/article-abstract/4/4/769/793790?redirectedFrom=fulltext.

Az elektronikus hírközlési ágazatban a szabályozás differenciálásának szempontja az, hogy a kötelezettség alanya rendelkezik-e jelentős piaci erővel. A Keretirányelvben, a Hozzáférési irányelvben és a Kódexben meghatározott egyes kötelezettségek ugyanis csak a jelentős piaci erő fennállása esetén³² és akkor róhatók ki, ha a szabályozó hatóság a jelentős piaci erő fennállását megállapította, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót azonosította. Fontos azonban kiemelni, hogy a szimmetrikus szabályozás független a jelentős piaci erejű szolgáltatókra vonatkozó aszimmetrikus szabályozástól, és ekként azokon a deregulált piacokon is alkalmazható, amelyekben az aszimmetrikus szabályozási kötelezettségek már nem szabhatók ki. Jelenleg még az elektronikus hírközlés szabályozásában nagyobb szerepük van az aszimmetrikus, azaz a jelentős piaci erőtlől függő eszközöknek, azonban a deregulációs folyamat kiteljesedésével egyre jelentősebbé válhatnak a szimmetrikus kötelezettségek.³³

³² Simon LEE – Stephen McBRIDE (szerk.): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Dordrecht, Springer, 2007. 56., 194.; José A. GÓMEZ-IBÁÑEZ: *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge, Harvard University Press, 2003. 5–8., 107., 153., 159., 197., 214., 216., 248–249., 252., 253.; Steven ROSEFIELDE: *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*. Malden, Blackwell, 2002. 29., 185., 262.; S. Craig PIRRONG: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Norwell, Kluwer Academic, 1996. 6., 8., 11–12., 20., 24., 32., 64., 75–76., 235.; Oz SHY: *The Economics of Network Industries*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001. 7., 105–109.; Henry W. DE JONG – William G. SHEPHERD: (szerk.): *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Cheltenham, Edward Elgar, 2007. 3., 7., 9–13., 17., 19–21., 43–44., 65., 68., 72., 86., 100., 119–122., 148–155., 172–176., 195., 237., 239., 255–257., 294.; Milind M. LELE: *Monopoly Rules*. New York, Crown – Random House, 2005. 24–25., 44.; Roger SHERMAN: *The Regulation of Monopoly*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. 65., 178.; Dominick T. ARMENTANO: *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*. Oakland, The Independent Institute, 1999. 14., 18–22., 24., 33–35., 40–41., 43.; Leo A. WROBEL – Eddie M. POPE: *Understanding Emerging Network Services, Pricing, and Regulation*. Norwood, Artech House, 1995. 1–3., 9–10., 25–26., 30.; Dani RODRIK: *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press, 2007. 22., 77.; Charles W. BAKER: *Monopolies and the People*. BiblioBazaar, 2007. 15–16., 46–57.; Klaus WINKLER: *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries*. Heidelberg, Physica, 2006. 1–3., 6–7., 11–14., 33., 66., 70., 73–74., 90–91., 130.; Nicolas SPULBER – Asghar SABBAGHI: *Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization*. Norwell, Kluwer Academic, 1998. 211., 232., 293., 295.; Ken BINMORE – David HARBORD: Bargaining over Fixed-to-Mobile Termination Rates: Counter Vailing Buyer Power as a Constraint on Monopoly Power. 1(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2005) 449–472.; Christopher WEARE: Interconnections: A Contractual Analysis of the Regulation of Bottleneck Telephone Monopolies. 5(4) *Industrial and Corporate Change* (1996) 963–992.; Gregory J. SIDAK: A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. 2(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2006) 349–474.; William H. PAGE: Class Certification in the Microsoft Indirect Purchaser Litigation. 1(2) *Journal of Competition Law and Economics* (2005) 303–338.; David S. EVANS – Albert L. NICHOLS – Richard SCHMALENSSE: *United States v. Microsoft: Did Consumers Win?* 1(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2005) 497–539.; Robert W. HAHN – Robert E. LITAN – Hal J. SINGER: The Economics of „Wireless Net Neutrality”. 3(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2007) 399–451.; Robin MASON – Tommaso M. VALLETTI: Competition in Communication Networks: Pricing and Regulation. 17(3) *Oxford Review of Economic Policy* (2001) 389–415.; Hal J. SINGER: The Competitive Effects of a Cable Television Operator’s Refusal to Carry DSL Advertising. 2(2) *Journal of Competition Law and Economics* (2006) 301–331.

³³ CHOMA András: Az *ex ante* és *ex post* szabályozás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 280.

Az előremutató (ex ante) szabályozás

A Hatóság ágazati szabályozói tevékenysége körében a versenyjog alapelvei érvényesülnek, az NMHH a verseny értékelésének a versenyjogban kialakult alapelvi és módszertani megközelítéseit is alkalmazza, és a versenyszabályozás általános céljaira is figyelemmel van a szabályozói tevékenysége során. A versenyjog vonatkozó szabályainak figyelembevétele azonban nem a konkrét versenyfelügyeleti eljárási és anyagi jogi rendelkezések érvényesülését, és különösen nem az eseti, akár hazai, akár uniós versenyhatósági gyakorlat követését jelenti. A versenyfelügyeleti *ex post* szemléletű beavatkozásokkal szemben az elektronikus hírközlési ágazati szabályozási tevékenység alapformája az *ex ante*. A kérdés közgazdaságtani szakmai specifikumait mellőzve ezek különbségét összefoglalóan úgy jellemezhetjük, hogy az *ex post* szabályozás a versenyjogba ütköző piaci magatartás utólagos vizsgálatára, értékelésére és szükség szerint a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazására irányul, az elektronikus hírközlési *ex ante* szabályozás pedig a vizsgált piac átfogó, előretekintő elemzésén alapul.

Az *ex ante* szabályozás vizsgálatainak fókuszában a folyamatosan fennálló vagy a jövőben még fennálló vagy a jövőben bekövetkező, potenciális versenyprobléma helyezkedik el. Továbbá az *ex post* versenyszabályozás szektorsemleges, az *ex ante* viszont az elektronikus hírközlési ágazat vonatkozásában érvényesül, azaz szektorspecifikus. E szabályozási megközelítések inkább attributív különbsége továbbá, hogy az *ex post* eljárásokat jellemzően valamely érintett kezdeményezi, az *ex ante* vizsgálat pedig folyamatos, hivatalból végzett tevékenység. A vizsgálatok eltérő hangsúlyai, céljai miatt az eljárások értelemszerűen eltérő eredményre vezethetnek. Az *ex post* és az *ex ante* szabályozás kapcsolata tekintetében a versenyproblémákat elsődlegesen a szektorsemleges *ex post* eszközökkel kell kezelni, és csak ennek eredménytelensége, elégtelensége esetén merülhet fel a szektorspecifikus *ex ante* szabályozás alkalmazása.³⁴

Az, hogy egy adott szolgáltatási piacot elemezni kell-e, annak függvénye, hogy fennáll-e az *ex ante* érintettség – ennek uniós szabályozáson alapuló ismérvszerkezete az úgynevezett hármas kritériumteszt.³⁵

- állnak-e fenn jelentős mértékű és nem átmeneti jellegű, strukturális, jogi vagy szabályozási belépési korlátok;
- nem várható-e *ex ante* szabályozás hiányában a belépési akadályok mögött álló versenykörülményekre figyelemmel a releváns időszakon belül a hatékony verseny feltételeinek kialakulása;
- elégtelenek-e a versenyjog eszközei önmagukban a piac hibáinak, hiányosságainak megfelelő kezelésére?

³⁴ Uo., 275.

³⁵ A kritériumokat az Európai Bizottság elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatási piacokról szóló 2007/879/EK ajánlása írta elő, a kézirat lezárásakor a tárgyat szabályozó hatályos 2014/710/EU ajánlás 2–3. pontja tartalmazza. A Kódex 67. cikk (1) bekezdése a hármas kritériumot általános jogszabályi kötelezettségként emeli, így arról az előzetesen szabályozásra ajánlott piacok felsorolásáról szóló ajánlás a jövőben nem fog rendelkezni.

E kritériumoknak együttesen kell teljesülniük, aminek hiányában az *ex ante* érintettség nem állapítható meg, és a szektorspecifikus *ex ante* szabályozás nem alkalmazható az adott piacon. E körülményre figyelemmel beszélünk hármas kritériumról (és nem három kritériumról), mivel az *ex ante* érintettség megállapításához a kritériumok feltételezik egymást.

A hármas kritériumteszt célja annak megállapítása, hogy léteznek-e olyan tartósan fennálló hiányosságok a piaci mechanizmusokban, amelyek miatt végső soron sérülhetnek a fogyasztók érdekei. A hármas kritérium homlokerében a piac általános szerkezete és jellemzői helyezkednek el, és azon piacok azonosítására irányul, amelyek esetében szükséges a piac további elemzése, a tulajdonképpeni piacelemzés. A hármas kritériumteszt elvégzése nem egyenértékű a jelentős piaci erő vizsgálatával (amely a piaci szereplők magatartására, jellemzőire összpontosít, azonban ha egy piac érintett a három kritérium alapján, akkor feltehetően ott jelentős piaci erő is azonosítható lesz). Az elektronikus hírközlési *ex ante* szabályozásnál az Európai Bizottság 2014/710/EU ajánlásának³⁶ melléklete alapján az előzetes szabályozásra ajánlott piacok esetében már eleve feltételezve van, hogy az *ex post* szabályozás vélhetően sikertelen lenne, így a feltétel fennállását a nemzeti szabályozó hatóságoknak ezeknél nem kell vizsgálniuk.³⁷

4. A piacsabályozás hazai és európai szervezetei

Ahogy a 3. pontban szó volt róla, az uniós ágazati szabályozás szerinti nemzeti szabályozó hatóság az NMHH, amely egyúttal az elektronikus hírközlési ágazati feladatköreivel összefüggésben jogalkotási felhatalmazással rendelkező önálló szabályozó szerv is. A nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó uniós szabályozás lényegi eleme, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési ágazati feladatokat a hatáskörrel rendelkező nemzeti szabályozó hatóságok látják el, és a Kódex fel is sorolja a kötelező nemzeti szabályozó hatósági feladatokat. E körben a Kódex kifejezetten említi az előzetes piacsabályozás végrehajtását, beleértve a hozzáférésre és az összekapcsolásra vonatkozó kötelezettségek előírását is.³⁸

A Keretirányelv alapján, de a Kódexszel is összhangban az Mttv. mint sarkalatos törvény keretjelleggel határozza meg a Hatóság elektronikus hírközlési ágazati feladatköreit. Előírja, hogy a Hatóság feladata a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony verseny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete.³⁹ Az Mttv. a feladatkör rögzítése mellett azt is megállapítja, hogy hírközlési hatósági hatáskört a Hatóságtól elvonni nem lehet⁴⁰ – ez a szabály rend-

³⁶ Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról szóló 2014. október 9-i 2014/710/EU bizottsági ajánlás.

³⁷ Vö. a Kódex 63. cikk (1) bekezdésével.

³⁸ Kódex 5. cikk (1) bek. a) pontja.

³⁹ Mttv. 109. § (5) bek.

⁴⁰ Mttv. 109. § (7) bek.

kívül erős garanciája az uniós szabályozás fenti követelményének. E feladatkörökben az Mttv. egyebek mellett külön ki is emeli, hogy a Hatóság felméri és folyamatosan elemzi a hírközlési és az ezekhez kapcsolódó informatikai piacok működését, piacelemzést végez, és eljár a kötelezett szolgáltató számára megállapított egyes kötelezettségek teljesítésével, illetve megszegésével összefüggésben.⁴¹ Az Mttv. keretjellegű feladatköri rendelkezéseit az Eht. sarkalatos⁴² hatásköri szabályai töltik ki, amelyek a piacsabályozási jellegű hatáskörök keretében hatósági és nem hatósági hatásköröket is megállapítanak.

A Hatóság piacsabályozási jellegű hatásköreit az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- a) a tulajdonképpeni piacelemzés, amely magában foglalja az érintett piacok meghatározását, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítását és a kötelezettségek megállapítását;⁴³
- b) eljárás a piacelemzési kötelezettségek teljesítésével és megszegésével összefüggésben, ideértve mind a piacelemzési határozatokban megállapított kötelezettségek alapján kezdeményezett vagy hivatalból indított eljárásokat, mind a piacelemzési kötelezettségek vagy a piacelemzési döntésben foglaltak alapján lefolytatott eljárások eredményeként meghozott döntésekben megállapított kötelezettségek felügyeletét, az erre irányuló piacfelügyeleti és általános felügyeleti eljárásokat;⁴⁴
- c) eljárás a piacsabályozási kötelezettségek megsértésével, nemteljesítésével összefüggő jogvitákban;⁴⁵
- d) a piacsabályozási tevékenységet támogató – jellemzően nem hatósági hatáskörbe tartozó – feladatok, így szükség esetén nyilvános meghallgatások tartása, a hírközlési és kapcsolódó informatikai piacok felmérése, elemzése a szabályozói döntések megalapozása, illetve a szabályozói módszertanok megalapozása érdekében.⁴⁶

A piacsabályozási tevékenységeket az NMHH elnöke hatáskörébe telepíti a törvényi szabályozás, így a tulajdonképpeni piacsabályozásért felelős hatóság, a legszűkebb értelemben vett nemzeti szabályozó hatóság az elnök mint a Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szerve. Ezzel a hazai jogszabályi rendelkezések sajátos, kiemelt szervezeti feltételeket biztosítanak a piacsabályozói feladatok ellátásához, ugyanis a Hatóság hatásköri és szervezeti rendszerén belül biztosítják a piacsabályozási tevékenység kereteit.

4.1. A BEREC mint a piacsabályozás uniós „szakmai műhelye”

A BEREC az említett 2009-es rendelet alapján⁴⁷ az uniós tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak konzultatív testületeként jött létre. Tevékenységét az elektronikus hírközlési keret-

⁴¹ Mttv. 110. § b)–e) pontja.

⁴² Eht. 186/A. §.

⁴³ Eht. 10. § (1) bek. 5. pontja.

⁴⁴ Eht. 10. § (1) bek. 6. pontja.

⁴⁵ Eht. 10. § (1) bek. 7. pontja.

⁴⁶ Eht. 10. § (1) bek. 2–4. pontja.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i, az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról szóló 1211/2009/EK rendelete.

rendszer körében fejtette ki, szerepe a 2009-es szabályozás szerint még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítség nyújtására, tanácsadásra, az információcsere elősegítésére korlátozódott. Azonban az, hogy a tagállami *ex ante* piacsabályozási döntések tekintetében 'vétójoggal' rendelkező szervezet, az Európai Bizottság ágazati tanácsadó szerveként is működött, már ekkor előrevetítette, hogy a szakmai álláspontja a szabályozás szakmai kérdéseinek orientálásán túl is jelentőséget hordoz majd. Az idő előrehaladtával a BEREC egyre inkább az egységes uniós szabályozói fellépést szolgálta, immáron nemcsak a jogszabályok, irányelvek útján, hanem a konkrét szabályozói jogalkalmazási megoldásokkal is.

Az 1211/2009-es rendeletet 2018-ban az újabb BEREC-rendelet váltotta fel,⁴⁸ és az uniós hírközlés-szabályozás fókuszpontjába helyezte a szervezetet azzal, hogy a Kódex alkalmazási körében meghozott állásfoglalásait a nemzeti szabályozó hatóságok már kifejezetten kötelesek figyelembe venni. A közvetlenül hatályos és alkalmazandó BEREC-rendelet példálózva, de teljeskörűsége törekedve sorolja fel azokat a témaköröket, amelyben a BEREC állásfoglalásokat ad ki, és rendelkezik azok kötelező figyelembevételéről is.⁴⁹ A BEREC-rendeletben meghatározott szabályozási feladatok az alábbiak szerint oszthatók fel:

- közvetlen támogatás nyújtása, tanácsadás, a nemzeti szabályozó hatóságok, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság számára, együttműködés a nemzeti szabályozó hatóságokkal és a Bizottsággal az elektronikus hírközléssel kapcsolatos kérdésekben, az Európai Bizottság támogatása az elektronikus hírközlés területére vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítésével összefüggésben;⁵⁰
- vélemények, iránymutatások kiadása a Kódexben, a roamingrendelettel⁵¹ és a 2015/2120 rendeletben foglaltakkal összhangban,⁵² valamint annak érdekében, hogy az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozás következetes legyen, és a nemzeti szabályozó hatóságok következetes határozatokat hozzanak, különösen a sok tagállamot érintő vagy határon átnyúló dimenzióval bíró szabályozási kérdések esetében;⁵³
- közvetlenül a BEREC uniós szabályozási hatáskörébe utalt feladatok ellátása, így a Kódexszel összhangban részvétel azon ügyekben, amelyek a rádióspektrummal összefüggő

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i, az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2018/1971 számú rendelete.

⁴⁹ A BEREC-rendelet 4. cikk (4) bekezdése szerint „a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell, hogy vegyenek minden, a BEREC által a 3. cikk (1) bekezdésében említett hatályon belül, az elektronikus hírközlési szabályozási keret következetes végrehajtásának biztosítása céljából elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot. Amennyiben egy nemzeti szabályozó hatóság eltér az (1) bekezdés e) pontjában említett iránymutatásoktól, e döntését meg kell indokolnia.”

⁵⁰ BEREC-rendelet 4. cikk (1) bek. a), b) és f) pontja.

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. június 13-i 531/2012/EU rendelete az unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáféréssel és az EU-n belüli szabályozott hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó kiskereskedelmi díjakkal kapcsolatos intézkedések meghozataláról, továbbá a 2002/22/EK irányelv és az 531/2012/EU rendelet módosításáról.

⁵³ BEREC-rendelet 4. cikk (1) bek. c)–e) pontja.

piacszabályozási és versenyvonatkozású hatásköreit érintik; elemzések készítése a potenciális transznacionális piacokról, a transznacionális végfelhasználói igényekről a Kódexszel összhangban; a roamingrendelettel kapcsolatos információgyűjtés és az információk nyilvánosságra hozatala; jelentések készítése a hatáskörébe tartozó technikai kérdésekről;⁵⁴

- a nemzeti szabályozó hatóságok szabályozói tevékenységének közvetett támogatása, tevékenységük és együttműködésük koordinációja, így az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret következetesebb és hatékonyabb végrehajtásának előmozdítása céljából ajánlások és közös álláspontok kiadása az ágazati keretszabályok következetesebb és hatékonyabb végrehajtása érdekében, a nemzeti bevált szabályozási gyakorlatok terjesztése; adatbázisok összeállítása; szabályozási újítási igények felmérése, a nemzeti szabályozó hatóságok szabályozói innovációjának koordinációja; a nemzeti szintű adatgyűjtés korszerűsítésének, egységesítésének elősegítése, az adatok nyilvánosságra hozatala.⁵⁵

A nemzeti szabályozó hatóságok, így a Hatóság is valamennyi, a roamingrendelet és a 2015/2120 rendelet, valamint a Kódex hatálya alá tartozó, „következetes végrehajtás” céljából kibocsátott iránymutatást a lehető legteljesebb mértékben köteles figyelembe venni. A Kódex egyes szabályozási témaköröknél továbbá külön is rendelkezik az adott tárgykörhöz kapcsolódó iránymutatásokról, amelyek esetében jellemzően azt is megállapítja, hogy a tagállami hatóságok kötelesek figyelembe venni az adott iránymutatást, egyes esetekben „maradékalanul”, máskor „messzemenőig” vagy a „lehető legteljesebb mértékben”. A BEREK-rendelet és a Kódex együttes értelmezése alapján azonban, függetlenül a két jogszabály átfedéseitől, a párhuzamosságoktól és az ismétlésektől, összefoglalóan állapítható meg, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok valamennyi, a Kódex és a két hivatkozott EU-s rendelet hatálya alatt kibocsátott állásfoglalást kötelesek figyelembe venni.

A BEREK a szabályozói tanácsból és munkacsoportokból tevődik össze. A szabályozói tanács tagállamonként egy tagból áll, és a tagoknak fejenként egy szavazatuk van. A tagokat a nemzeti szabályozó hatóságok delegálják, és a nemzeti szabályozó hatóság vezetőjének, irányító testületének tagjai köréből vagy e személyek helyettesei közül kell kiválasztani. A szabályozói tanács a BEREK szabályozási feladataihoz kapcsolódó szakértői teendőkre munkacsoportokat hozhat létre, amelyek tagjai a nemzeti szabályozó hatóságok és az Európai Bizottság szakértői közül kerülhetnek ki.⁵⁶ A BEREK szakmai-adminisztratív támogatását biztosítja, a BEREK tevékenységéhez kapcsolódó igazgatási, adminisztratív feladatokat látja el a BEREK Működését Segítő Ügynökség. A rigai székhelyű BEREK Hivatal uniós szervnek minősül, és önálló jogi személyiséggel rendelkezik.⁵⁷

⁵⁴ BEREK-rendelet 4. cikk (1) bek. g)–j) pontja.

⁵⁵ BEREK-rendelet 4. cikk (1) bek. k)–n) pontja.

⁵⁶ BEREK-rendelet 6–7., 13. cikk.

⁵⁷ BEREK-rendelet 1–2., 5. cikk.

4.2. Az Európai Bizottság hírközlési piacsabályozási hatáskörei

Az Európai Bizottság szerepe az elektronikus hírközlési ágazat piacsabályozásával összefüggésben rendkívül hangsúlyos, és szélesebb körű az uniós szabályozás hatálya alá eső más hatáskörökhöz képest. Ezt az indokolja, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban a harmonizáció is fokozottabb, ami következik mind a szolgáltatói és a felhasználói elektronikus hírközlési ágazati tevékenység multinacionális, határokon átnyúló jellegéből, mind pedig abból, hogy olyan kiemelt jelentőségű ágazatról van szó, amely közvetlenül és közvetve is hatással van az uniós gazdaság működésének egészére, a közös piac és az uniós gazdasági szereplők versenyképességére és végső soron valamennyi európai polgár jólétére. Az Európai Bizottságot az elektronikus hírközlési tevékenységével összefüggésben a hírközlési bizottság segíti.⁵⁸

Az Európai Bizottság elsődleges feladata a piacsabályozással összefüggésben, hogy ajánlást fogad el az érintett termék- és szolgáltatási piacokról. Ebben az ajánlásban azonosítja azokat az elektronikus hírközlési piacokat, amelyek sajátosságai indokolttá tehetik a szabályozási kötelezettségek előírását. A Bizottság abban az esetben foglal bele valamely termék- és szolgáltatási piacot az ajánlásába, ha az uniós tendenciák alapján úgy ítéli meg, hogy a Kódex szerinti hármas kritérium teljesül. Az Európai Bizottság továbbá a piacelemzésre és a jelentős piaci erő azonosítására vonatkozó, a versenyjog releváns elveinek megfelelő iránymutatásokat tesz közzé.⁵⁹

Az Európai Bizottság ajánlásai az uniós jogforrási hierarchia nem kötelező szabályozói közé tartoznak, de az elektronikus hírközlési ágazati szabályozás körében a Hatóság a Kódex alapján a lehető legnagyobb mértékben köteles őket figyelembe venni. Ha a Hatóság eltér a kötelezően figyelembe vett ajánlástól, azt indokolással együtt köteles bejelenteni az Európai Bizottságnak.⁶⁰ Az Európai Bizottságnak emellett a tagállami szabályozást közvetlenül meghatározó feladatai is vannak.

A nemzeti szabályozó hatóságoknak a piacelemzési intézkedéstervezetet és indokolásukat közzé kell tenniük, az Európai Bizottság, a BEREC és a többi tagállam nemzeti szabályozó hatóságai részére hozzáférhetővé kell tenniük, és erről tájékoztatniuk kell egyebek mellett az Európai Bizottságot, amely egy hónapon belül észrevételezheti az intézkedéstervezetet. Bizonyos esetekben további két hónappal meghosszabbodik ez az időszak, és ez idő alatt a nemzeti szabályozó hatóság nem fogadhatja el a határozatát. Ez az eljárásrend

- az Európai Bizottság ajánlásában nem szereplő piac szabályozása esetén, vagy
- ha kérdéses, hogy önálló vagy közös jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozást azonosítson a nemzeti szabályozó hatóság, és a tagállami intézkedés befolyásolná a tagállamok közötti kereskedelmet, továbbá
- ha kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az intézkedés összeegyeztethető-e az uniós joggal.

Az Európai Bizottság határozatot hozhat, amely kötelezi az érintett nemzeti szabályozó hatóságot az intézkedéstervezet visszavonására, vagy visszavonhatja a korábbi fenntartásait.

⁵⁸ Kódex 118. cikk.

⁵⁹ Kódex 64. cikk (1)–(2) bek.

⁶⁰ Eht. 24. § (2) bek.; vö. továbbá implementációs tv. 4. §.

Ha az Európai Bizottság a tervezet visszavonásáról határozott, a nemzeti szabályozó hatóságnak hat hónapon belül kell módosítania vagy visszavonnia. Módosítás esetén a tervezetet ismét be kell jelenteni az Európai Bizottsághoz.⁶¹ Kivételes körülmények között, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság a jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozásokra a Kódexben meghatározottaktól eltérő hozzáférisi, illetve összekapcsolási kötelezettségeket kíván előírni, erre irányuló kérelmet kell benyújtania az Európai Bizottsághoz. Az Európai Bizottság határozatot hoz, amelyben – a BEREC véleményét is figyelembe véve – a nemzeti szabályozó hatóságnak engedélyezi ilyen intézkedés megtételét, vagy elutasítja a kérelmet.⁶²

A Kódex az Európai Bizottság közvetlen szabályozói fellépését erősíti. Ennek keretében teszi lehetővé, hogy az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusban határozza meg az EU egészében egységes maximális mobilhívás- és vezetékeshívás-végződtesési díjat, amelyet ötévente, a BEREC véleményére figyelemmel kell felülvizsgálni. Ha az Európai Bizottság nem határozza meg a díjat, a nemzeti szabályozó hatóságok piacelemzést végezhetnek a hívásvégződtesési piacokon annak felmérése céljából, hogy szükség van-e kötelezettségek előírására. A nemzeti szabályozó hatóságoknak szorosan figyelemmel kell kísérniük a szolgáltatók által az unió egészében alkalmazott hívásvégződtesési díjakat, és biztosítaniuk kell a betartásukat.⁶³ A Kódexben szabályozott transznacionális piacok⁶⁴ azonosítására szolgáló eljárásban az Európai Bizottság, a BEREC által végzett elemzés figyelembevételével és az érintettekkel való konzultációt követően, transznacionális piacokat azonosíthat. Ilyen esetben az érintett nemzeti szabályozó hatóságok a piacelemzést egymással együttműködve végzik el, és összehangolt módon határoznak a szabályozási kötelezettségek bevezetéséről, fenntartásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről. Az érintett nemzeti szabályozó hatóságok közösen értesítik a Bizottságot a piacelemzésre, valamint a szabályozási kötelezettségre vonatkozó intézkedéstervezetük megküldésével.⁶⁵

A Keretirányelv vezette be, és a Kódex alapján továbbra is fennáll az Európai Bizottság funkcionális szétválasztási kötelezettséggel kapcsolatos hatásköre. Ilyen kötelezettség előírásának szándéka esetén a nemzeti szabályozó hatóság kérelmet nyújt be a Bizottsághoz, amely határozatot hoz az intézkedéstervezetről. Az európai bizottsági határozatot követően a nemzeti szabályozó hatóság elvégzi a hozzáférisi hálózattal kapcsolatos különböző piacok összehangolt elemzését, és dönt a kötelezettségek megállapításáról, fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról.⁶⁶

⁶¹ Kódex 32. cikk.

⁶² Kódex 68. cikk.

⁶³ Kódex 75. cikk.

⁶⁴ A Kódex 2. cikk 3. pontja értelmében a transznacionális piac „az Unióra vagy annak jelentős részére kiterjedő, a 65. cikkel összhangban meghatározott, egynél több tagállamban elhelyezkedő piac”.

⁶⁵ Kódex 65. cikk.

⁶⁶ Keretirányelv 13.a cikk; Kódex 77. cikk.

Versenyjogi megfontolások a technológiai óriások szabályozásával kapcsolatban

Az egyesült államokbeli és európai megoldási kísérletek összehasonlító elemzése

PÜNKÖSTY ANDRÁS*

1. Bevezetés

„A digitális forradalom közepette az állampolgároknak meg kell tartaniuk a képességüket, hogy döntéseket hozzanak a véleményük szabad kifejezéséről.”¹ „Hadd legyen egészen világos: a verseny nélküli kapitalizmus nem kapitalizmus – hanem kizsákmányolás.”² Két mondat két kontinensről, látszólag kevés kapcsolódási ponttal. Az első Ursula von der Leyentől, az Európai Bizottság elnökétől származik az európai demokráciáról szóló cselekvési terv bejelentése kapcsán,³ a másodikat Joe Biden, az Egyesült Államok elnöke mondta, amikor 2021 júliusában bejelentette nagyszabású gazdasági reformintézkedéseit. Mégis közvetlen a kapcsolat a megnyilatkozások között, hiszen ugyanaz a gyökere annak a problémának, amelyre a vezető politikusok választ kívánnak adni, mégpedig a néhány technológiai platform befolyásának felbecsülhetetlen felértékelődése. A jelenség egyaránt értelmezhető médiajogi szempontból,⁴ amely a demokratikus nyilvánosságot és a szólásszabadságot érinti, valamint versenyjogi szempontból, amely a piaci erőt, a monopol- (illetve erőfölényes) helyzetet érinti.

Jelen írás a probléma, illetve kialakulása előzményeinek mélyebb megértését kívánja segíteni, ami szükséges a megfelelő szabályozói válaszok megadásához. A cikk állítása, hogy ehhez nélkülözhetetlen a versenyjogi fogalmakkal leírható folyamat ismerete, mivel a technológiai platformok sikere az online környezetben alapuló üzleti modellel nyugszik. Hangsúlyozandó, hogy a versenyjogi megközelítésnek is új kihívást jelentett a technológiai vállalatok működésének megértése az online piaci környezetben, amely nem egy lezárult folyamat. Még tágabb értelemben: valószínűtlen, hogy a technológiai fejlődés sebességével lépést tud tartani a jogérvényesítés, de gyors reagálásra leginkább a versenyjognak van esélye, amely absztrakt (jól adaptálható) fogalmi készlete mellett hatékony kikényszerítési mechanizmussal rendelkezik. A Facebook

* Tudományos munkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézet; egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem. E-mail: punkosty.andras@jak.ppke.hu.

¹ L. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250.

² L. [whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/09/remarks-by-president-biden-at-signing-of-an-executive-order-promoting-competition-in-the-american-economy](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/09/remarks-by-president-biden-at-signing-of-an-executive-order-promoting-competition-in-the-american-economy).

³ L. 2020. december 2., ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_hu.

⁴ KOLTAY András: *Az új média és a szólásszabadság*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 11–18.

üzleti modelljét a német versenyhivatal (Bundeskartellamt) 2016-ban indított vizsgálata tárta fel, a brit versenyhivatal (Consumer and Market Authority) pedig a szólásszabadságot is érintő probléma lényegét úgy ragadja meg, hogy a digitális hirdetésekkel finanszírozott online platformok kiterjedt társadalmi, politikai és kulturális károkat okozhatnak a megbízható és hiteles hírmédia visszaszorulása miatt.⁵

Az írás két hipotézisre épít. Egyrészt az a kiindulópontja, hogy a probléma gyökere a piaci koncentrációban keresendő, amely szoros összefüggést mutat a médiapluralizmussal. Az online piaci környezet kedvez a koncentráció kialakulásnak, és az hátrányosan hat a pluralizmusra. Paradox módon tehát az interneten jelentkező platformhatás a pluralizmus gátja lehet. Másrészt a piacok dinamikus változása és exponenciális növekedése következtében a piacmeghatározás eltéveszti a célt, és nem képes megfelelő választ adni a problémára. A piaci erő adott piacokon értelmezhető,⁶ azonban a fúziókontroll a versenyfelügyeleti eljárások⁷ során a vertikálisan integrált, egyszerre több kapcsolódó piacon jelen lévő platformok esetében nem volt képes célját betölteni. Ezen két hipotézishez szorosan kötődik egy korábbi állításom: a probléma összetettsége okán a hagyományos jogági elhatárolási – médiajogi, adatvédelemi, versenyjogi, fogyasztóvédelemi – keretben nem lehet adekvát választ adni és jogérvényesítést végezni, hanem jogágakon átívelő, holisztikus megközelítésre van szükség.⁸

A digitalizáció alapjaiban változtatja meg a társadalmi és az üzleti környezetünket, és jelentősen befolyásolja az emberi viselkedést is. Ahogy Lawrence Lessig fogalmaz, ha az ember nem szabályozza az algoritmusokat, az algoritmus fogja szabályozni az embert.⁹ Jelen írás alapvetően versenyjogi szemléletmódból kiindulva igyekszik feltérképezni azokat a mögöttes indokokat és mozgatórugókat, amelyek következtében konszenzus mutatkozik a technológiai szektorban a beavatkozás szükségességéről. Így először bemutatja a digitalizáció kialakulásának folyamatát, majd a 2010-es évek tapasztalata, illetve a Google-lal és a Facebookkal kapcsolatos egyes döntések összehasonlító elemzésén keresztül ismerteti a versenyjogi jogérvényesítés lépéseit az Atlanti-óceán két partján, azután mindebből elvi szintű megállapításokat igyekszik levonni alapvetően a fúziókontroll gyakorlatának felülvizsgálatára vonatkozóan, végül a jelenlegi szabályozási terveket mutatja be főbb vonalaikban.

⁵ Competition and Market Authority: Online Platforms and Digital Advertising, Market Study Final Report, 2020. 14. assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_TEXT.pdf.

⁶ SZILÁGYI Pál: A kétoldalú piacok versenyjogi megítélése a médiapiacokra tekintettel. In *Medias Res*, 2012/1. 80.

⁷ A fúziókontroll-eljárásban az érintett piac meghatározásának nehézségével kapcsolatban I. BURÁNSZKI Judit: A digitális piacokat érintő összefonódások vizsgálatának tapasztalatai a Gazdasági Versenyhivatal legutóbbi ügyei során. *Versenytükör*, 2020/2. 10.

⁸ PÜNKÖSTY András: Egy új digitális etika megalapozásának egyes szempontjai – big data, algoritmosus döntéshozatal és a személy az adatalapú társadalomban. In: TÖRÖK Bernát – ZÖDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika, 2021. 44.

⁹ Lawrence Lessig előadása a Society of Internet Platforms konferencián a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2021. október 29-én.

2. Az online piacok sajátosságai

Mivel a piacokat autonóm működésűeknek tekintjük,¹⁰ a versenyjogi gyakorlat mindig az újabb és újabb megoldásokat kidolgozó üzleti környezetet követi, legyen az akár a versenykorlátozó megállapodások elleni küzdelem¹¹ vagy a versengő piaci struktúrát fenntartani igyekvő fúziókontroll. A digitalizációval megjelenő technológiai lehetőségek következtében újfajta verseny alakult ki, amely az üzleti modellek közötti,¹² végső soron a piacokért folyó versengés.¹³ A brit Furman-jelentés többek között azt emeli ki, hogy a digitális piacok hajlamosak az átbillenésre (*tippling*), aminek következtében a győztes a piac döntő részét birtokolni fogja. Az európai uniós Crémer-jelentés azt hangsúlyozza, hogy a platformok felemelkedése miatt elő kell segíteni a piacokért folyó versenyt (*competition for the market*), és ha egy domináns platformon már kialakult, akkor az ott folyó versengést is (*competition on the market*) támogatni kell.¹⁴

A Crémer-jelentés a jelenség kialakulásának okai közül kiemeli a méretgazdaságosság extrém megtérülését, ami azt jelenti, hogy a digitális szolgáltatások előállítási költsége sokkal kisebb, mint amekkorát az azt igénybe vevők száma arányosan indokolna. Ez önmagában nem újdonság, de a digitalizáció ezt extrém mértékig növeli, ami jelentős versenyelőnyt ad a már a piacon lévő vállalkozásoknak.¹⁵ További sajátosság a hálózati hatások (externáliák) megléte. Egy adott szolgáltatás annál értékesebb és nagyobb felhasználói élményt nyújt, minél többen használják. Ennek következményeképpen egy új belépőnek nem csupán jobb minőséget vagy árat kellene nyújtania az inkumbensnél, hanem el kellene érnie, hogy a felhasználók költöztessék át tevékenységüket hozzá. A hálózati hatás könnyedén meg tudja akadályozni, hogy egy kihívó platform felválthassa a már működőt.

A Crémer-jelentés továbbá az adatok szerepét hangsúlyozza. A technológiai fejlődés lehetővé tette a vállalkozások számára, hogy hatalmas mennyiségű adatot gyűjtsenek, tároljanak és kezeljenek. Az adat meghatározó bemeneti hozzávaló számos online szolgáltatás számára. Az adatok felhasználásán keresztül új, innovatív szolgáltatások és termékek előállítása olyan versenykörülmény, amelynek jelentősége folyamatosan növekszik. Ehhez kapcsolódó további jelenség, hogy a már meglévő adatvagyon önmagában olyan piacra lépési korlát, amelynek az értékelése csupán lassan került a versenyfelügyelet látókörébe,¹⁶ de mára már meghatározó anyagok születtek az online piacok működésével kapcsolatban.¹⁷

¹⁰ A versengő piacok elmélete a piaczgazdaság működésének alapja, amely nem tagadja a szabályozás szükségességét; a szakmai vita arról folyik, hogy milyen mértékű beavatkozás és hol szükséges a piaci folyamatokba.

¹¹ L. például az algoritmusok megjelenése által felvetett kérdéseket. *Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age*. OECD, 2017.

¹² *The Digital Economy*, OECD, 2012. 5. www.oecd.org/daf/competition/The-Digital-Economy-2012.pdf.

¹³ *Unlocking Digital Competition*. Digital Competition Expert Panel, 2019. 4. assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf.

¹⁴ *Competition Policy for the Digital Era*. Európai Unió, 2019. ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf.

¹⁵ Uo.

¹⁶ KLEIN Tamás – TÓTH András: *Technológiai jog, robotjog, cyberjog. Az adatalapú gazdaság versenyjogi vonatkozásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 96–103.

¹⁷ BURÁNSZKI i. m. (7. lj.).

A versenyjogi szakma a 2010-es években rohamléptekkel kezdte ledolgozni hátrányát, és próbálja a versenypolitikát és a jogérvényesítést,¹⁸ valamint a szabályozást a digitális kor kihívásaihoz igazítani.¹⁹ Minderre azért is szükség van, mert a nagy technológiai vállalkozások hatalmas előnyre és piaci hatalomra tettek szert, ami befolyásolja a nyilvánosság kereteinek átalakulását és a szólásszabadság határainak kijelölését, emellett a nagy technológiai vállalkozások a koncentráció, illetve a felhalmozott adatvagyon következtében könnyedén akár újabb piacokra is beléphetnek.²⁰

A digitalizáció előretörésének gazdaságátalakító jellemzői sokféleképpen megragadhatók. A technológia csökkenti az adat tárolásának, megosztásának, elemzésének a költségeit és gyorsaságát, a *big data* megoldások pedig érdemben befolyásolják az iparági megoldásokat. Az óriásplatformok felemelkedése az üzleti modelljükön alapul, amelynek lényege a platformhatás, valamint a felhasználók adatainak rendkívül szofisztikált felhasználása.²¹ Ennek hátterében olyan, fentebb részben már említett versenyjogi alapfogalmak húzódnak meg, mint a két- és a többoldalú piacok, a métergazdaságosság extrém megtérülése, az adatok jelentőségének drámai felértékelődése (*big data* jelenség), a magas belépési korlátok, valamint a hálózati hatás jelentősége – ezeket a későbbiekben az egyes ügyekhez kötődően részletesebben tárgyalom. Ezek alapján konszenzus mutatkozik abban, hogy a versenypolitikának és a versenyhatóságok fellépésének alkalmazkodnia kell az új kihívásokhoz.

Ezeket a kihívásokat – ahogyan a bevezetőben is említettem – nem csupán versenypolitikai oldalról lehet értelmezni. A Stigler Center elemzése az aggodalomra okot adó következményeket négy csoportra osztja, így azoknak 1. piaci struktúrából adódó vagy versenyjogi, 2. tömegtájékoztatási, 3. a magánszférát érintő vagy adatvédelmi, valamint 4. politikai vetületei vannak. A kihívást éppen ez az összetettség jelenti, aminek a vázlata is terjedelmes, így megrajzolásától most eltekintek, csupán annyit jegyzek meg, hogy a szabályozás éppen azért rendkívül nehéz feladat, mert a legnagyobb technológiai platformok működése, gazdasági és társadalmi

¹⁸ Bruno LASSERRE – Andreas MUNDT: Competition Law and Big Data: The Enforcers' View. *Rivista Italiana Di Antitrust / Italian Antitrust Review*, 2017/1. 87–103.

¹⁹ A 2010-es évek végére kikristályosodott legfontosabb szakmai anyagok az online piacok működését illetően: az Egyesült Királyság szakértői által Jason Furman elnökletével készített jelentés; az Európai Bizottság szakértői jelentése (Crémer-jelentés); az ausztrál verseny- és fogyasztóvédelmi bizottság (ACCC) digitális platformokra vonatkozó vizsgálata (2019, acc.gov.au/focus-areas/inquiries-finalised/digital-platforms-inquiry-0); az Egyesült Királyság versenyhatóságának az online platformokra és digitális hirdetési piacra vonatkozó piacelemzése (2019, gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study); az amerikai Stigler Committee jelentése a digitális platformokról (2019, sipotra.it/wp-content/uploads/2020/02/Stigler-Committee-on-Digital-Platforms-Final-Report.pdf); az amerikai antitörzst-, kereskedelemi és közigazgatási jogi albizottságnak a digitális piacokon folyó versenyről szóló vizsgálata (2020, judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf).

²⁰ A domináns pozíciót elérő platform kiterjesztheti befolyását újabb területekre, például a fizetési műveletek piacára és a pénzügyi szektorra.

²¹ Oliver BUDZINSKI – Annika STÖHR: Competition Policy Reform in Europe and Germany – Institutional Change in the Light of Digitalization. 15(1) *European Competition Journal* (2019) 16.

hatása ilyen sokféle személyes és társadalmi viszonyt érint.²² A következőkben azt kívánom röviden ismertetni, hogy milyen versenyjogi fellépések és szabályozási kísérletek valósultak meg az USA-ban és az Európai Unióban, külön bemutatva a Google és a Facebook elleni vizsgálatokat.

3. Jogérvényesítés: a Facebookkal és a Google-lal kapcsolatos eljárások

A versenyfelügyeleti hatóságok közül elsőként a Bundeskartellamt folytatott le vizsgálatot antitruszt alapon a Facebookkal szemben.²³ Az eljárás a német versenyjog erőfölénnyel való visszaélést tiltó szakaszai alapján zajlott,²⁴ a kiterjedt vizsgálati anyag pedig a szakma számára is elsőként tárta fel a Facebook üzleti modelljének lényegét, amelynek kulcsa a különböző forrásból származó adatok gyűjtése és összekapcsolása.

3.1. A Bundeskartellamt Facebook-döntése

A német versenyhivatal versenyjogon kívüli elemeket is bevont a jogi értékelésbe, és a jogsértést arra alapozta, hogy a Facebook – mint erőfölényben lévő vállalkozás – adatkezelési gyakorlata az általános adatvédelmi rendeletbe²⁵ (GDPR) ütközik. A Bundeskartellamt versenyjogot kiterjesztő értelmezése szakmai körökben is vitákat váltott ki, illetve a düsseldorfi felülvizsgálati bíróság hatályon kívül helyezte a végrehajtását.

A német szövetségi legfelső bíróság azonban helybenhagyta a határozat végrehajtását, és innovatív, tágabb értelemben vett versenypolitikai kérdéseket is exponáló indokolást adott,²⁶ amelyben a döntően piaci struktúrára alapozó erőfölényes ügyek kapcsán a fogyasztó döntési szabadságát hangsúlyozta.²⁷ A düsseldorfi bíróság, amelyhez visszakerült az ügy, 2021. március 24-én előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt²⁸ – a Bundeskartellamt eredeti vizsgálata 2016 márciusában indult, de a jogerős döntés feltehetően még évekig várat magára. Ennek alapján is kijelenthető, hogy a napi szinten változó technológiai platformokkal kapcsolatos jogérvényesítés időbelisége nagy kihívást jelent, de ugyanez még inkább érvényesnek látszik a szabályozásra.

²² Amint a Stigler Center Policy összegzésében megjegyzi, a Google és a Facebook befolyása megegyezik az ExxonMobil, a The New York Times, a JPMorgan Chase, az NRA és a Boeing befolyásával együttvéve – csupán néhány végső irányító kezében összpontosulva.

²³ B6-22/16, 2019. február 6.

²⁴ Német verseny törvény 32. § (1) szakasz.

²⁵ 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). L 119/1., 4.5.2016.

²⁶ L. bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/2020080.html.

²⁷ Ez illeszkedik a német ordoliberalis iskola hagyományaiba, l. TÓTH Tihamér: Az ordoliberalis iskola palackpostája – a piacgazdaság eszméje egykor és ma. In: BALOGH Mária (szerk.): *Emlékkönyv dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE, 2010.

²⁸ L. justiz.nrw.de/nrwe/olgs/duesseldorf/j2021/Kart_2_19_V_Beschluss_20210324.html.

3.1.1. A Facebook üzleti modellje és az online környezet jellemzői

A Facebook egy többoldalú piacon működik, amelyen összetett viszonyrendszerben vannak jelen a privát felhasználók, a hirdető, a fejlesztők és a kiadók. A kétoldalú piacok egyszerre két vagy több vásárlói csoportot szolgálnak ki, és a hálózati hatás akkor jelentkezik rajtuk, ha egyre több fogyasztó csatlakozik az egyik vagy a másik oldalhoz.²⁹ A hálózati hatás szintén az online piacok sajátja: egy termék vagy szolgáltatás értéke az azt használó, igénybe vevő fogyasztók, illetve felhasználók számával arányosan növekszik.³⁰ Hálózati externáliát jelent, hogy egy platform használatának elterjedése nyomán a programozók azzal kompatibilis szoftvereket írnak, így az még értékesebb lesz a felhasználóinak.³¹ A Facebook körül a hálózati externália következtében egy egész „ökoszisztéma” jött létre, amelynek kontrollálása az alkalmazásprogramozási felületen (API) keresztül történik: a Facebook is ezzel biztosít hozzáférést a fejlesztőknek (ennek a Federal Trade Commission által indított eljárásban lesz majd kiemelt jelentősége). Itt kell megemlíteni az úgynevezett átbillenési pontot (*tipping point*) is: amikor a felhasználók többsége egy cég szolgáltatása mellett dönt, az adott vállalkozás uralni tudja a piacot.³² A közösségi szolgáltatást nyújtó, a kapcsolattartásra és a kommunikációra szolgáló platform annál értékesebb lesz, minél többen regisztrálnak rá (nagyobb eséllyel több ismerőst talál rajta a felhasználó, így egyre több embert vonz a szolgáltatás). Az ilyen monopóliumhelyzeteket a versenypolitika az összefonódások ellenőrzésével tudja kezelni.

Meg kell említeni még az ingyenes árazású stratégiát (*zero prize business model*) mint az online piacok további alapjellemezőjét. Az ingyenes árazású üzleti modelleknél adott szolgáltatás kapcsán elkülöníthetők a nem pénzbeli és a pénzbeli tranzakciók.³³ Az előbbi a felhasználókra vonatkozik, akik nem pénzzel fizetnek a szolgáltatásokért, hanem az adataikkal, a figyelmükkel és felhasználói elköteleződésükkel, a piac másik oldalán viszont pénzbeli tranzakciók valósulnak meg a hirdetővel az adatkereskedelem révén, valamint a jövőbeli értékesítésekkel összefüggésben. Az ilyen üzleti modellek esetében a verseny nem az ár tekintetében valósul meg, hanem a szolgáltatás minőségi jellemzőiben. Ilyen minőségi dimenzió lehet a magánélet védelme és az adatbiztonság, a hirdetői tartalom vagy a kiegészítő piacokra váltás lehetősége. Az ábra szemlélteti a Facebook üzleti modelljében részt vevő szereplőket.

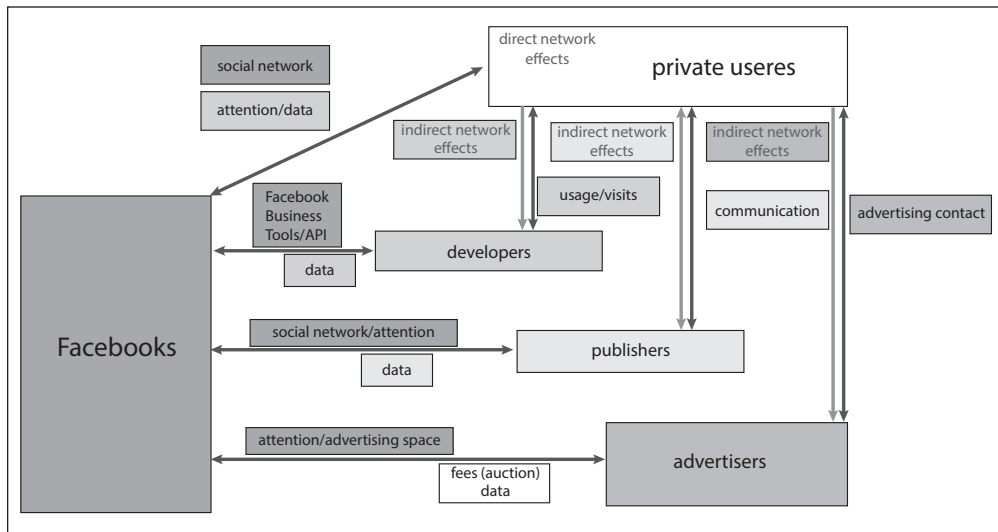
²⁹ Ahogy Richard Whish magyarázza, a kétoldalú piac egyszerű – és eltűnő – példája az újság. Egy lapkiadó vállalkozás reklámfelületet ad el, és ezzel egyidejűleg ellátja az újsággal az olvasókat. A kiadó reklámfelület-értékesítési képessége az azt várhatóan olvasó személyek számával együtt nő. Vö. Richard WHISH: *Versenyszög*. HVG-ORAC, 2010. 11.

³⁰ Uo., 10. Erre szintén egyszerű példaként hozza Whish a távközlési hálózatot. Ha például egy vállalkozás hálózatát száz előfizető használja, és feltételezzük, hogy nincs lehetősége a más, versenyző hálózatok előfizetőivel való kommunikációra, akkor egy új előfizető belépésekor a száz eredeti előfizető még egy további személlyel tud kapcsolatot teremteni anélkül, hogy bármilyen további költséget kellett volna viselnie.

³¹ Uo., 11.

³² Klasszikus példa a videokazetták és felvevők megjelenésekor a Betamax és a VHS technológia versenye. Bár sokak szerint az előbbi jobb volt, a piac a VHS felé billent. Hasonló történt a Windows operációs rendszerével is.

³³ Quality Considerations in Zero Price Economy. OECD Secretariate, 2017. november 28. slideshare.net/OECD-DAF/quality-considerations-oecd-november-2018-oecd-discussion (2020. szeptember 9.).



Bundeskartellamt Case Summary B6-22/16, 2019. február 15. 4.

3.1.2. A határozat lényege

A Bundeskartellamt határozatában megállapította, hogy a techóriás visszaél erőfölényével, és kizsákmányoló magatartást folytat, mert a németországi lakóhelyű magánszemély felhasználóknak az adataikkal való rendelkezésük csak addig terjed, hogy vagy elfogadják a Facebook adatgyűjtési és adatkezelési gyakorlatát – különösen a harmadik felektől, valamint a vállalkozás-csoportjába tartozó más vállalatok keresztül gyűjtött és a profilokkal összekapcsolt adatok vonatkozásában –, vagy elhagyják a közösségi oldalt. Ezzel együtt a Bundeskartellamt a német verseny törvény 19. § (1) bekezdése alapján megállapította a jogsértést,³⁴ és megtiltotta a Facebooknak, hogy a felhasználók különböző forrásokból származó adatait összekösse.³⁵

A határozat kimondta, hogy az adatokat a jövőben csak a felhasználók erre irányuló kifejezett és külön engedélye alapján kapcsolhatja össze, illetve abban az esetben, ha a felhasználók nem adják meg külön hozzájárulásukat, a Facebook korlátozni köteles az adatgyűjtést, illetve a felhasználók adatainak összekapcsolását a Facebookon kívül gyűjtött adatokkal.³⁶ A hivatal az erőfölényes pozícióval összefüggésben leszögezte, hogy mivel a Facebook a napi felhasználók között 95%-os, a havi felhasználókat tekintve pedig 80%-os piaci részesedéssel bír, az erőfö-

³⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, gesetz-im-internet.de/gwb.

³⁵ B6-22/16, Case Summary, Facebook business terms pursuant to Section 19(1) GWB for inadequate data processing, 1.

³⁶ ENGEL Péter: A Bundeskartellamt Facebook-döntése – az adatgyűjtés versenyjogi kockázatai. *Versenytükör*, 2019/1. 69.

lényes helyzet akkor is megállapítható lenne, ha az áru piac nem csupán a közösségi hálózatokra terjedne ki, hanem a tágabb értelemben vett online szolgáltatásokra is, amilyen a YouTube, a Snapchat, a Twitter, a WhatsApp és az Instagram.³⁷

A tiltás tehát a Facebook üzleti modelljének a lényegét érinti, ugyanis a felhasználókról gyűjtött adatvagyon segítségével rendkívül pontosan célba lehet juttatni az online hirdetéseket. Az internetes hirdetési piac az utóbbi években drámai mértékben növekszik: 2019-ben csak az Egyesült Királyságban 14 milliárd fontot költöttek online hirdetésre, amelynek 80%-át a Facebook és a Google fölözte le.³⁸ Világviszonylatban is folyamatosan stabil emelkedést mutat az online hirdetési piac: 2019-ben 335 milliárd, 2020-ban 378 milliárd, 2021-ben pedig már 455 milliárd dollár a volumene.³⁹ A brit versenyhivatal (CMA) az online platformokat és a digitális hirdetéseket vizsgáló piacelemzésében számos aggodalmának adott hangot, amelyek között a versenyjogon kívüli problémák is helyet kaptak, így például az a már említett jelenség, hogy az online hirdetések által finanszírozott platformok politikai és kulturális károkat okozhatnak a hiteles és megbízható hírmédia visszaszorulásán keresztül, valamint a *fake news* elterjedéséhez és a helyi sajtó elsorvadásához is jelentős mértékben hozzájárulhatnak.⁴⁰

A határozat értelmében a Facebook a saját platformján kívüli, de a tulajdonában álló egyéb szolgáltatásokból – Instagram, WhatsApp, Oculus, Msqrd – gyűjtött adatokat, valamint az internetes oldalakról, az okostelefon-applikációk tevékenységéből származó és a készülékekre vonatkozó adatokat sem kapcsolhatja össze a személyes profilokkal,⁴¹ mivel azok az internetes oldalak és aplikációk, amelyeken elérhető a „tetszik” vagy a „megosztás” funkció, utat nyitnak az adatok áramlásának úgy, hogy azokat még csak használniuk sem kell a felhasználóknak.⁴²

A Bundeskartellamt jogi érvelése komplex: a szövetségi verseny törvény mellett a német polgári törvénykönyv (BGB)⁴³ fogyasztóvédelmi rendelkezéseire, valamint az uniós adatvédelmi rendeletre is hivatkozott. Érvelésének fontos eleme volt a szövetségi legfelső bíróságnak a VBL-*Gegenwert*⁴⁴ és a *Pechstein*-ügyben⁴⁵ hozott döntésére való utalás, amelyekben a szövetségi bíróság a felek közötti eltérő pozícióból adódó visszaélésszerű szerződéses kikötéseket értékelte. Ezen ügyek tanúsága alapján ha az erőfölényben lévő vállalkozás általános szerződési feltételeinek egyoldalúsága sérti a BGB releváns rendelkezését, akkor az jellemzően megalapozza a verseny törvény erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó kitételének alkalmazását is. Ebben az esetben fontos alkotmányos érdek a felek eltérő helyzetéből adódó viszonyok kiegyenlítése, különösen, amikor az egyik fél akkora erőfölényben van, hogy képes a másik fél szerződéses

³⁷ B6-22/16 i. m. (35. lj.) 6.

³⁸ Competition and Market Authority i. m. (5. lj.) 16.

³⁹ Statista: *Digital Advertising Spending Worldwide from 2019 to 2024*. Az előrejelzések szerint az online hirdetési piac mértéke 2024-re eléri a 645 milliárd dolláros értéket.

⁴⁰ Competition and Market Authority i. m. (5. lj.) 14.

⁴¹ B6-22/16 (35. lj.) 7.

⁴² Uo., 2–3.

⁴³ Bürgerliches Gesetzbuch, gesetze-im-internet.de/bgb.

⁴⁴ VBL-Gegenwert II, KZR 47/14., 2017. január 24. juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=77833&pos=0&anz=1.

⁴⁵ Pechstein/International Skating Union, KZR 6/15., 2016. június 7. juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=75021&pos=0&anz=1.

szabadságát eliminálni. Ennek mintájára akkor is helye van a versenytörvény alapján történő fellépésnek, amikor az erőfölényes vállalkozás eljárása sérti a GDPR adatkezelésre vonatkozó szabályait.

A Bundeskartellamt továbbá a német jogban az erőfölényes helyzet és a visszaélészerű magatartás közötti ok-okozati összefüggést is megalapozottnak találta. Kifejtette, hogy a joggyakorlat alapján nem azt kell bizonyítani, hogy az erőfölényes helyzettel kapcsolatban a jogsértő magatartás kizárólag az erőfölényes helyzettel összefüggésben valósítható meg, és más piaci szereplőnek nem lett volna lehetősége hasonlóan viselkedni, hanem azt, hogy ez a két elem ok-okozati összefüggésben van, ami vagy normatív alapokon nyugszik, vagy a kimenetelből következik. A német versenyhivatal szerint mind a kettőt alappal lehet feltételezni. Az adatvédelmi rendelkezések megszegésével összefüggésben a normatív (adekvát) kauzalitás megvalósul azáltal, hogy a magánfelhasználók önmeghatározáshoz való joga nyilvánvalóan kapcsolódik a Facebook erőfölényes helyzetéhez. Ezen túlmenően abban a tekintetben is fennáll a kauzalitás, hogy a Facebook akadályozza a versenytársakat azzal, hogy a helytelen adatkezeléssel nagy mennyiségű adathoz fér hozzá, amelyet összeköt a felhasználói fiókokkal. Ezzel ugyanis versenyelőnyhöz jut a versenytársakkal szemben, és megnöveli a piacra lépési korlátokat, ami egyúttal megerősíti a piaci erejét a végfelhasználókkal szemben is.⁴⁶ Megjegyzendő, hogy a döntés egyik leginkább vitatott eleme a Bundeskartellamt hatásköre az adatvédelmi alapon való fellépés vonatkozásában.⁴⁷

3.1.3. A Facebook és a felülvizsgálati bíróság álláspontja

A Facebook vitatta a Bundeskartellamt álláspontját,⁴⁸ a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálataért folyamodott, és ideiglenes intézkedést kért a döntés végrehajtásának felfüggesztésére. A düsseldorfi bíróság nem csupán helyt adott a Facebook kérelmének, de alapvetően más álláspontra helyezkedett, mint a Bundeskartellamt.⁴⁹ A bíróság nem látott versenyjogsértést a Facebook adatgyűjtésével és adatkezelésével összefüggésben; álláspontja szerint a harmadik szereplőktől begyűjtött adatok nem jelentenek kizsákmányoló visszaélést, és emellett érvelt, hogy az adatok megkettőzhetősége miatt nem megalapozott a versenyhatóság kárelmélete: a felhasználók a szóban forgó adatokat bármikor könnyedén a Facebook versenytársai rendelkezésére bocsáthatják.

A bíróság kifejtette, hogy a felhasználók nem vesznek el az adataik feletti kontrollt, a harmadik felektől származó adatgyűjtés és adatkezelés a Facebook általános szerződési feltételeinek megfelelően, beleegyezéssel történik. A bíróság úgy látta, hogy a Facebook használatának

⁴⁶ B6-22/16 (35. lj.) 11.

⁴⁷ ENGEL i. m. (36. lj.) 74–75.

⁴⁸ Why we Disagree with the Bundeskartellamt. *Facebook*, 2019. február 17. about.fb.com/news/2019/02/bundeskartellamt-order.

⁴⁹ Case VI-Kart 1/19. Facebook/Bundeskartellamt, az Oberlandesgericht Düsseldorf közbülső határozatának nem hivatalos angol nyelvű szövegét l. d-kart.de/wp-content/uploads/2019/08/OLG-D%C3%BCsseldorf-Facebook-2019-English.pdf.

az adatkezelésbe való beleegyezéssel való összekapcsolása csupán azt kívánja meg a felhasználótól, hogy mérlegelje a hirdetésekkel finanszírozott, ingyenesen igénybe vehető közösségi háló használatának előnyeit az egyik oldalon és a harmadik felektől nyert adatok platform általi felhasználásának következményeit a másik oldalon. Ezt a bírák szerint a felhasználó befolyástól mentesen, autonóm módon meg tudja tenni. Mindezekon túlmenően a bíróság álláspontja szerint a Bundeskartellamt azon értékelése, hogy egyes Facebook-felhasználók számára nehézséget jelent annak megértése, hogy az adatgyűjtés pontosan milyen adatkörre és milyen mértékben terjed ki, megalapozatlan.

A düsseldorfi bírák szerint mindennek nem a Facebook piaci erejének meghatározása körében van jelentősége, hanem a felhasználók tájékozódásának hiányából következik, ami feltehetően közömbösségből vagy kényelemből fakad. A bíróság nem találta megalapozottnak továbbá az erőfölényes helyzet és az adatvédelmi rendelkezések megsértése közötti ok-okozati összefüggést sem. Érvei között szerepel az is, hogy egy erőfölényes vállalkozással kapcsolatban a GDPR megsértésére alapozó határozat túlléphet a versenyjog határán, és kettős eljárással kapcsolatos hatásköri problémákat vethet fel.⁵⁰

3.1.4. A német szövetségi legfelső bíróság álláspontja

A legfelső bíróság felülbírálta a végrehajtást felfüggesztő határozatot.⁵¹ Rupprecht Podszun értékelése szerint a szövetségi bíróság úgy alapozta meg az erőfölényes helyzet versenyjogi kérelméletét, hogy közben elkerülte az adatvédelmi joggal kapcsolatos értékelést.⁵² A legfelső bíróság szerint nem az a döntő – amint azt a versenyhivatal hangsúlyozta –, hogy a Facebook hogyan gyűjti az egyéni felhasználók adatait a platformon kívül, illetve hogy az összeegyeztethető-e GDPR adatkezelésre vonatkozó szabályaival, hanem az, hogy megfosztja a felhasználókat az arra vonatkozó döntési lehetőségtől, hogy a felhasználói élmény érdekében szinte korlátlan hozzáférést adnak-e a Facebookon kívüli internethasználati tevékenységből fakadó jellemzőkhöz, vagy megelégszenek a személyre szabás olyan szintjével, amely kizárólag az általuk a platformon megosztott adatokon alapul.

A szövetségi legfelső bíróság tehát a felhasználó döntési szabadságát, a személyes autonómiát, illetve az információs önrendelkezési jogot állította a középpontba. Hangsúlyozta, hogy a választási lehetőség hiánya (*locking-in* hatás), amely kizsákmányolja a felhasználókat a Facebook domináns helyzete miatt, versenyjogilag is releváns, mivel így a verseny nem képes ellátni kontrollfunkcióját az érintett piacon. A Bundeskartellamt vizsgálata szerint a felhasználók jelentős része kevesebb személyes adatot osztana meg a Facebookkal, és ha a közösségi hálózatok piacán működne a verseny, akkor a beállítás lehetősége fontos lenne azon felhasználók számára, akik dönteni szeretnének az átadott adatmennyiségről.

⁵⁰ Az Európai Adatvédelmi Testület vizsgálata a Facebook vonatkozásában sürgősségi eljárás keretében: european-courts.org/system/files/2021-07/edpb_urgentbindingdecision_20210712_requestth_fbireland_en.pdf.

⁵¹ KVR 69/19., 2020. június 23. [bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/2020080.html](https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/2020080.html).

⁵² Rupprecht PODSZUN: Facebook @ BGH. *D'Kart*, 2020. június 23. [d-kart.de/blog/2020/06/23/facebook-bgh](https://www.d-kart.de/blog/2020/06/23/facebook-bgh).

A legfelső bíróság döntésének a versenypolitika szempontjából is fontos dimenziói vannak. Egyrészt megkönnyíti az erőfölénnyel való visszaélés kimondását a kétoldalú piacokon, másrészt a német ordoliberalis iskola⁵³ hagyományaihoz tér vissza, amikor – a piaci struktúra elemzésén túl – a fogyasztó döntését helyezi a középpontba⁵⁴ erőfölényes ügyek értékelése esetén,⁵⁵ egyúttal jelzi Németország elkötelezettségét a digitális piacokon való jogérvényesítésre.⁵⁶ A versenypolitikai megfontolások azért is különösen izgalmasak, mert a tengerentúlon is ugyanezek a tendenciák figyelhetők meg. Lina Khan is hasonló okra vezeti vissza az Egyesült Államokban már hivatkozási ponttá vált cikkében⁵⁷ a digitális óriásokkal szembeni versenyjogi fellépés eredménytelenségét: a chicagói iskola hagyományát követő versenyjogi jogérvényesítés túlságosan az árra koncentrál a verseny értékelésekor, és ez a szemlélet elégtelen a technológiai óriások piaci erejének kordában tartásához.

3.2. A Federal Trade Commission Facebook elleni keresete

Az Egyesült Államok versenyjogi jogérvényesítő hatóságai is határozott trösztellenes erőfeszítéseket tesznek. A Federal Trade Commission (FTC),⁵⁸ valamint 46 állam államügyésze 2020. december 9-én párhuzamosan nyújtott be keresetet a Facebook ellen. Az FTC szerint a Facebook fenntartja monopolhelyzetét azzal, hogy felvásárolta a versenynyomást kifejteni képes vállalkozásokat, valamint versenykorlátozó magatartást folytat azon riválisokkal szemben, amelyeket nem tud vagy nem akar felvásárolni. Az FTC keresetében a verseny helyreállítása érdekében kezdeményezte az Instagram és a WhatsApp Facebookról való leválasztását,⁵⁹ a versenykorlátozó magatartás megszüntetését, valamint hogy a Facebook valamennyi későbbi akvizícióját – összegzathatárra tekintet nélkül – tegyék engedélykötelessé, illetve a vállalkozás rendszeresen nyújtson be megfelelőségi jelentést.⁶⁰

⁵³ TÓTH i. m. (27. lj.) 877–889.

⁵⁴ Peter BEHRENS: *The 'Consumer Choice' Paradigm in German Ordoliberalism and its Impact upon EU competition Law*. Discussion Paper. Hamburg, Europa-Kolleg, 2014.

⁵⁵ Ruppert Podszun: *Digital Ecosystems, Decision-Making, Competition and Consumers: On the Value of Autonomy for Competition*. 2019. március 17. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3420692.

⁵⁶ Ruppert PODSZUN: *After Facebook: What to Expect from Germany*. Editorial. 10(2) *Journal of European Law & Practice*, (2019) 69–70.

⁵⁷ Lina M. Khan: *Amazon's Antitrust Paradox*. 126 *The Yale Law Journal* (2017) 712–802. yalelawjournal.org/pdf/e.710.Khan.805_zuvfyych.pdf.

⁵⁸ A keresetet l. [ftc.gov/system/files/documents/cases/051_2021.01.21_revised_partially_redacted_complaint.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/051_2021.01.21_revised_partially_redacted_complaint.pdf).

⁵⁹ Az Egyesült Államokban, szemben az Európában irányadó hatósági-nyomozati rendszerrel, akkuzatórius alapon nyugszik a versenyjogi jogérvényesítés, így mind az FTC, mind az államügyészek közigazgatási keresetben támadták a Facebookot. A tárgyalás hasonlít egy szövetségi bírósági tárgyaláshoz, de közigazgatásügyi bíró előtt zajlik. Ha a bíró megállapíthatja a jogsértést, akkor az FTC végső határozatot hoz, ami megtámadható az Egyesült Államok fellebbviteli bírósága és végső soron a Legfelső Bíróság előtt.

⁶⁰ *FTC v. Facebook*, No. 1:20-cv-03590, X. szakasz, A–I. pont.

3.2.1. *A feltételezett versenyjogsértések*

A Federal Trade Commission kifogásolta, hogy a Facebook versenyző magatartás helyett felvásárolta azokat a cégeket, amelyek veszélyt jelenthettek volna a piaci pozícióira. Igaz ez az okostelefonok elterjedésével egy időben felfutó, képek megosztásán alapuló Instagram,⁶¹ valamint a piaci átbillenési pont közelébe jutó WhatsApp akvizíciójára is.⁶² Az előbbit 2012-ben egymilliárd, az utóbbit 2014-ben tizenkilencmilliárd dolláros áron vásárolta fel, melyeket az FTC egyaránt „prémiumárnak” minősített. Az FTC belső levelezésekből rekonstruálta, hogy a Facebook miként váltotta valóra Mark Zuckerberg 2008-as e-mailjében kifejtett filozófiáját, miszerint „jobb felvásárolni, mint versenyezni”.⁶³ (Meg kell jegyezni, hogy ezeket a tranzakciókat az illetékes hatóságok jóváhagyták.)

A feltételezett jogsértés másik sarokpontja, hogy a Facebook védősáncot épített maga köré a versenytársak potenciális felemelkedése ellen.⁶⁴ Ezt azzal érte el, hogy harmadik felek csak azzal a kikötéssel használhatták az értékes összekapcsolódási felületeket, az API-kat, hogy nem fejleszthettek olyan alapszolgáltatást, amelyet a Facebook is nyújt, illetve nem is kapcsolódhatnak más közösségimédia-szolgáltatóhoz. Ez a kikötés a Facebook-ökoszisztémához kapcsolódó fejlesztőket elriasztotta az olyan funkciók alkalmazásától, illetve az olyan cégekkel való együttműködéstől, amelyek versenyezhetnének a Facebookkal. Így a Facebookkal kommunikálni (pl. neki adatokat küldeni vagy tőle adatokat kapni) kívánó harmadik fél fejlesztőknek eleve tartózkodniuk kellett bármilyen potenciális versenyre irányuló magatartástól. Ezzel a magatartással a Facebook csak a vele szemben megindult eljárás miatt hagyott fel 2018-ban.

A Federal Trade Commission érvelésében a Facebook a fenti magatartásával kárt okozott a felhasználóknak és a hirdetőknak egyaránt. A domináns pozíciójának megőrzésére irányuló taktikájával elkerülhette a versenyt a szolgáltatás minőségére és a felhasználók adatvédelmi szintjére vonatkozóan. Az államok beadványa szerint miközben a Facebook azt állította magáról, hogy élen jár az adatvédelemben, fokozatosan csökkentette annak szintjét, illetve kiterjesztette a felhasználókról gyűjtött adatok körét, és monopolpozícióra tett szert. Mindezzel a hirdetőket is kár érte, mivel a Facebooknak nem kellett versenyeznie az ár és a minőség, valamint a hirdetési adatok jelentésének átláthatósága tekintetében.

3.2.2. *A piac meghatározásának kérdése*

A versenyjogi jogvita központi eleme az érintett piac meghatározása. Az FTC szerint a releváns piac a személyes közösségi hálózatok szolgáltatása, amelyen a Facebook monopolhelyzetben van. Ez a piac az FTC szerint az online szolgáltatások jól elkülöníthető fajtája, amely lehetővé teszi az emberek számára a személyes kapcsolatok fenntartását, az élmények megosztását a barátokkal, az ismerősökkel vagy a családdal egy közösségi térben. Álláspontja szerint a személyes

⁶¹ Uo., 10–16.

⁶² Uo., 17–21.

⁶³ Uo., 5.

⁶⁴ Uo., 22–29.

közösségi hálózati szolgáltatásokat más online szolgáltatásoktól legalább három szempont alapján el lehet határolni. Először is, lényegi eleme a társadalmi beágyazódáshoz (*social graph*) kötődése, amivel leképezi az egyes felhasználók személyes kapcsolatait, érdeklődési területét és aktivitásait a számukra fontos információkhoz, csoportokhoz való hozzáféréssel. Ez a kapcsolati mátrix nyújtja a szolgáltatás gerincét, és ebből következik a további két elhatárolási elem is: azok a funkciók, amelyeken keresztül a felhasználók kapcsolatba léphetnek másokkal, illetve kifejezhetik magukat a közös szociális térben, beleértve a *one-to-many* közvetítési formákat, valamint a szolgáltatás magában foglal olyan funkciót, amely igen könnyűvé teszi a másokkal való kapcsolódást és a kapcsolatrendszer kiépítését.

Jóllehet a felhasználók jellemzően egyéb weboldalakat és applikációkat is használnak, nincs másik olyan internetes szolgáltatás, amelyik helyettesítené a személyes közösségi hálózati szolgáltatást – az élesen elkülönül a szakmai (LinkedIn) vagy az érdeklődés alapján (Strava) működő szolgáltatásoktól. A személyes közösségi hálózat a személy kapcsolatain és érdeklődésén keresztül a felhasználók identitását mélységében érinti. Az online videó- és tartalomfogyasztást középpontba helyező szolgáltatások (YouTube, Spotify, Netflix) szintén nem helyettesítői, hiszen azok passzív fogyasztást tesznek lehetővé, vagy tartalmak – többnyire ismeretlen – felhasználók számára elérhetővé tételét. Ugyanígy az FTC szerint a mobil üzenetküldő szolgáltatások sem helyettesítők, hiszen ott nincs közös szociális tér, ahol a felhasználók interakcióba léphetnének egymással. Az FTC szellemesen Zuckerberg egy 2019-es posztjából idéz: a Facebook „a város főterének digitális megfelelője”, az üzenetküldő applikációk pedig a „nappalié”.

3.2.3. A Facebook védekezése

A vállalat első reakciójában erőteljesen kifogásolta,⁶⁵ hogy az FTC elfordul a kialakult gyakorlattól, és semmibe veszi a Facebook organikus növekedését, valamint a szociális média jelentőségének elismerését. A Facebook azt állította, hogy a felhasználók figyelméért igen éles versenyt folytat az olyan vállalkozásokkal, mint az Amazon, a Google, a Twitter, a Snapchat, a TikTok és a Microsoft (amelyek tevékenysége egyébként a Facebook ellen benyújtott keresetek piacmeghatározásán kívül esik). A Facebook természetesen védte a korábbi felvásárlásokat is, hangsúlyozva, hogy mind az amerikai, mind az európai hatóságok jóváhagyták őket. Az API-kkal kapcsolatos korlátozásokról úgy nyilatkozott, hogy az „iparági gyakorlat”, és hivatkozott a sokféle innovációra is, amelyet a működése során megvalósított. Azt állította, hogy az ellene folytatott eljárások a technológiai vállalkozásokkal kapcsolatos elégedetlenség eredményei, nem megalapozott versenyjogi fellépések, a kiváltó okait pedig inkább szabályozással kellene megszüntetni. Mindaddig az FTC nem tudta érvényesíteni álláspontját a bíróság előtt, és a bíró a kereset kiegészítésére hívta fel a szervezetet.⁶⁶

⁶⁵ Jennifer NEWSTEAD: *Lawsuits Filed by the FTC and the State Attorneys General Are Revisionist History*. Facebook, 2020. december 9. about.fb.com/news/2020/12/lawsuits-filed-by-the-ftc-and-state-attorneys-general-are-revisionist-history.

⁶⁶ Cecilia KANG: *Judge Throws Out 2 Antitrust Cases Against Facebook*. *The New York Times*, 2021. június 8. nytimes.com/2021/06/28/technology/facebook-ftc-lawsuit.html.

3.3. A Google és a DoubleClick összefonódása

Az antitröszt fellépések mellett az összefonódás-ellenőrzés is része a klasszikus versenyjogi jogérvényesítésnek. A fúziókontroll célja a versenyző piaci struktúra fenntartása. A Facebook mellett a Google az online hirdetési piac másik domináns szereplője. A Google keresőmotorja és egyéb szolgáltatásai révén szintén rendelkezik a felhasználói preferenciák ismeretével. A vállalkozás online hirdetési felületet nyújt saját és partnerei felületén (Google AdSense-hálózat). Webalapú ingyenes szolgáltatásokat (Google Eszköztár) és szoftvereket fejlesztett (Google Earth, Google Térkép stb.), és a YouTube felvásárlásával tartalomszolgáltatásba is kezdett. A bevételeit szinte kizárólag hirdetési tevékenységből szerzi. A DoubleClick (szintén) az Egyesült Államokban bejegyzett nem tőzsdei cég, amely elsősorban hirdetési szolgáltatásokat, menedzsmentet és riportolási technológiát értékesít hirdetőknél és hirdetési ügynökségeknek. A vállalkozás egy hirdetésközvetítői platformot is indított, és egy keresőmotorokat menedzselő ügynökség tulajdonosa, tehát lényegében a célzott hirdetések területén van kiemelkedő szerepe.

3.3.1. Az Európai Bizottság eljárása⁶⁷

Az Európai Bizottság 2008. március 11-én engedélyezte a Google és a DoubleClick összefonódását. Mindkét vállalkozás aktív volt az online hirdetési piacon.⁶⁸ A DoubleClickkel kapcsolatban a Bizottság értékelte a relevánsnak tekintett reklámszolgáltatási piacon meglévő erejét, számba vette továbbá a lehetséges káros vertikális és konglomerátumhatásokat is, azt vizsgálva, hogy az összeolvadással kialakuló entitás képes lenne-e kizárni a versengő hálózatokat (aminek lehetséges megvalósítási módját a vizsgálat részletezte), mivel a DoubleClick jelentős piaci előnnyel rendelkezik a hirdetésmegjelenítő eszközök szolgáltatásának piacán, és a hirdetőik igen magas váltási költséggel számolhatnak a hirdetésmegjelenítési technológiák kapcsán. A hirdetésmegjelenítési eszközök igen fontos összetevői az online hirdetések közvetlen értékesítési láncának, és erős közvetett és közvetlen hálózati hatásokkal bírnak.

A lefolytatott vizsgálat, illetve piackutatás eredménye azt mutatta, hogy a DoubleClick nem képes szignifikáns piaci erő kifejtésére, a váltási költségek kezelhetők, a hirdetési szolgáltatás csupán kis részét adja a hirdetési és korlátozott hányadát a közvetítői bevételeknek. A fúzió okozta hálózati hatások nem elég erősek ahhoz, hogy a piac átbillenését eredményezzék, így a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az új entitás valószínűleg nem lenne képes vagy nem lenne ösztönözve arra, hogy olyan kizáró stratégiát alkalmazzon, amely a versenytárs hirdetői hálózatok és hirdetésközvetítők marginalizálásához vezetne a fogyasztók kárára.

Az összefonódás engedélyezését később számos kritika érte. Az európai adatvédelmi biztos 2014. márciusi írásában bemutatta, hogy az adatvédelmi, a versenyjogi és a fogyasztóvédelmi

⁶⁷ Case No. COMP/M.4731 – Google/DoubleClick.

⁶⁸ A Bizottság a vizsgálatában megállapította, hogy az online hirdetési piac extrém módon növekedett a tranzakciót megelőző időszakban, amely trend azóta is fennáll, aminek következtében 2018-ban 273 milliárd dollárt költöttek a cégek online hirdetési tevékenységre, és ennek java a két legnagyobb szereplőhöz, a Google-hoz (116 milliárd dollár) és a Facebookhoz (54,5 milliárd dollár) folyt be.

szempontok elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a digitális világban.⁶⁹ Azt is elemezte, hogy a versenyjog és az adatvédelem hogyan kapcsolódik össze akkor, amikor a személyes adatok online szolgáltatások általi megszerzése piaci erőhöz, illetve hatalomhoz vezet, olyan piaci pozícióhoz, amelyből a versenytársaknak nehéz kibillenteniük a céget. A piaci hatalom kialakulásához hozzájárulhat, ha az összefonódások ellenőrzése során a hatóság nem megfelelően méri fel vagy nem képes előre látni a valós technológiai és piaci hatásokat.⁷⁰ A biztos álláspontja szerint jól szemlélteti ezt az Európai Bizottság által engedélyezett Google–DoubleClick-fúzió, amelynek értéke noha nem érte el a közösségi összeghatárt, a Bizottság megvizsgálta a tagállamok kérelme alapján.

A Google az összefonódás idején a keresések tekintetében közel monopolhelyzetben volt Európában. Saját üzleti tevékenységét úgy írta le, mint internetes keresés biztosítása és hirdetések közvetítése. A Bizottság az összefonódás engedélyezése során nem értékelt az internetes keresési piacot, hanem csupán a hirdetési piacra koncentrált. Úgy ítélte meg, hogy a Google termékpiaca ez utóbbi, minthogy „online hirdetések nyújtásával foglalkozik”. A Bizottság elemezte azt, hogy a két vállalkozás adatbázisainak egyesítése – tehát a felhasználók internetes keresési tevékenységét rögzítő, valamint a webböngészési szokásokat tartalmazó adtbázis (DoubleClick) – hogyan hatna a versenyre a releváns piacon, és arra jutott, hogy az nem jelentene olyan „versenyelőnyt a hirdetési piacon, amely ne lenne helyettesíthető más piaci szereplők által, amelyek hozzáférnek hasonló webhasználati adatokhoz”.

Az adatvédelmi biztos véleménye alapján a Bizottság ezzel a tiszván gazdasági megközelítéssel nem vette számításba, hogy a fúzió milyen hatással lehet azokra a felhasználókra, akiknek adatait a jövőben úgy dolgozzák fel, hogy a két adatbázist összekötik, és ennek alapján a jövőben feltehetően további szolgáltatásokat nyújtanak például úgy, hogy azokat csomagban vagy egyenesen kapcsoltan adják az egyszerű keresési szolgáltatáshoz, amit a felhasználó nem láthat előre, amikor a keresési szolgáltatás igénybevétele során átadja az adatait. A döntés annak ellenére nem számolt külön a fogyasztói jóléttel, illetve a Google keresőmotorját használók helyzetével, hogy ez potenciálisan az EU-ban minden egyes internethasználót érinthetett. Így negligálta a hosszú távon jelentkező fogyasztói jóléti hatásokat felhasználók milliói vonatkozásában, amennyiben a vállalkozások a keresésből (Google) és a böngészésből (DoubleClick) származó egyesített adatbázisaik révén nyújtanak további szolgáltatásokat.

3.3.2. Az FTC vonatkozó engedélyezési eljárása

A Federal Trade Commission egy évvel korábban, 2007-ben engedélyezte a tranzakciót, és nem találta valószínűnek, hogy az összefonódás lényegesen csökkentené a versenyt.⁷¹ A fúziót enge-

⁶⁹ Veronica MORO: *Privacy and Competitiveness in the Age of Big Data*. European Data Protection Supervisor, 2014. edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-03-26_competition_law_big_data_en.pdf.

⁷⁰ TÓTH András: Algoritmusok és versenyjog. *Versenytükör*, 2018/2. 43.

⁷¹ Federal Trade Commission Closes Google/DoubleClick Investigation. FTC, 2007. december 20. [ftc.gov/news-events/press-releases/2007/12/federal-trade-commission-closes-googledoubleclick-investigation](https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2007/12/federal-trade-commission-closes-googledoubleclick-investigation).

délező döntéssel szemben különvéleményének adott hangot Pamela Jones Harbour biztos,⁷² amelyben hiányolta a piac fejlődésével kapcsolatos előrejelzéseken alapuló dinamikus piac-elemzést, ami pedig a villámgyorsan növekvő online hirdetési piacon különösen fontos lenne. Kifejtette, hogy várakozása szerint a piac más irányba fejlődik, mint azt az FTC feltételezi, és a feltételek nélkül engedélyezett összefonódás árát a későbbiekben fizetik meg, mivel sem a versenykörülményeket, sem a felhasználók magánszférájával kapcsolatos aggodalmakat nem tárták fel megfelelően. Rob Frieden kritikai élel elemzi a tranzakciót, és kifejti, hogy a Google jelentős piaci részesedéshez jutott olyan stratégiai vállalkozások megvásárlása és integrálása révén, mint amilyen a DoubleClick is, hiszen fontos hirdetésközvetítói szolgáltatást, valamint a Google által kezelt hirdetések valós idejű értékesítését tette lehetővé.⁷³

4. Meghaladott összefonódás-ellenőrzési keretek?

A fúziókontroll célja az, hogy a különféle vállalati felvásárlásokat megfelelő ellenőrzési keretek között tartsa azért, hogy ne jöhessen létre egy adott piacon a versenyt hátráltató és az azzal összefüggő fogyasztói jólétet csökkentő koncentráció (monopolista pozíció). Ez szakmai értelemben igen összetett folyamat,⁷⁴ hiszen a versenyfelügyeletnek minden esetben meg kell ismerkednie az adott piacot jellemző versenyviszonyokkal, amelyeket a piaci részesedések, a versenytársak magatartása, a piacra lépési korlátok mellett számos egyéb tényező is befolyásol.⁷⁵

Azonban egyre gyakrabban fogalmazódik meg az a vélemény – és nem csupán az USA-ban –, hogy a *status quo* fenntartásával és az érvényben lévő piacedefiníciókkal, fogyasztói hatásvizsgálattal és közgazdaságtani megközelítéssel a felügyeleti szervek téves értékelések alapján hagyhatnak jóvá összefonódásokat.⁷⁶ Az internetes piaci felvásárlások lényeges rövid és hosszabb távú hatásokat okozhatnak, amelyeket a versenyjogi felügyeleti szervek figyelmen kívül hagyhatnak, vagy nem képesek azonosítani.⁷⁷ Hibás negatívnak (*false negative*) nevezzük azt az esetet, amikor egy káros versenyhatással bíró összefonódást engedélyez a hatóság. A hibás negatív döntések hátterében az húzódik meg, hogy a fúziókontroll-eljárások sokszor nem képesek felismerni a kalkulálható kiegyenlítő fogyasztói költségeket, amiképpen a nehezen számszerűsíthető verseny- és fogyasztói hátrányokat sem (pl. magánélethez való jog sérelme, az „identitás ellopása”, a bizalom csökkenése a kormányzatban, a választásokban, a médiában és a kapitaliz-

⁷² Pamela Jones Harbour különvéleményét l. In the matter of Google/DoubleClick. FTC File No. 071-0170, ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf.

⁷³ Rob FRIEDEN: Challenges to the Conventional Wisdom about Mergers and Consumer Welfare in a Converging Internet Market Place. 65(3) *Villanova Law Review* (2020) 515.

⁷⁴ Lásd a GVH „fúziós kódexét” a felmerülő tartalmi jellegű jogkérdésekről: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2020. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/kozlemenyek/2_2020_kozlemeny_2021re&inline=true.

⁷⁵ Kiváló összefoglalásért a GVH gyakorlatáról l. BURÁNSZKI i. m. (7. l.).

⁷⁶ FRIEDEN i. m. (73. l.) 483.

⁷⁷ Uo., 484.

musban).⁷⁸ A versenyjogi gyakorlat alkalmanként túlértékelt az „ingyenes szolgáltatásokhoz” való fogyasztói hozzáférést, amely a kétes, de a fogyasztók viselkedéséről szóló értékes adatok gyűjtésén, feldolgozásán, elemzésén és piacosításán alapul.⁷⁹

Frieden rámutat, hogy az Egyesült Államok versenyfelügyeleti szervei az elmúlt években számos, több milliárd dolláros összefonódás versenyhatásait vizsgálták, de szinte valamennyit engedélyezték kötelezettség vállalása mellett. Kifejti, hogy a hatóságok hajlamosak a különböző piaci szegmensek közötti vertikális integrációt megvalósító fúzióknak kedvezni a feltételezéssel, hogy a rövid távú fogyasztói előnyök meghaladhatják a potenciális károkat. Nézete szerint a hagyományos piacokon bevált megközelítés nem működik megfelelően az internetes piacokon, és különösen ott kellene nagyobb figyelmet szentelni a versenyhatás vizsgálatának, ahol a vállalkozások több piacon tevékenykednek, ami nem könnyen illeszthető be az egymást kölcsönösen kizáró vertikális és horizontális ellátási láncok hagyományos modelljébe.

A széles sávú ökoszisztémában, ahol a technológia és a piacok egyaránt konvergálnak, úgy tűnhet, hogy a vállalkozások rendkívül kedvező árázással dolgoznak. Ahogy azonban a közgazdászok fogalmazznak, „nincs ingyenebéd”, és egy jobban kalibrált többdimenziós elemzés azonosítani tudná az olyan „ingyenes” internetes szolgáltatások káros kiegyenlítő következményeit, mint amilyeneket a Facebook és a Google nyújt.⁸⁰ Úgy tűnik tehát, hogy a versenyhatóságok inkább vállalták az esetlegesen káros hatással járó összefonódások kockázatát (*false negative*), mint hogy esetleges versenyhatással nem bíró fúziót blokkoljanak (*false positive*). Frieden valószínűsíti, hogy az internetes akvizíciók valós verseny- és fogyasztói károkat hordoznak magukban, különösen, hogy a piacok egyre inkább koncentrálnak, és gyakran egy-egy vállalkozás dominálja őket. Frieden ugyan nem támogatja a chicagói iskolán alapuló antitörzs szemlélet „megtagadását”, de javasolja, hogy a felügyeleti hatóságok és a bíróságok sokkal mélyebben elemezzék a tervezett tranzakciókkal összefüggésben a fogyasztók várható költségeit és hasznait, és pontosabban azonosítsák a rövid és a hosszú távú hatásokat a kapcsolódó piacokon.⁸¹

Erwann Kerguelen az európai tapasztalatai alapján feltételezi, hogy a versenyhatóságok az egyes típusú hibák (*false positive*) csökkentése érdekében negligálhatták a kettes típusú hibák (*false negative*) kockázatát azért, hogy mérsékeljék a hihetetlenül dinamikus digitális piacok elemzési bizonytalanságát, ami káros versenyhatásokkal járhat.⁸² Mike Walker „vitathatatlan” javaslatai között ugyancsak arra hívja fel a figyelmet, hogy az online piacokon a dinamikus, nem pedig a statikus hatékonyság elemzésére van szükség.⁸³

⁷⁸ Uo., 483.

⁷⁹ Uo., 484.

⁸⁰ Uo., 479.

⁸¹ Uo., 480.

⁸² Erwann KERGUELEN: What if Error Risk could Embrace Uncertainty? 17(1) *European Competition Journal* (2021) 188–204.

⁸³ Mike WALKER: Competition Policy and Digital Platforms: Six Uncontroversial Propositions. 16(1) *European Competition Journal* (2020) 1–10.

5. A szabályozási kísérletek

A technológiai fejlődés és a digitalizáció számos szegmensben modellváltást idézett elő, a jogérvényesítés és szabályozás azonban láthatóan nem tud lépést tartani a rendkívüli piaci koncentráció kialakulásával. A 2000-es években a versenyjogi szakma jobbra csak lekövette, hogy a digitalizáció következtében egyes gazdasági modellek és társadalmi trendek fokozatosan átalakultak, sőt egyes összefonódások engedélyezésével szinte elő is segítette ezt a változást. Sokak számára a *big tech* vállalatok dominanciája és a demokratikus nyilvánosság kereteinek gyökeres átalakulása teszi leginkább érzékelhetővé a folyamatot. Napjainkban – a felpörgetett versenyfelügyeleti eljárások mellett – jogalkotási reform is zajlik az Atlanti-óceán mindkét partján.

5.1. A német szabályozás reformja

A digitalizáció adta kihívásokra válaszul 2021. január 20. napján lépett hatályba a német verseny törvény tizedik átfogó módosítása.⁸⁴ A reform célja többek között az erőfölénnyel való visszaélés elleni hatékonyabb versenyjogi fellépés az online piacokon,⁸⁵ ezenkívül változtak a fúziós szabályok is, és szigorították a bírságkiszabás módját, valamint fokozták a versenyjogi eljárások hatékonyságát a német rezsimben.⁸⁶ A törvénymódosítást követően a Bundeskartellamt sorban indította eljárásait a technológiai vállalatokkal szemben:⁸⁷ először a Facebook ellen indított, erőfölénnyel való visszaélés gyanúja miatti eljárást terjesztette ki az új szabályok alapján,⁸⁸ majd 2021. május 18-án az Amazonnal,⁸⁹ május 25-én pedig a Google-lal szemben indított erőfölényes ügyet.⁹⁰ Ezek az eljárások azért is érdekesekek, mert a német jogérvényesítés sokszor irányt mutat az európai társhatóságok számára, sőt esetenként az európai uniós szintű jogérvényesítés előszobája lehet a német jogfejlődés által kijelölt út.⁹¹ Megjegyzendő például, hogy

⁸⁴ L. [bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html).

⁸⁵ Kaan GÜRER – Dorothee de CROZALS – Tim HEINTZE: The Revolutionary reform of German Competition Law – Leading the Pack in Digital Enforcement and Other Stories. *Linklaters*, 2021. január 20. [linklaters.com/en/insights/blogs/linkingcompetition/2021/january/the-revolutionary-reform-of-german-competition-law](https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/linkingcompetition/2021/january/the-revolutionary-reform-of-german-competition-law).

⁸⁶ BUDZINSKI–STÖHR i. m. (21. lj.) 15–54.

⁸⁷ Gatekeeper regulation in the EU: Germany initiates further proceedings under new antitrust rules for tech gatekeepers, now against Google. *CMS Law-Now*, 2021. június 8. www.cms-lawnow.com/ealerts/2021/05/gatekeeper-regulation-in-the-eu-germany-initiates-further-proceedings-under-new-antitrust-rules.

⁸⁸ L. [bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/28_01_2021_Facebook_Oculus.pdf?__blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/28_01_2021_Facebook_Oculus.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

⁸⁹ L. [bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/18_05_2021_Amazon_19a.pdf?__blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Pressemitteilungen/2021/18_05_2021_Amazon_19a.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

⁹⁰ L. [bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/25_05_2021_Google_19a.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/25_05_2021_Google_19a.html).

⁹¹ A német szabályzás és a DMA rövid összehasonlítását I. New Section 19a ARC proceedings initiated by the Federal Cartel Office in digital markets or: German antitrust law versus the DMA. *CMS Law-Now*, 2021. május 20. www.cms-lawnow.com/ealerts/2021/05/amendments-to-german-competition-law-come-into-force.

a Gazdasági Versenyhivatal 2021. június 8-án indított vizsgálatot arra vonatkozóan, hogy a Google visszaélt-e gazdasági erőfölényével az úgynevezett dalszövegtártya-alkalmazásával.⁹²

5.2. Az Európai Unió

Az Európai Bizottságnak kezdettől fogva kiemelt célja volt Európa felkészítése a digitális kor kihívásaira.⁹³ Az egészséges digitális ökoszisztéma kialakítása, valamint a nagy, kapuőri funkciót betöltő platformokkal szembeni fellépés érdekében az Európai Unió a szabályozás mellett kötelezte el magát. Az új versenyjogi eszközök kialakításának kezdeményezése mellett⁹⁴ a digitális piacok vonatkozásban a megtámadható és méltányos piacokról szóló rendelettervezet⁹⁵ (a továbbiakban: DMA) elsősorban a piaci struktúrára helyezi a hangsúlyt, a digitális szolgáltatások egységes piacról szóló rendelettervezet⁹⁶ (a továbbiakban: DSA) pedig az online platformok felelősségi kérdéseit határozza meg. A folyamatban lévő jogalkotás tehát egyszerre célozza a szabályozás eszközeivel a strukturális és a felelősségi típusú előírásokat az online térben.

A DMA kiegészíti a jelenleg is érvényben lévő versenyjogi szabályokat, azonban lényeges különbség, hogy a hatályos szabályokkal szemben, amelyek a már létrejött erőfölényes pozíció következtében felmerülő károkat utólag igyekeznek kezelni, a rendelettervezet *ex ante* eszközökkel a versengő piaci struktúra fenntartását tűzi ki célul.⁹⁷ A DMA a szabályozáson keresztül igyekszik elősegíteni, hogy megtámadhatók legyenek a piacok, jóllehet sok múlik a további pontosítást igénylő szabályok végső kialakításán.⁹⁸ A DMA felsorolja az alapvető platformszolgáltatásokat,⁹⁹ és kiemeli közülük a nagy piaci erővel rendelkező, kapuőri pozíciót betöltő szolgáltatásokat, és meg is határozza a jellemzőiket: jelentős hatást gyakorolnak a belső piacra,¹⁰⁰ olyan alapvető szolgáltatást működtetnek, amely fontos kapuként szolgál az üzleti felhasználók

⁹² A GVH azt vizsgálja, hogy a Google a keresőjében a dalcímekre megjelenő ún. dalszövegtártya-alkalmazásával versenyjogot sértő módon előnyben részesíti-e a saját szolgáltatását. gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-es-sajtokozlomenyek/ujabb-big-tech-eljaras-a-gvh-vizsgálja-hogy-a-google-visszaelt-e-crofoleny-es-helyzetével?fbclid=IwAR32vNzFXP08fPOhPbPjPTAw_2aHCINMmCnuT8m_ITDK2beQnPVof_etUI.

⁹³ A digitális korra felkészült Európa. ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_hu.

⁹⁴ Egységes piac – új kiegészítő eszköz a versenyszabályok érvényre juttatásának javítására, ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-Egyeseg-es-piac-uj-kiegeszito-eszkoz-a-versenyszabalyok-ervenyre-juttatasanak-javitasara_hu.

⁹⁵ COM(2020) 842 final, Brüsszel, 2020. 12. 15.

⁹⁶ COM(2020) 825 final, 2020/0361(COD).

⁹⁷ DMA (5) preambulumbekzdés.

⁹⁸ FIRNIKSZ Judit – OROSZI Fanni: Mit hozott a „Google Saga” legújabb fejezete? Meghozta döntését az EUB törvényszéke a Google-Shopping ügyben, avagy mit jelent egy évtized a digitális piacokon? *Versenyjog*, 2021. november 10. versenyjog.com/index.php/hu/blog?view=article&id=55&catid=8.

⁹⁹ DMA (2) preambulumbekzdés.

¹⁰⁰ Vélelmezhető, ha az EGT-ben legalább 6,5 milliárd euró összegű éves forgalmat bonyolított az elmúlt három pénzügyi évben, vagy (tőke)piaci értéke az utolsó pénzügyi évben elérte a 65 milliárd eurót [3. cikk (2) bek. a) pont].

számára a végfelhasználók eléréséhez,¹⁰¹ illetve állandósult és tartós pozíciót élveznek műveleteik során, vagy a közeljövőben várhatóan ilyen pozícióra tesznek szert [DMA 3. cikk (1) bek.].¹⁰² Ezen túlmenően a Bizottság a 3. cikk (7) bekezdése értelmében azonosít minden egyes kapuőr esetében egy releváns vállalkozást, amelyhez az tartozik, és felsorolja azokat a platformszolgáltatásokat, amelyeket ugyanazon vállalkozás körében nyújtanak, és külön-külön kapuként szolgálnak az üzleti felhasználók számára a végfelhasználók eléréséhez.

A tervezet 5. cikke részletezi azokat a kötelezettségeket, amelyek a kapuőr platformszolgáltatókat terhelik, a 6. cikke pedig olyan további kötelezettségeket határoz meg, amelyek a későbbiekben pontosítást igényelnek. Kiemelendő a tervezet 12. cikke, amelynek alapján a kapuőröknek bejelentési kötelezettségük van bármilyen másik platformszolgáltatót érintő vagy a digitális ágazatban tervezett összefonódásról, függetlenül a 139/2004/EK fúziós rendeletben¹⁰³ meghatározott küszöbszámoktól. Mindezek alapján a rendelettervezet a piacok megtámadhatóságát és a tisztességtelen gyakorlatok elleni fellépést helyezi középpontba.

A DSA tervezete az online platformok felelősségének meghatározásával viselkedési kötelezettségeket ró a piaci szereplőkre, főként a közvetítő szolgáltatókra, az online platformokra, valamint az online óriásplatformokra, egyúttal az online piaci szereplők intézményes felügyeletét erősíti meg. Ezen túlmenően az európai uniós fúziós rezsim reformját készíti elő az Európai Bizottság.¹⁰⁴

5.3. Az Amerikai Egyesült Államok

Eltérő okból, de mind a demokraták, mind a republikánusok támogatják a technológiai vállalkozások elleni leghatározottabb fellépést. A demokraták jellemzően a túlzott koncentráció miatt erőltetik a fellépést, a republikánusok pedig úgy vélik, hogy az online platformok arra használják piaci erejüket, hogy elnyomják a konzervatív véleményeket.¹⁰⁵

Az Amy Klobuchar szenátor által kezdeményezett Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act of 2021 (CALERA)¹⁰⁶ évtizedes távlatban kiemelkedő, föderális szintű, átfogó jogszabály-módosítási javaslat. A 2021. április 2-án benyújtott javaslat célja, hogy a föderális szintű jogérvényesítő hatóságoknak több erőforrást biztosítson, és szigorítaná a versenyellenes magatartások és a fúziókontroll szabályait is.¹⁰⁷ Az igazságügyi bizottság 2021. jú-

¹⁰¹ Vélelmezhető, ha havonta több mint 45 millió végfelhasználóval vagy évente több mint 10 ezer üzleti felhasználóval rendelkezett a legutolsó pénzügyi évben [3. cikk (2) bek. b) pont].

¹⁰² Vélelmezhető, ha a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott küszöbértéket az utolsó három üzleti év mindegyikében elérték.

¹⁰³ A Tanács 2004. január 20-i 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete).

¹⁰⁴ L. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1384.

¹⁰⁵ Congressional Antitrust Reform: State of Play. *Brownstein Client Alert*, 2021. július 8. bhfs.com/insights/alerts-articles/2021/congressional-antitrust-reform-state-of-play-2021.

¹⁰⁶ S.225 Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act of 2021. congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/225/text.

¹⁰⁷ Az előzetes kommentárt l. bhfs.com/insights/alerts-articles/2021/the-competition-and-antitrust-law-enforcement-reform-act-section-by-section-analysis.

lius 23-án és 24-én, öt önálló kezdeményezést¹⁰⁸ egyesítve Ken Buck képviselő javaslatával, hat jogszabály elfogadását kezdeményezte. Ha elfogadják a kétpárti támogatást élvező javaslatot, akkor alapjaiban változik meg a jogérvényesítő hatóságok mozgásteret, illetve a jogszabályi környezet a *big tech* vállalatok számára. A törvénymódosítás a következő területeket érinti:

American Innovation and Choice Online Act:¹⁰⁹ megtiltaná a hatálya alá eső domináns platformok diszkriminatív magatartását, beleértve a saját szolgáltatásainak előtérbe helyezését más szolgáltatóval szemben, egyúttal diszkriminatív magatartás esetén lehetővé tenné a keresetindítást föderális és állami szinten is;

Platform Competition and Opportunity Act:¹¹⁰ a legnagyobb technológiai vállalatokra hárítaná annak bizonyítási terhét, hogy nem versenyeznek a felvásárolandó vállalkozással;¹¹¹

Ending Platform Monopolies Act:¹¹² megakadályozná, hogy a domináns platformok az online platformok üzemeltetőjeként és felhasználójaként egyaránt működjenek – támogatói azal érveltek, hogy megakadályozná a szereplők azon képességét, hogy saját termékeiket előnyben részesítsék, illetve megghiúsítsák a versenyt;

Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act:¹¹³ előírná, hogy a hatálya alá tartozó platformok biztosítsák az adathordozhatóságot, és olyan átjárhatósági szabványokat vezessenek be, amelyek lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy személyes adataikat egyszerűen továbbítsák a digitális szolgáltatások között;

Merger Filing Fee Modernization Act:¹¹⁴ megemelné a fúziós eljárások hatósági díját;

State Antitrust Enforcement Venue Act:¹¹⁵ megtiltaná, hogy az államügyész által kezdeményezett kereseteket áthelyezzék vagy összevonják.¹¹⁶

Az egyik legjelentősebb változás szintén az összefonódások ellenőrzéséhez kapcsolódik. A CALERA törvényjavaslat a Clayton Act 7. szakasza módosításával a fúziókontroll hatálya alá venné és megtiltaná azokat az összefonódásokat, amelyeknél felmerül a verseny „lényeges csökkenésének *észlelhető kockázata*”. Ez jóval alacsonyabb beavatkozási szint a jelenleg hatályos fordulatnál.¹¹⁷ A javaslat azokban az esetekben, amelyekben vélelmezik a felvásárlás jogszerűtlenségét, a vállalkozásokra helyezné annak bizonyítási terhét, hogy az nem sérti a versenyt. Ez a vélelem azokra a tranzakciókra is vonatkozik, amelyekben 50%-nál nagyobb piaci részesedés jöhet létre, vagy a piaci részesedés jelentős növekedéséhez vezetnek, vagy piaci zavart okozó versenytárs felvásárlását célozzák. A CALERA továbbá nem csupán az eladói oldalon jelentkező,

¹⁰⁸ L. natlawreview.com/article/congressional-antitrust-reform-5-pack-targets-silicon-valley-s-big-four.

¹⁰⁹ L. congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3816.

¹¹⁰ L. congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826.

¹¹¹ Az előkészítési folyamat során a törvényhozók következetesen rámutattak a Google, a Facebook, az Apple és az Amazon azon gyakorlatára, hogy a versenynyomást vagy kockázatot jelentő vállalkozásokat felvásárolták.

¹¹² L. congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825.

¹¹³ L. congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849.

¹¹⁴ L. congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3843.

¹¹⁵ L. congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3460.

¹¹⁶ A jelenlegi szabályozás értelmében a több kerületben indult perekkel foglalkozó bírói testület (Judicial Panel on Multidistrict Litigation) a DOJ és az FTC kereseteit nem helyezheti át, az állami ügyészek viszont kereseteit át lehet helyezni és össze lehet vonni. A javaslattal kapcsolatos aggály, hogy több államügyész több keresetet is benyújthat.

¹¹⁷ 15 U.S.C. 18.

de a vevői oldalon kialakuló monopóliumot is kifejezetten tiltaná. A javaslat továbbá érdemben is megerősítené a jogérvényesítő hatóságokat nemcsak a költségvetési támogatásuk, hanem az általuk kiszabható bírság összegek lényeges megemelésével is.¹¹⁸

6. Összegzés

Jelen írás a digitalizáció következtében jelentkező versenyjogi szabályozási, valamint a szólásszabadságot érintő – hazánkban alapvetően egymástól eddig elkülönülten folyó – diskurzushoz kíván hozzászólni. Alapvető állítása, hogy a két probléma gyökerében hasonló okok állnak, ezért indokolt a feltárásuk. Ebben először az online piacok jellegzetességét, illetve az adatok jelentőségét érdemes megvizsgálni, mert azokból következhet az erős koncentráció és sok esetben a platformhatás miatt a piacok támadhatatlanságának (magas belépési korlátok) kialakulása is.

A 2010-es évek végére számos szakértői anyag született az online piacokról, ezzel párhuzamosan a nagy platformokkal szemben sorozatosan indultak versenyfelügyeleti eljárások az Atlanti-óceán mindkét partján. A versenyfelügyeleti eljárások a széles vizsgálati jogosultságok következtében a platformok működése megértésének újabb állomását jelentették, például a Facebook üzleti modelljét a Bundeskartellamt 2016-ban kezdődött vizsgálata tárta fel a maga teljességében. A versenyjogban a fúziókontroll célja a felvásárlások káros versenyhatásainak kizárása, mégis alig van tudomásunk az online piacokat érintően érdemi összefonódás megakadályozásáról.¹¹⁹

Az okok az innovatív vállalkozások felvásárlását nem lefedő küszöbszámok, az irányadó versenyhatástereszt, illetve a piacmeghatározási nehézségek mellett a hibás negatív döntések elkerülésének igényében keresendő. Mindezek alapján a szabályozás szükségessége mára nyilvánvalóvá vált mind az EU-ban, mind az USA-ban. Európában a szabályozás nem szokatlan, és a DMA helyesen ragadja meg a probléma lényegét, hogy támadhatóvá kell tenni a kapuőr platformok által uralt piacokat, az USA-ban pedig valóságos versenyjogi forradalom zajlik e téren. Úgy tűnik, hogy a piaci koncentráció és a médiapluralizmus fordítottan arányos a platformgazdaságban. A fúziókontroll hatékonyságának fokozása érdekében az európai rezsím bejelentéskötelessé tesz valamennyi kapuőr platformot érintő felvásárlást, az Egyesült Államokban pedig a káros versenyhatások kizárásának bizonyítási terhe átkerül a vállalkozások oldalára a tervezetek szerint.

A Bundeskartellamt Facebook-döntése jelenleg előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Unió Bírósága előtt van. A kérdést utaló bíróság az uniós hűség elvére való hivatkozással a versenyjogi és az adatvédelmi jogérvényesítés összeegyeztethetőségéről hívja fel dönteni az Európai Unió Bíróságát. Azonban a fenti összefüggésekben vizsgálva a kérdés lényegében úgy értelmezhető, hogy a feladat annak meghatározása, hogy Európa számára a jogérvényesítés esélye vagy a hatásköri elhatárolások fontosabbak a digitális gazdaságban.

¹¹⁸ What's Ahead for Antitrust Law and Enforcement: Rewriting the Sherman and Clayton Acts. Locke Lord, 2021. április 21. [lockelord.com/newsandevents/publications/2021/04/locke-lord-quickstudy-calera](https://www.lockelord.com/newsandevents/publications/2021/04/locke-lord-quickstudy-calera).

¹¹⁹ Az amerikai rezsímben feltételesen szinte valamennyi fúziót jóváhagytak, a részletes elemzésért l. FRIEDEN i. m. (73. lj.) 479.

Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól

RITÓ EVELIN* – SZABÓ BALÁZS**

1. Bevezető gondolatok

Azt mondhatjuk, hogy az elmúlt másfél évünket szinte teljes mértékben a SARS-CoV-2 nevű koronavírus okozta járvány határozta meg. A vonatkozó szakirodalom szerint az első megbetegedések 2019 decemberében jelentek meg, azonban a gyors ütemű terjedés miatt a 2020-as év elején már világméretű járványhelyzetet okozó vírusként jegyezték. Erre reagálva az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2020. január 30-án nemzetközi közegészségügyi veszélyhelyzetet hirdetett ki.¹ A magyar kormány – alkotmányos felhatalmazása alapján – 2020. március 11. napjától a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet hatályaba lépésével különleges jogrendet vezetett be. E kormányrendelet a korábbi szabályozással ellentétben olyan új helyzetet teremtett, amilyenre korábban még nem volt példa. Az említett új helyzet jelentős kihívások elé állította a teljes magyar jogrendszert, valamint a társadalmi és gazdasági környezetet is. A veszélyhelyzet kihirdetését követően számos új kormányrendelet jelent meg annak érdekében, hogy a rendkívüli jogrend továbbra is fenn legyen tartva. A hivatkozott kormányrendeletek hatálya az egész ország területére kiterjedt, és szinte minden jogágban érezhető a hatásuk.²

A jelen tanulmányban a Covid-19-járvány helyi önkormányzatok működésére gyakorolt hatását vizsgáljuk, különös tekintettel a digitalizációra. A világjárvány nagymértékben érintette

* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: jogrito@uni-miskolc.hu. Ritó Evelin kutatása az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: joghunt@uni-miskolc.hu.

¹ WHO: Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2020). who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-ermergency-committee-on-novel-coronavirus.

² RÁCZ Lilla: A veszélyhelyzet első kihirdetésének évfordulója: 365 nap rövid veszélyhelyzeti kronológiája. *JTI Blog*, 2021. március 11. jog.tk.hu/blog/2021/03/a-veszelyhelyzet-első-kihirdetesnek-evfordulojara. Részesleges – tehát nem a teljes ország területére kiterjedő – veszélyhelyzet elrendelésére már korábban is volt alkalom, például a vörösiszap-katasztrófa idején.

a helyi önkormányzatokat, hiszen a veszélyhelyzet ideje alatt számos rendelkezés született hatékony működésük fenntartása céljából, és a járvány kezelésében jó néhány új feladat ellátása és probléma megoldása hárult rájuk.

A tanulmány célja, hogy feltérképezze, a világjárvány hatására milyen változások következtek be a magyar közigazgatás működésében. A jogi megoldások elemzése és bemutatása rendkívüli jelentőséggel bír a jövőre nézve, hiszen olyan helyzettel szembesültünk, amelynek esetében nem zárható ki, hogy a jövőben is elő fog fordulni. A téma feldolgozása alapvetően leíró jellegű, ezért fontosnak tartottuk az elméleti alapok meghatározását, a különleges jogrendi szabályozás vonatkozó rendelkezéseinek elemzését, a veszélyhelyzet és a digitalizáció felerősödése között megfigyelhető párhuzam vizsgálatát, végül pedig egyes közigazgatási szervek működésének áttekintését.

2. A veszélyhelyzet által teremtett jogi környezet³

Egy világméretű járvány kezelésében a leghangsúlyosabb szerepük az államoknak van, az állami cselekvések pedig elsősorban a közigazgatáson keresztül valósulnak meg. A szakirodalom alapján megállapítható, hogy a különleges jogrend alkotmányos szabályozása két módon valósulhat meg. Az egyik jellemzően valamilyen alkotmányos generálklauzulán alapul, vagy valamely alkotmányos szabályból vezetik le a rendkívüli jogrend bevezetésének lehetőségét, a másikkal pedig, ahogy a kontinentális modellbe tartozó országokban megfigyelhető, az alkotmányos szabályok részletesen rendezik a különleges jogrend bevezetésére és megszüntetésére vonatkozó kérdéseket, az egyes anyagi és eljárási szabályokat, valamint az államhatalmi szervek jogosítványait is.

A kormány a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §-ában az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki”. Az intézkedés háttérében a járvány terjedésének lassítása és az egészségügyi rendszer védelme volt. Az Alaptörvény részletesen meghatározza a veszélyhelyzet elrendelésére vonatkozó szabályokat, azonban a hivatkozott rendelkezésből megállapítható, hogy a hazai szabályozás alkotmányos szinten nem nevesíti a járványügyet a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó körülmények között. Az alkotmányos szabályozás hiányossága is jól mutatja, hogy a magyar közigazgatást is váratlanul érte a világjárvány, hiszen Európában az utolsó, nagyszámú áldozatot követelő járvány az 1918 és 1920 közötti spanyolnátha volt.⁴

³ E szakasz alapjául BALÁZS István és HOFFMAN István *Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?* c. munkája szolgált (MTA Law Working Papers, 2020).

⁴ ASBÓTH Márton Dániel – FAZEKAS Marianna – KONCZ József: *Egészségügyi igazgatás és jog*. Budapest, ELTE Eötvös, 2020. 39.

A veszélyhelyzet mint különleges jogrend bevezetésének részletes szabályairól a katasztrófa-védelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.) 44–51/A. §-ai rendelkeznek. A Kat. tv. módosításával kiegészítették az Alaptörvény veszélyhelyzetet meghatározó szakaszát. A Kat. tv. 44. § c) pontja az egyéb eredetű veszélyek között nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó járvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány” esetét. A Kat. tv. vonatkozó rendelkezései alapján a veszélyhelyzet idején elrendelhető intézkedések többségét a kormány vezetheti be, azonban bizonyos esetekben egyes miniszterek – az oktatásért felelős miniszter és a szakképzésért felelős miniszter⁵ – is jogosultak egyedi aktusnak minősülő döntések meghozatalára.

A járványügyi helyzet és a hozzá kapcsolódó gazdasági válság hatására számtalan változás történt, ami nagymértékben befolyásolja az önkormányzatok kérdéskörét is. Általánosságban megfigyelhető, hogy az ilyen jellegű változások következtében megerősödnek a centralizációs folyamatok, a központosítást célzó intézkedések és a közigazgatási reformok is. A helyi önkormányzatoknak számtalan új feladattal és a korábbi feladataikkal kapcsolatos változásokkal kell megküzdeniük. Mindemellett a veszélyhelyzet ideje alatt eltérően kell alkalmazni a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) rendelkezéseit.

Az irányítási szabályok között a Kat. tv. jelentős módosítást hozott, amelynek értelmében a képviselő-testület vagy a közgyűlés feladat- és hatáskörét a polgármester veszi át. A Kat. tv. 46. § (4) bekezdése kimondja, hogy

„veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti”.

A hivatkozott rendelkezés alapján a főszabály szerint előtérbe kerülő testületi vezetési típus helyett az egyszemélyi vezetés kap helyet, ezzel jelentősen felértékelve a polgármesterek szerepét. Az ilyen jellegű módosítás eredménye például az, hogy háttérbe szorult az önkormányzatiság alapját biztosító testületi döntés és vezetés intézménye. A Möt. részletesen nevesíti azon jogosítványokat, amelyek a képviselő-testület jogköréből nem ruházhatók át, ilyen például a rendeletalkotás joga, amelyet alapesetben csak és kizárólag a testület gyakorolhat.

Általánosságban megfigyelhető, hogy az önkormányzatok működésében az önkormányzatokhoz kapcsolódó feladat- és hatásköröket elsődlegesen a képviselő-testület, másodlagosan pedig a helyi választópolgárok gyakorolják népszavazás útján. Ennek ellenére elengedhetetlen volt a veszélyhelyzet ideje alatt a polgármesterek középpontba helyezése, hiszen a testületi vezetés

⁵ L. bővebben Kat. tv. 51. § (4) bek.: „Veszélyhelyzetben egyedi határozatban határozhatja meg a) az oktatásért felelős miniszter a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, b) a szakképzésért felelős miniszter a szakképző intézmények működésével, működtetésével, a tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat. Az oktatásért felelős miniszter, illetve a szakképzésért felelős miniszter elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. A határozat közlése távközlési eszköz útján is történhet.”

sokkal lassabb és időigényesebb, mint az egyszemélyi vezetés. A testületek nem képesek gyorsan reagálni, ráadásul a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai további garanciális feltételeket írhatnak elő az átláthatóság elvének és a demokratikus elveknek megfelelő működés biztosítása érdekében.⁶

A Kat. tv. 46. § (4) bekezdése a veszélyhelyzet kihirdetésével átalakította az önkormányzati igazgatás rendszerét. A Kat. tv. vonatkozó rendelkezése egyértelműen felülírja a Möt. által meghatározott képviselő-testületi feladat- és hatásköröket. A polgármesterek előtérbe helyezése azonban nem okozhat problémát, hiszen a polgármesterek helyi népszavazás útján, demokratikus módon kerülnek a pozíciójukba. A Kat. tv. hivatkozott rendelkezéséből egyértelműen megállapítható, hogy a polgármester széles jogkört gyakorolhat, tekintettel arra, hogy csak és kizárólag intézményszervezési feladatokban nem foglalhat állást. A módosítás indokoltságát alátámasztja, hogy szükséges volt a gyorsabb döntéshozatali mechanizmus biztosítása, valamint azon szubjektív tényező, hogy a polgármester az a személy, aki a legjobban ismeri a helyi viszonyokat, és képes hatékonyan reagálni a felmerülő problémákra. A módosítások célja az volt, hogy a humánjárvánnyal szemben felállított védekezési mechanizmus minél hatékonyabban tudjon működni. Kiemelendő azonban, hogy a veszélyhelyzet ellenére is kötelesek megfelelni többek között a Möt. által meghatározott garanciális szabályoknak.⁷ Különösen fontos, hogy a Möt. 9. §-ában nevesített „törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni”.

A hatékony jogértelmezéshez a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség közös állásfoglalást tett közzé, amely szerint a veszélyhelyzet ideje alatt a képviselő-testület összehívására nincs lehetőség, azonban a polgármester jogosult kikérni a testület véleményét például e-mailben vagy más módon. Az állásfoglalás kiemeli továbbá, hogy a polgármester valamennyi szükséges kérdésben dönthet a képviselő-testület helyett, a kormány megbízottak által meghatározott keretek között.⁸ Az állásfoglalás részletesen kitér arra, hogy a polgármester jogosult lett a veszélyhelyzet elrendeléséig meghozott önkormányzati döntések felülvizsgálatára és szükség szerinti megváltoztatására is. Garanciális elem azonban, hogy a veszélyhelyzet megszűntével a képviselő-testület eldöntheti, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt meghozott polgármesteri döntéseket hatályon kívül helyezi vagy továbbra is fenntartja.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a polgármesterek sok esetben ragaszkodtak a megszokott testületi vezetéshez. Ezt igazolja, hogy több település vezetője a döntések meghozatala előtt online üléseket és konzultációkat szervezett. Úgy gondoljuk, hogy ezek a jó gyakorlatok a későbbiekben mintaként szolgálhatnak egy esetlegesen bekövetkező veszélyhelyzet során, hiszen a digitalizáció eredményeként lehetőség nyílhat az online konferenciák és ülések megtartására.⁹

⁶ BALÁZS–HOFFMAN i. m. (3. lj.) 20.

⁷ L. pl. Möt. 2–9. §.

⁸ Ilyen pl. a szükségesség, az arányosság és a joggal való visszaélés tilalmának elve.

⁹ BUBORI Nóra Beáta – FEKETE Kristóf Benedek: Veszélyhelyzetben a polgármester dönt? *Jegyző és Közigazgatás*, 2020/2. 2.

A járványveszély jelentős változásokat hozott a centralizáció és decentralizáció viszonyában is. Megfigyelhető, hogy a válságok kezelése során erőteljes centralizációs folyamat valósul meg, amely a legtöbb esetben a költségvetési források vonatkozásában jelenik meg. A Covid-19-járvány kezelése során is érvényesült e tendencia. Az önkormányzatok bevételeit jelentős mértékben elvonták a gazdaságvédelmi feladatok ellátása érdekében. Ilyen jellegű elvonást eredményezett például az idegenforgalmi adó felfüggesztése a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet alapján. E kormányrendelet 5. §-a kimondta, hogy a rendelkezés hatálybalépésétől a 2020. december 31-ig terjedő időszakban eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek nem kell beszédnie, befizetnie. Példaként említhető továbbá a várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól szóló 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet, amely kimondta, hogy veszélyhelyzet ideje alatt a humánjárvány terjedésének csökkentésére a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló, közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek, valamint az országos közutak, az állam tulajdonában álló, közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek várakozási területeinek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat nem kell fizetni. Szintén az önkormányzati bevételeket csökkentették a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendeletben rögzített rendelkezések. A kormányrendelet 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzatot az általa a 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg, az a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezet bevételét képezi. A rendelkezés érdekessége, hogy túl azon, hogy a teljes gépjárműadóból származó bevétel a központi költségvetés részét képezi, az adó beszedése továbbra is önkormányzati feladatként jelenik meg, tehát jegyzői hatáskörben marad a feladat ellátása.¹⁰

3. A világgjárvány mint a digitalizáció motorja

A járvány rohamos terjedése nagy kihívás elé állította a helyi önkormányzatokat, amelyek kötelesek voltak végrehajtani a kormányzati intézkedéseket, aktívabb szerepet játszottak a szociális ellátásban, új közigazgatási eljárási formákat alkalmaztak, vagy például kötelesek voltak egy-egy új típusú munkaszervezési formára átállni. Fontos megjegyezni, hogy az egyes önkormányzatok között jelentős különbségek mutatkoztak a járványkezelés során, ami leginkább az anyagi forrásaik mértékére vezethető vissza.¹¹

A járvány kezelésével kapcsolatban több kutatást is folytattak, amelyek során megállapították, hogy a helyi önkormányzatok jellemzően helyben, önállóan próbálták meg megoldani a rájuk háruló feladatokat, és nem vontak be civil és külső szervezeteket. A veszélyhelyzet ideje

¹⁰ DRASKOVICH Edina: Helyi önkormányzatok a COVID-19 járvány idején. *Infójegyzet*, 2021/11.

¹¹ KOVÁCS Sándor Zsolt: A koronavírus-veszélyhelyzet pénzügyi vetületei a helyi önkormányzatok esetében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/3. 3.

alatt jellemző volt, hogy a helyi önkormányzatok a válság rövid távú következményeit helyezték előtérbe, és a problémák orvoslását a központi kormányzattól várták. Kiemelendő még, hogy fellendült a digitális ügyintézés, és a korábbinál nagyobb szerepet kaptak az online platformok a mindennapos kommunikációban és az ügyintézés során is.

Egy ilyen jellegű veszélyhelyzet idején még fontosabb, hogy az állam gyors és hatékony válaszokat adjon a felmerülő problémákra és kihívásokra, mindamelllett, hogy megfelelő védelmet nyújt az egyének és a társadalom egésze számára. A járvány hatására a „klasszikus” feladatok ellátása mellett új vagy a korábbiakhoz képest más megközelítést igénylő feladatok is megjelentek.¹² A világjárvány következtében még nehezebb a különböző közszolgáltatásokat biztosítani, a járványkezeléssel kapcsolatos feladatokat ellátni és a magánszektor elvárásainak is megfelelni. A felmerülő problémák kezelésében nagy segítséget jelentett a digitalizáció, ami hozzájárult az állami szektor gyorsabb és hatékonyabb működéséhez.¹³

A globális koronavírus-járvány teljes mértékben átalakította az életünket, és felgyorsított digitalizációs folyamatokat, amelyek már a vírus megjelenése előtt elindultak. A pandémia miatt viszont néhány hónap alatt több területen akkora ugrás történt, amekkorát évek alatt sikerült volna elérnünk. A digitalizáció nemcsak az állami szektornak jelent előnyt, hanem a lakosság részéről megjelenő elvárások szempontjából is, hiszen sok esetben a rugalmatlan szolgáltatásokat felválthatják a személyre szabott kezdeményezések.¹⁴

A világjárvány hatására előtérbe került az online ügyintézés, így a közigazgatás működése zavartalanul folyhatott a polgárok egészségének kockáztatása nélkül.¹⁵ A megváltozott körülmények gyors fejlesztéseket követeltek meg, azonban a közigazgatás digitális átalakítása sok időt vesz igénybe. A koronavírus miatt felértékelődtek azok az állami elektronikus szolgáltatások, amelyek elősegíthetik, hogy ne kelljen elhagyni az otthonunkat, de ne is álljon meg az ügyintézés.¹⁶ A leggyakoribb ügykörök online is intézhetővé váltak, továbbá a hatósági ügyekben elektronikusan is benyújthatók lettek a kérelmek. A kormányablakokban is korlátozásokat vezettek be a koronavírus-fertőzés terjedésének mérséklése érdekében. Az intézkedések célja az volt, hogy az ügyfélterekben a lehető legkevesebb személy tartózkodjon egyszerre, mivel az ügyfélszolgálatokon való személyes megjelenés elkerülésével a megbetegedés kockázata és a járvány további terjedése mérsékelhető. A veszélyhelyzet ideje alatt lejáró okmányok érvényesek maradtak a veszélyhelyzet megszüntetésétől számított 15 napig, így azok cseréjére a veszélyhelyzet megszűnéséig nem volt lehetőség.¹⁷

¹² BORCSICZKY Zsuzsa: E-közigazgatás, és szerepe a hatékony állam megteremtésében. *ÁSZ Hírportál*, 2020. november 26. aszhirportal.hu/hirek/e-kozigazgat-es-szerepe-a-hatekony-allam-megteremteseben.

¹³ Magyarország 2021. évi Nemzeti reform programja (2021. április).

¹⁴ Palkovics: A digitalizáció a közigazgatásban sem választás kérdése. *Kormány.hu*, 2020. december 3. kormany.hu/hirek/palkovics-a-digitalizacio-a-kozigazgatásban-sem-valasztas-kerdesre.

¹⁵ A koronavírus miatt is gyorsítani kell a közigazgatás digitalizációját. *Infotér*, 2020. március 10. infoter.hu/cikk/a-koronavirus-miatt-is-gyorsítani-kell-a-kozigazgatás-digitalizációját.

¹⁶ Digitális jólét: állami szerepek a járvány után. *Computerworld*, 2020. július 3. computerworld.hu/uzlet/digitalis-jolet-allami-szerepek-a-jarvany-utan-281064.html.

¹⁷ L. kormanyablak.hu/hu/hirek/a-koronavirus-terjedesenek-megakadalyozasa-erdekeben-az-elektronikus-ugy-intezes-igenybevetel-javasoljuk.

Az e-közigazgatás fejlesztésének eredményeként ma már több száz ügy intézhető elektronikusan. A teljesség igénye nélkül kiemelnénk, hogy az ügyfélkapuval rendelkező állampolgárok támogatást igényelhetnek elektronikus úton, ingatlanok tulajdoni lapját kérhetik le, vagy akár állampapírt vásárolhatnak. Mindemellett számos adóhivatali szolgáltatás is online elérhető, valamint az úgynevezett Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térben elektronikusan hozzáférhetünk egészségügyi adatainkhoz, receptjeinkhez, leleteinkhez egyaránt.

Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az elektronikus ügyintézés lehetősége és szerepe felértékelődött, és alapjaiban változtatta meg a közigazgatás hivatali működését és az ügyfelek ügyintézési szokásait. Az előző évtizedben számos e-közigazgatás-fejlesztési stratégia valósult meg, amely célul tűzte ki, hogy az ügyfelek egyszerűbben, gyorsabban, sorba állás nélkül, lehetőleg online intézhessék ügyeiket. Mégis azt mondhatjuk, hogy a fejlesztések a járvány hatására érték el céljukat, hiszen mindannyian „rákényszerültünk” az e-ügyintézési lehetőségek igénybevételére. A következőkben néhány – általunk a teljesség igénye nélkül, terjedelmi okokból kiemelt – közigazgatási szerv működésével kapcsolatos változást kívánjuk röviden bemutatni.

4. Egyes közigazgatási szervek szerepe, feladata a világjárvány idején

A Covid-19-járvány kezelésével kapcsolatos intézkedések áttekintését követően a továbbiakban vizsgálat tárgyává tesszük, hogy hogyan hatott a járvány az egyes közigazgatási szervek működésére.

4.1. Központi Statisztikai Hivatal

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) feladata békeidőben az, hogy hiteles és megbízható minőségű hivatalos statisztikai adatokkal és elemzésekkel támogassa a tényeken alapuló döntéshozatalt, a tudományos kutatást és a társadalom szereplői közötti párbeszédet. Véleményünk szerint e hivatal munkája az elsők között említendő, hiszen a járvány elleni intézkedések meghozatalának alapját, valamint a lakosság napi tájékoztatását a statisztikai adatok jelentették. Ennek érdekében a KSH munkatársai megfeszített munkával biztosították napról napra az országos adatok összesítéseit, amelyek különös jelentőséggel bírtak a korlátozások szigorításai vagy lazításai során.

A KSH mindennapi tevékenységének része, hogy az adatszolgáltatóira támaszkodva adatfelvételeket hajt végre, a beérkezett adatokat feldolgozza, és az érdeklődők rendelkezésére bocsátja, jelen esetben főként a Belügyminisztériumnak, az Emberi Erőforrások Minisztériumának és a Miniszterelnökségnek mint a járvány kezelésében érintett legfontosabb szervezeteknek. Azonban a járványhelyzet ideje alatt megváltozott a KSH feladata, ahogyan az életünk és körülményeink megváltoztak, azokkal a statisztikának is lépést kell tartania, sőt fel is kell készülnie ezekre. A járvány hatására a KSH egy eddigittől eltérő, új szerepben találta magát: megváltoztak a preferenciák, a felhasználóknak hirtelen más lett az érdekes és releváns, mint korábban, és az időszerezés, az adatközlés gyakorisága is sokkal fontosabbá vált, mint korábban bármikor. Ennek egyik példája a H-UNCOVER – Reprezentatív felmérés a koronavírus elleni küz-

delemben. Ez 2020. május 1. és május 16. között négy orvosi egyetem és a KSH együttműködésével valósult meg, és a célja az volt, hogy reprezentatív országos klinikai járványügyi felméréssel objektív keresztmetszeti képet adjon a járvány kiterjedéséről és az új típusú koronavírussal fertőzöttek, átfertőzöttek valós számáról.¹⁸ Mivel jelenleg is a védőoltás tűnik a leghatékonyabb védekezésnek a járvánnyal szemben, természetesen a KSH is foglalkozik e kérdéskörrel, és heti felmérések alapján tájékoztatja a lakosságot a Covid-19-oltási adatokkal és állapottal kapcsolatban.¹⁹

4.2. Nemzeti Adó- és Vámhivatal

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) a központi hivatalok közé tartozó közigazgatási szerv, amelynek a vírus megjelenése után az egyik legjelentősebb intézkedése a 2020. július 29-én kiadott 7013/2020. számú felhívása volt, amely a koronavírussal szembeni védekezéshez felhasználható áruk behozatalivám- és hozzáadottértékadó-mentességéről rendelkezett.²⁰ Ez természetesen nagymértékben megkönnyítette az orvosi eszközök (pl. lélegeztetőgépek, fertőtlenítőszer, maszkok stb.) behozatalát. A vámmentesség feltételeként határozták meg, hogy a koronavírussal szembeni védekezéshez felhasználható termékek behozatala a katasztrófa áldozatainak javára történjen. Ennek feltétele viszont az volt, hogy a behozott árukat meghatározott célokra használják fel, vagyis a behozni kívánt termékeket a katasztrófa áldozatai között osszák szét, vagy a katasztrófa áldozatainak ingyen bocsássák rendelkezésre (ebben az esetben tehát nem történik tulajdonjog-átruházás). Itt a „katasztrófa áldozatai” alatt a Covid-19-járványnak vagy a járvány veszélyének kitett, illetve a járvány leküzdésében részt vevő személyeket kell érteni. A határozat a vámmentesen behozható áruk jellegét nem határozta meg konkrétan, nem sorolta fel a szóba jöhető árucikkeket, ugyanakkor kimondta, hogy nem adható mentesség a katasztrófa sújtotta területek újjáépítésére szánt anyagokra és berendezésekre.

A vámmentesség megszerzéséhez az importőrnek úgynevezett vámmentes vámeljárást kell kezdeményeznie. Egyes esetekben ehhez vámmentes vámeljárással jogosító engedélyre is szükség van. Vámmentességet kaphatnak a következő importáló szervezetek: állami szervezetek, önkormányzatok, közintézmények és egyéb közjogi szervek, katasztrófaelhárító szervezetek, valamint a NAV által jóváhagyott egyéb jótékonyági vagy emberbaráti szervezetek. Mivel a határozat visszamenőlegesen, 2020. január 30-tól teszi lehetővé a vám- és áfamentesség igénybevételét, lehetőség van a megfizetett vám visszafizetésére az azóta végzett vámeljáráások után. A vámmentesség utólagos igénybevételekor egyidejűleg kell kérelmezni az eredeti vámáru-nyilatkozat eljárás kódjának módosítását és a vám visszafizetését.

¹⁸ H-UNCOVER – Reprezentatív felmérés a koronavírus elleni küzdelemben, ksh.hu/huncover_reprezentativ_felmeres_eredmenyek?utm_source=kshhu&utm_medium=banner&utm_campaign=home.

¹⁹ KSH heti monitor. ksh.hu/heti-monitor/index.html.

²⁰ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás Vám Főosztálya főosztályvezetője által kiadott 7013/2020. felhívás a koronavírussal szembeni védekezéshez felhasználható áruk behozatali vám- és hozzáadottértékadó-mentességéről. nav.gov.hu/nav/vam/vaminformaciok/behozatal/7013_2020_felhivas_a20200730.html?query=koronavirus.

Szintén nagyon fontos intézkedése volt a NAV-nak a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló kormányrendelet alapján,²¹ hogy a vendéglátó-üzletekben az ott foglalkoztatottakon kívüli személy csak az elvitelre alkalmas ételek átvétele és szállítása érdekében tartózkodhat. 2020. november 14-től addig, amíg ez a rendelkezés hatályos, 5%-os adómérték vonatkozik az elvitelre vagy a házhoz szállítással értékesített étel- és ital-forgalomra.

A kormány intézkedései, rendeletei is igyekeztek a távmunkát támogatni, amennyire lehetséges – ezt bizonyítja a korábban kiadott, a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet. Ennek értelmében a költségelszámolási szabályokat azok a munkavállalók alkalmazhatják, akik a munkaszerződésben távmunkavégzésben állapodtak meg a munkáltatójukkal, vagy a munkáltatóval történt megállapodás alapján munkájukat a veszélyhelyzeti rendelkezések alapján távmunkában végzik.²²

A NAV szempontjából még jelentős kormányzati döntésnek minősül az adózási könnyítés a veszélyeztetett ágazatokban, amelyet a 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet tartalmaz.²³ Ennek lényege, hogy 2020. november 11-től csökkentették a veszélyeztetett gazdasági ágazatokban működő vállalkozások közterheit. A kedvezményeket a kifizetők a munkaviszonyban foglalkoztatottakkal összefüggésben felmerülő közterhek után tudják érvényesíteni. E gazdasági ágazatokhoz tartozó vállalkozások köre folyamatosan bővült, valamint a kedvezmény igénybevételének időszaka is több alkalommal meghosszabbodott. Az egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról szóló 86/2021. (II. 27.) Korm. rendelet 2. §-a alapján 2021 márciusában is érvényben maradtak a veszélyeztetett gazdasági ágazatokban működő vállalkozásokra vonatkozó kedvezmények, 2021. márciusra a kifizetőknek a munkaviszonyban foglalkoztatott természetes személy foglalkoztatása után nem kellett szociális hozzájárulási adót és szakképzési hozzájárulást fizetniük. A veszélyeztetett ágazatba tartozó, rehabilitációs hozzájárulás fizetésére kötelezett kifizetők mentesülnek a 2021-ben három hónapra arányosan jutó rehabilitációs hozzájárulás alól, és nem kellett megfizetniük a 2021. első negyedévi előleget sem.²⁴

Ezen intézkedésnek a járvánnyal szembeni hatékony védekezés, a gazdaság és a politika szempontjából is nagy jelentősége van, hiszen segíti a rászorultakat. A NAV esetében is elmondhatjuk, hogy az online tér adta lehetőségek felértékelődtek, és akár az adatszolgáltatásra, a jelentések megküldésére, akár az online napi munkabejelentésre gondolunk, láthatjuk, hogy az infokommunikációs technológiai eszközök szerepe milyen fontos a gyors és a jelen esetben biztonságosabb és folyamatos – kétirányú – szolgáltatás nyújtásához.

²¹ 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről.

²² Uo.

²³ 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről.

²⁴ Nemzeti Adó- és Vámhivatal: Adózási könnyítések a veszélyeztetett ágazatokban. nav.gov.hu/nav/segitseg_rendkivuli_helyzetben/adozasi_konnyitesek/Marciusra_is_ervenyes20210302.html.

4.3. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) szerepvállalása, feladatellátása során elsősorban a járványügyi helyzetre való tekintettel koronavírussal kapcsolatos adatkezelési tájékoztatókat tett közzé, amelyek a következők voltak:

- Tájékoztató az új típusú koronavírus járványra (Covid-19) tekintettel az egészségügyi válsághelyzet elrendelésével bevezetett járványügyi készség időtartama alatt a testhőmérséklet mérésével összefüggő egyes adatkezelések kapcsán;
- Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések járványügyi veszélyhelyzet miatti változásáról (2021. 02. 23-tól);
- Tájékoztató a digitális távoktatás adatvédelmi és adatbiztonsági vonatkozásairól;
- Tájékoztató a koronavírussal kapcsolatos adatkezelésekről.

Ezek közül kiemelendő a testhőmérséklet mérésével összefüggő adatkezelési tájékoztató, amely a 2020. október 1. napjától hatályban lévő, a járványügyi készségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 4. és 5. §-ai alapján fogalmaz meg állásfoglalást a kötelező adatkezelés jogszerűségének megítélése kapcsán. A kormányrendelet előírta, hogy a köznevelési és a szakképző intézményekben (a későbbiekben az alkalmazási helyszínek kiegészültek pl. az egyetemekkel) kötelező volt a testhőmérséklet ellenőrzése, aminek az intézménybe érkezéskor mindenki köteles volt magát alávetni. Itt szeretnénk leszögezni, hogy a hazai jogszabályi környezetben a digitális és az analóg lázmérőkkel végzett testhőmérséklet-ellenőrzés adatkezelésnek minősül,²⁵ ha annak érintettje azonosított vagy azonosítható.

A NAIH a folyamatosan és jelentősen emelkedő esetszámra tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy egészségügyi válsághelyzetben a testhőmérséklet-méréssel összefüggő diagnosztikai szűrőeszközök alkalmazása alapelszerűnek minősül, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- az adatkezelő tulajdonában, használatában álló területre, épületekbe történő beléptetés során;
- valamennyi belépni szándékozó személyre egységesen kiterjedő védelmi intézkedésként (ügynevezett héjvédelem) alkalmazzák;
- az a testhőmérséklet-mérés alanyának kifejezetten ezen adatkezelési cél érdekében történő azonosításához nem kötött, és semmilyen módon nem jár az adat rögzítésével, további tárolásával, továbbításával.²⁶

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i 2016/679/EU rendelete 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). A 4. cikk 2. pontja szerint adatkezelés „a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közlés, továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés”.

²⁶ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság: Tájékoztató az új típusú koronavírus járványra (Covid-19) tekintettel az egészségügyi válsághelyzet elrendelésével bevezetett járványügyi készség időtartama alatt a testhőmérséklet mérésével összefüggő egyes adatkezelések kapcsán. 2020. október 14.

A NAIH álláspontja szerint önmagában abból a tényből, hogy valakinek magasabb a testhőmérséklete, nem vonható le egyértelműen az a következtetés, hogy az új típusú koronavírusal fertőzött, így a belépésnél való testhőmérséklet-mérés alapján az adatkezelő semmilyen következtetést nem vonhat le az adott személy egészségi állapotára vonatkozóan, pusztán a belépés engedélyezésére vagy megtagadására jogosult az általa előre meghatározott objektív szempontok alapján. Ennek megfelelően a jelen védelmi intézkedés során az adatkezelő kizárólag arra vonatkozóan hozhat döntést, hogy a területére belépést megkísérlő valamennyi személy belépését engedélyezi-e (mert a mért érték alacsonyabb az előre meghatározott értéknél), avagy azt megtagadja (mert a mért érték magasabb az előre meghatározott értéknél, így kockázatot hordoz más személyekre nézve), hiszen az intézkedés céljának eléréséhez csak ebben az esetben lehet alkalmas eszköz a testhőmérséklet mérése.²⁷ A NAIH emellett felhívta a figyelmet arra is, hogy a mérés alanyának kifejezetten ezen adatkezelés céljából való azonosítása sem a mérést megelőzően, sem pedig a belépés megtagadását követően nem indokolható, arról csak statisztikai adat gyűjthető.

5. Mobilapplikációk szerepe a világjárvány elleni küzdelem során

A világjárványra való hazai és uniós reagálás tartós megoldást kínáló eleme a koronavírus elleni hatékony és biztonságos oltóanyag kifejlesztése és elosztása, azonban, véleményünk szerint, a tesztelés és a kontaktkutatás kulcsfontosságú a vírus terjedésének korlátozása szempontjából, és segíteni fog abban is, hogy a helyzetet jobban ellenőrzés alatt tarthassuk. A kontaktkutatást illetően az uniós vezetők megvitatták a Bizottság által a mobilalkalmazások közötti interoperabilitásról előterjesztett kezdeményezést és a közös közegészségügyi utasazonosító űrlappal kapcsolatos munkát, amelyek szintén elősegíthetik a kontaktkutatást. Megvitatták továbbá a karantén időtartamának harmonizálásával kapcsolatos lehetőségek sorát is, amely azért okoz gondot, mert a szabályozás tagállamonként eltérő.

Kiemelésre érdemesnek tartjuk az úgynevezett víruskövető mobilalkalmazásokat, amelyek célja a járvány terjedésének követése és lassítása. Az applikáció számos előnye mellett – pl. a lehető leggyorsabb információgyűjtési eszköz, gyors adatösszesítés, GPS-alapú figyelemfelhívás stb. – felmerül az adatvédelemre vonatkozó jogi kérdés is.²⁸ A Bizottság a tagállamokkal, az európai adatvédelmi biztossal és az Európai Adatvédelmi Testülettel együttműködve összeállította a Covid-19-járvánnyal kapcsolatos alkalmazások kifejlesztésére vonatkozó irányelveit, hogy segítséget adjon az adatvédelmi szabályok betartásához. Az adatvédelemről szóló rész az irányelvek egyik legfontosabb része, amely rögzíti, hogy az alkalmazásoknak teljes mértékben meg kell felelniük az uniós adatvédelmi szabályoknak. Itt kell azonban azt is megemlíteni, hogy a szabályok – és a mobilapplikációk – elkészítésekor mindenki az egészségügyi célokat, érdekeket igyekezett az első helyre tenni. A koronavírus-alkalmazások fejlesztésének fő előfeltételei a következők:

²⁷ Uo.

²⁸ Bővebben l. még Li DU – Vera L. RAPOSO – Meng WANG: COVID-19 Contact Tracing Apps: A Technologic Tower of Babel and the Gap for International Pandemic Control. 8(11) *JMIR uHealth* (2020).

- a nemzeti egészségügyi hatóságoknak engedélyezniük kellene az alkalmazásokat;
- továbbra is teljes mértékben a felhasználók rendelkeznek személyes adataik felett;
- csak azokat a személyes adatokat szabad feldolgozni, amelyek az adott cél szempontjából relevánsak, és nem szabad a szükségesnél tovább tárolni;
- az adatokat az egyén eszközén, titkosítva kell tárolni;
- biztosítani kell a feldolgozott adatok pontosságát; a nemzeti adatvédelmi hatóságokat teljes mértékben be kell vonni az alkalmazások fejlesztésébe.

A kontaktkutató applikációk sok helyen egyre népszerűbbek, így Magyarországon is – hazánkban ez az applikáció a VírusRadar. A járvány legyőzéséhez elengedhetetlen lenne, hogy minél többen használják az alkalmazást a fertőzés terjedésének csökkentésére, így most – a negyedik hullám küszöbén – talán még fontosabb, mint korábban volt. Ehhez hozzátartozik az a tény is, hogy hazánkban a védőoltás-felvevő hajlandóság megtorpanni látszik, és még mindig magas azoknak a száma, akik életkoruk miatt veszélyben vannak. Az ő egészségük védelmében is célszerű a lehető legteljesebb információ beszerzése.

Az adatvédelmi aggályok kapcsán ki kell emelnünk, hogy a kontaktkutató alkalmazások nem gyűjtik a felhasználói adatokat, csak azt nézik, hogy a telefon tulajdonosa találkozott-e az elmúlt tizennégy napban olyan telefontalakkal, amelyre szintén telepítve van az alkalmazás, és annak használója bizonyítottan koronavírusos-e. A szoftver bluetooth-kapcsolatot használva folyamatosan rögzíti azoknak a készülékeknek az egyedi, titkosított azonosítóit, amelyek legalább negyedórán át kétméteres közelségben vannak. Fertőzés esetén a felhasználó döntheti el, hogy megosztja-e a járványügyi szakemberekkel a mobil által rögzített adatokat.²⁹

Az alkalmazás adatvédelmi tájékoztatója alapján az egyetlen adat, amelyet az applikáció segítségével a magyar állam tárol, a mobilszám. A VírusRadarba való regisztrációt követően egy egyedi véletlenszerű kód generálódik az azonosítás céljából, azt pedig hozzárendelik a mobiltelefonhoz. A felhasználók mobiltelefonszámát és kódját egy biztonságos szerveren tárolják, és soha nem jelenítik meg a nyilvánosságban. A tájékoztató azt is kiemelte, hogy a VírusRadar nem figyeli a felhasználók mozgását és tartózkodási helyét, és nem gyűjt adatokat róluk. Az alkalmazás bluetooth használatával becsüli meg a távolságot más telefonoktól, amelyek a VírusRadar fut. Fontos kiemelni az alkalmazással kapcsolatban, hogy ha egy másik, a VírusRadart futtató telefon közelében van a felhasználó, mindkét telefon bluetooth segítségével cserél kódokat az alkalmazásból, amelyeket csak a járványügyi szakemberek tudnak dekódolni, és amelyek nem fedik fel egyik felhasználó személyazonosságát sem. A felhasználási hajlandóság kapcsán elmondhatjuk, hogy a hatóságok legnagyobb sajnálatára nem számít túl népszerű alkalmazásnak, annak ellenére, hogy ingyenes és nagymértékben hozzá tudna járulni a betegség további terjedésének lassításában, illetve a kontaktkutatásban. Az applikációt az első pár hónapban alig több mint hetvenötezer felhasználó töltötte le.³⁰ Ez a szám a mai napi adatok alapján sem éri el a kétszázézer felhasználót sem.³¹

²⁹ Életeket menthet a magyar kontaktkövető app. *Computerworld*, 2020. szeptember 17. [computerworld.hu/biztonsag/elteket-menthet-a-magyar-kontaktkoveto-app-284500.html](https://www.computerworld.hu/biztonsag/elteket-menthet-a-magyar-kontaktkoveto-app-284500.html).

³⁰ [L. koronavirus.gov.hu/cikkek/itm-mar-tobb-mint-75-ezren-toltotte-le-virusradar-alkalmazast](https://www.koronavirus.gov.hu/cikkek/itm-mar-tobb-mint-75-ezren-toltotte-le-virusradar-alkalmazast).

³¹ Forrás: Google Play és App Store applikációs boltok adatai.

Elérhető emellett a Házi Karantén Rendszer nevű alkalmazás, amely lehetővé teszi, hogy a házi karanténban lévő emberek közreműködésével az ellenőrzésre fordított erőforrások – rendvédelmi és egészségügyi szervek dolgozói, önkormányzati rendészetek stb. – a vírus elleni védekezés egyéb területein legyenek bevetethetők. Ennek segítségével a járvány következő hullámának kicsúcsosodásakor is marad elég emberi erőforrás azoknak a házi karanténban lévő személyeknek az ellenőrzésére, akik nem tudnak élni az applikáció lehetőségével, mivel sajnos nem mindenki rendelkezik okostelefonnal, illetve előfordul olyan eset is, hogy valaki bizalomhiány miatt nem kívánja használni az alkalmazásokat, és adott esetben emiatt akár le is tagadja, hogy van okostelefonja. Ez azért fontos körülmény, mivel ha a technikai feltételek adottak, akkor kötelező a rendszer használata, ezzel biztosítva a karanténkötelezetteknek a lehető legkényelmesebb megoldást a karantén szabályainak betartására, és csökkentve a rendvédelmi szervek leterheltségét.

Az alkalmazás a karantén idejére véletlenszerűen generált időpontokban távellenőrzési kéréseket küld a felhasználónak sms útján, amelyeket a mobilkészüléke használatával egyszerűen teljesíthet. A távellenőrzési kérés beérkezését követő tizenöt percen belül szükséges az alkalmazás elindítása, majd a távellenőrzési kérés teljesítése. A rendszer automatikusan több képet készít a felhasználóról, ami alapján igazolja a személyazonosságát, illetve a tartózkodási helyét, amit összevet a regisztráció során megadott házi karantén címével. A karanténfigyelő a következő adatokat kezeli az applikáción keresztül:

- természetes személyazonosító adatok;
- elérhetőségi adatok;
- a házi karantén teljesítésére kijelölt hely címadatai;
- arcképmás (biometrikus azonosításhoz);
- érintett mozgási adatai (GPS-térkoordináták);
- login adatok (felhasználónév, jelszó, egyedi felhasználóazonosító).

Ezeket a rendőrség és a járványügyi hatóság mint adatkezelő hatóság a házi karantén megszűnésétől számított hatvan napig kezeli.³²

A fent ismertetett alkalmazások kulcsfontosságúak lehetnek a járvány elleni hatékony védekezés szempontjából, azonban fontos kiemelni, hogy az applikációknak tiszteletben kell tartaniuk az EU adatvédelmi jogszabályait. A parlament 2020. április 17-én elfogadott állásfoglalásában számos biztosítékot kért erre, és kiemelte, hogy bármilyen, a világjárvány ellen használt digitális technikának teljes mértékben összhangban kell lennie a szigorú európai adatvédelmi és a magánélet védelmére vonatkozó szabályokkal. A megszerzett információk kezelésének meg kell felelnie a meglévő adatvédelmi jogszabályoknak, amelyek bizonyos szintű garanciát nyújtanak az emberi jogok védelmére.³³ A házi karanténrendszer felhasználási hajlandóságában már egy kicsit árnyaltabb a kép, hiszen ennek alkalmazását a hatóságok előírhatják, ha bizonyítottan adottak a technikai feltételek, de ennek ellenére sem magas, kevesebb mint háromszázezer felhasználó vette igénybe.³⁴

³² 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vonatkozásában elrendelt hatósági házi karantén elektronikus ellenőrzéséről 3. § (5) bek.

³³ Európai Parlament: Covid19: a vészhelyzeti intézkedések hatása az emberi jogokra.

³⁴ Forrás: Google Play és App Store applikációs boltok.

Vitán felül áll, hogy a mobilapplikációk nagymértékben hozzájárulhatnak a járvány sikeres leküzdéséhez. Ehhez azonban az országok merőben más módon állnak hozzá. Európára egy demokratikusabb – és a fentebb már taglalt adatvédelmi szabályokat is teljesítő – használati szokás jellemző, ezzel szemben a világ egyes pontjain – például Ausztráliában – kötelezik a lakosságot az alkalmazások használatára. Ennek is köszönhető, hogy Ausztráliában a fertőzések száma lényegesen alacsonyabb, mint sok más nagy méretű államban a világon, továbbá új fertőzések azonosítása mellett a lehetséges kontaktkutatás is sokkal gyorsabb és eredményesebb. Nem bocsátkoznánk okfejtésbe, hogy milyen mértékű kapcsolat mutatkozik a két tény között, de annyit talán megállapíthatunk, hogy a kötelező használat miatt a nyomon követés és az információgyűjtés összehasonlíthatatlanul hatékonyabb.

6. Záró gondolatok

A kutatás során a Covid-19-járvány hatásait vizsgáltuk, különös tekintettel a magyar közigazgatásra. Összességében megállapítható, hogy a járvány következtében számos megoldandó feladat jelent meg, ami megkövetelte az állam szerepének megerősödését. Véleményünk szerint a Covid-19-járvány nemcsak a gazdaságon és a társadalmon, hanem a magyar jogrendszeren is tartós nyomokat fog hagyni. Számos új joggyakorlat jelent meg, és az egyes közigazgatási és államigazgatási szervek működésében radikális változások következtek be. A veszélyhelyzet júniusban megszűnt, de számos rendelkezés azon túlmenően is hatályban maradt, hiszen sajnos nem tudhatjuk, hogy hány hulláma várható még a járványnak, illetve milyen más hasonló járványok jelenhetnek meg.

Médiaszabályozási indikációk az online figyelem piacok kudarcainak kiküszöböléséhez

TÓTH ANDRÁS*

1. Bevezetés: az online figyelem piacok és működésük kudarcai

A figyelem piaci szereplők olyan internetes platformok, amelyek emberi figyelem és adatok felhasználásával¹ felületet kínálnak az online térben reklámozóknak, illetve a felhasználók szokásait is megérteni segítő adatokat adnak el harmadik feleknek, függetlenül attól, hogy milyen, nem pénzért kínált szolgáltatással gyűjtik egybe az emberek figyelmét (pl. Facebook, Google, YouTube). E figyelemkereskedőkben közös a platformalapúság és a zéró áras üzleti modell alkalmazása. Az ilyen zéró áras üzleti modellel alapuló, adatvezérelt online szolgáltatások piaci értékét 2020-ra 300–320 milliárd euróra becsülték.² Az Egyesült Nemzetek Szervezetének adatai szerint ez a piac globálisan magasan koncentrált, mert a legnagyobb online platformok piaci kapitalizációja alapján az amerikai és kínai cégek teszik ki a 90%-át, ebből az amerikai vállalatok részesedése 70%, az európai cégek aránya pedig nem éri el a 4%-ot.³ Az amerikai Google dominálja az Európai Unióban a keresőmotorok és a mobiltelefonos operációs rendszerek piacát, a Facebook pedig meghatározó a közösségi média területén.⁴

A figyelem piaci működésének legfőbb anomáliája, hogy hatalmas mennyiségű adat halmozódik fel amerikai magánpiaci szereplőknél. Ebből két hátrányos következmény adódik. Az egyik stratégiai, és súlyosan érinti az EU digitális szuverenitását.⁵ Az európai adatok 90%-át

* Tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: toth.andras@kre.hu.

¹ John M. NEWMAN: *Regulating Attention Markets*. Miami, University of Miami, 2019. 25.

² Az európai adatvédelmi biztos előzetes véleményének összefoglalója az adatvédelemről és a versenyképességről az óriás méretű adathalmazok korában. Brüsszel, 2018. március 26. 8.; Marc VAN LIESHOUT: *The Value of Personal Data. IFIP Advances in Information and Communication Technology*, 2015. 26–38.

³ United Nations Conference on Trade and Development: *Digital Economy Report*. September 2019. 23.

⁴ European Commission: *Inception impact assessment on the Ex ante regulatory instrument*, Ares(2020) 2877647 (2020).

⁵ Sean FLEMING: *What is Digital Sovereignty and Why is Europe so Interested in It?* *World Economic Forum*, 2021. március 15. www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty.

ugyanis amerikai vállalatok az USA-ban kezelik.⁶ Ha az adat az új olaj,⁷ akkor az, aki birtokolja, jelentős hatalmat tudhat magáénak.⁸ Kína az adatvagyonát lényegében nemzeti stratégiai értéknek tekinti, teljes állami felügyeletet érvényesít felette az egyéni jogok védelmének figyelmen kívül hagyásával, az USA-ban viszont e téren is a magánszféráé a döntő szerep jelentős piaci koncentrátsággal.⁹ Az amerikai technológiai óriások zéró áras üzleti modellje az európai adatvagyon az USA-ba szívja, ami nem csak további üzletszerzésre használható fel. Az EU adatstratégiája is kifejezetten megerősíti, hogy az európai adatvagyon elszívása „azzal a kockázattal jár, hogy az uniós polgárok és vállalkozások adataihoz olyan harmadik országbeli joghatóságok férnek hozzá, amelyek nincsenek összhangban az EU adatvédelmi keretével”.¹⁰

Az Európai Unió Bírósága 2020 júliusában hozott ítélete¹¹ is megerősíti ezeket az aggodalmakat. Ebben a testület kinyilvánította, hogy az EU–USA adatvédelmi pajzs keretrendszere már nem érvényes mechanizmus az unió adatvédelmi követelményeinek való megfelelés érdekében, amikor személyes adatokat továbbítanak az EU-ból az Egyesült Államokba. Az Európai Unió Bírósága szerint nincs biztosítva az EU általános adatvédelmi rendeletében (GDPR)¹² és az Európai Unió Alapjogi Chartájában a személyes adatok vonatkozásában rögzített védelmi szint, mert az EU-s adatok jogosultjainak nem áll rendelkezésükre hatékony védelmi mechanizmus, ha az amerikai felhasználás sérti az unió jogában létező és elismert jogait, például az adataik amerikai kormányzati felhasználása esetén. Kérdés, hogy az Európai Unió Bírósága már említett 2020. júliusi ítélete végre véget vet-e az európai adatvagyon USA-ba hurcolásának.¹³ A Facebook esetében ez átmenetileg meg is történhet (ennek esetére a Facebook az európai profilok felfüggesztésével fenyegetett),¹⁴ viszont hosszú távon egy uniós alapjogi aggályokat kiküszöbölő EU–USA adattovábbítási megállapodás hatálya alatt az amerikai technológiai óriások folytathatják az adatfelhalmozást.

⁶ Samuel STOLTON: LEAK: Commission in bid for EU data sovereignty with digital decade targets. *Euractiv*, 2021. márc. 8. euractiv.com/section/digital/news/leak-commission-in-bid-for-eu-data-sovereignty-with-digital-decade-targets.

⁷ The World's Most Valuable Resource is no Longer Oil, but Data. *The Economist*, 2017. május 6. economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data.

⁸ François CANDELON – Martin REEVES: The New Digital World: Hegemony or Harmony? *BCG Henderson Institute*, 2017. november 14. bcg.com/publications/2017/strategy-globalization-new-digital-world-hegemony-harmony.

⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai adatstratégia. Brüsszel, 2020. 02. 19. COM(2020) 66, final, 3.

¹⁰ Uo.

¹¹ C311/18. sz., *Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:559].

¹² 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: GDPR), OJ L 119, 2016. 05. 04. 1–88.

¹³ Conor HUMPHRIES: EU-US Data Flows could Face 'Massive Disruption' – Irish Regulator. *Reuters*, 2021. február 25. reuters.com/business/media-telecom/eu-us-data-flows-could-face-massive-disruption-irish-regulator-2021-02-25.

¹⁴ Jean-Luc SAURON: Digital Regulation: Have Competition Policy Tools Failed? 1 *Concurrences* (2021), Art. N° 98507, 2–3.

Bár az EU digitális kitettsége elvben az alapjogi aggályok kiküszöbölése révén csökkenhet, az európai adatvagyon magánkézben való felhalmozódása felvet egy másik aggályt is, amely az adatok jövőbeli technológiai fejlesztésekhez, versenyhez szükséges szabad hozzáférhetőségéből fakad. Az adatok ugyanis nem versengő jószágok, vagyis ugyanazon adatokat többen is felhasználhatják. Ha azonban kizárólag nagyvállalatok birtokában vannak, az negatív következményekkel járhat az adatgazdaságra nézve.¹⁵ Az EU adatstratégiája kifejezetten is elismeri, hogy „jelenleg a világ adatainak nagy részét néhány technológiai nagyvállalat birtokolja. Ez visszafoghatja az adatvezérelt vállalkozások megjelenését, növekedését és innovációját az EU-ban”.¹⁶ Ez pedig többek között a mesterséges intelligencia (MI) kifejlesztése és felhasználása terén folytatott nagy nemzetközi versenyfutásban bizonyul károsnak,¹⁷ mivel az adatok mennyiségi és minőségi szempontból is meghatározók az MI-k működése szempontjából.¹⁸ Nem véletlen, hogy az MI-be mint a jövő technológiájába való beruházás terén az EU-t (7%) az USA és a Kína is megelőzi (együtt 80%-ot tesznek ki).¹⁹

Az EU adatstratégiája egyfajta harmadik utas megoldásként az adatok szabad áramlása és védelme mellett teszi le voksát. A már jól ismert adatvédelmi szabályozáson túl az adatok uniós belüli szabad áramlásának biztosítása érdekében az EU eddigi és előirányzott intézkedései az alábbi területeket érintették:

- nem személyes adatok szabad áramlását biztosító adatlokalizációs előírások tilalmazása;²⁰
- a közzféra adatainak megnyitása;²¹
- a közzféra védett adatai felhasználásának harmonizált szabályozása, az európai adatterek közös szabályainak meghatározása és az önkéntes adatfelkínálás, az úgynevezett adataltruizmus (Data Governance Act javaslata);²²

¹⁵ BEREC: Jelentés az adatgazdaságról. BoR (19) 106, 2019. június 13., 10.; Chris Jay HOOFNAGLE – Jan WHITTINGTON: Free: Accounting for the Costs of the Internet’s Most Popular Price. 61 *UCLA Law Review* (2014) 606., 635.

¹⁶ Bizottság i. m. (9. lj.) 3.

¹⁷ TÓTH András: Mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, 2019/2. 3–9.; A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A közös európai adattér kialakítása felé. Brüsszel, 2018. 04. 25. COM(2018) 237, final, 1.

¹⁸ Az MI megbízható működése szempontjából kritikus, hogy az adatok teljes körűek és relevánsak legyenek, különben fennáll az emberi jogok sérülésének veszélye (diszkrimináció, egészség). L. Európai Bizottság: *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése*. Brüsszel, 2020. 02. 19., COM(2020) 65, final, 19.

¹⁹ *Artificial Intelligence, Blockchain and the Future of Europe: How Disruptive Technologies Create Opportunities for a Green and Digital Economy*. European Investment Bank, 2021. eib.org/attachments/thematic/artificial_intelligence_blockchain_and_the_future_of_europe_report_en.pdf.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről. OJ L 303, 28.11.2018, 59–68.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról. HL L 172, 26.6.2019, 56–83.

²² Javaslát: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai adatkormányzásról (Data Governance Act). Brüsszel, 2020. 11. 25. COM(2020) 767, final, 2020/0340 (COD).

- a piaci szereplők közti (B2B) adatmegosztás szabályozása (adattörvény-tervezet);²³
- a technológiai nagyvállalatok adatvagyonával való gazdálkodás (Digital Market Act javaslat).²⁴

A fenti kezdeményezések egyrészt az európai adatvagon alternatív (a technológiai óriások adatvagyonára melletti) módszerekkel való megteremtését célozzák, másrészt a technológiai óriások adatvagyonával való gazdálkodást érintenék.²⁵ Ezek az európai intézkedések azonban mintegy adottságként fogadják el a figyelemkereskedők zéró áras üzleti modelljének legfőbb káros következményét, az európai adatok néhány technológiai óriás kezében való felhalmozódását, és azt igyekeznek ellensúlyozni ahelyett, hogy a károsodásra vezető folyamat gyökerét ragadnák meg. Az online figyelempiacok működési kudarainak kiküszöböléséhez segítséget nyújt a médiapiacok és szabályozásuk analóg helyzete. Jelen tanulmány célja, hogy a médiapiacok működéseinek olyan összefüggéseire mutasson rá, amelyek az online figyelempiacoknál hiányoznak ahhoz, hogy a piaci kudarcok kezelésének útjára lehessen lépni.

2. Médiapiaci analógiák a figyelempiacok kudarcainak megértéséhez és kiküszöböléséhez

2.1. A platformalapú működés közgazdasági alapjai

A figyelem- és a médiapiacok közötti legfontosabb közgazdasági összefüggés a platformalapúság. A platformok interakciókat biztosítanak a különböző oldalai (a kereslet és kínálat) között, és ez lehetőséget ad számukra, hogy akár mindkét oldaltól ellenszolgáltatást szedjenek be. A platformok lehetnek két- vagy többoldalúak attól függően, hogy hányféle csoport között teremtenek interakciót, de közös bennük, hogy a hálózati hatás és a méretgazdaságosság kialakulására épülnek.²⁶ A platform oldalainak keresletét a hálózati hatás köti össze: a magasabb kereslet további keresletet és kínálatot vonz. A hálózati hatás egy úgynevezett externália, amiről akkor beszélünk, ha az érintettek közötti tranzakció hatásai harmadik felet is érintenek akár pozitív, akár negatív irányban, és lehetnek közvetlenek és közvetettek. Közvetlen (keresleti) hálózati hatásról akkor beszélünk, amikor az a platformot használók tekintetében jelentkezik (pl. ha sokan használják ugyanazt a közösségi médiát, akkor egyre növekvő számban tudnak egymás között adatot cserélni, ami tovább növeli a platform vonzerejét), közvetetről (kíná-

²³ Európai Bizottság: Az adatkezelési rendelet és az adatbázisok jogi védelmére vonatkozó módosított szabályok. ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13045-Data-Act-including-the-review-of-the-Directive-96-9-EC-on-the-legal-protection-of-databases_en.

²⁴ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (Digital Markets Act). Brüsszel (2020. 12. 15.), COM(2020) 842, final, 2020/0374.

²⁵ Florian C. HAUS – Anna-Lena WEUSTHOF: The Digital Markets Act – A Gatekeeper's Nightmare? 9(6) *Wirtschaft und Wettbewerb* (2021) 321.

²⁶ Antonio CAPOBIANCO – Anita NYESŐ: Challenges for Competition Law Enforcement and Policy in the Digital Economy. 9(1) *Journal of European Competition Law & Practice* (2018) 20.

latiról) pedig akkor, amikor a többlethasználat által generált adatok a szolgáltatás további fejlesztését teszik lehetővé (pl. egy operációs rendszer növekvő népszerűsége azokat a fejlesztőket is vonzza, akik arra írnak alkalmazásokat).

A hálózati hatás piaci hatalmat hozhat létre, hiszen minél többen használják a platformot, annál vonzóbb lesz mások számára is, ami további befektetést és ezáltal felhasználót bír kapcsolódásra. Ennek eredményeként létrejöhet egyfajta hógolyóhatás, ami egy adott ponton (*tipping point*) átbillenve egyeduralkodóvá teheti a platformot.²⁷ Amikor a méretgazdaságosság és a hálózati hatás kombinációjaként egyetlen vállalkozás javára billen az egész piac, akkor a verseny már a piacért és nem a piacon folyik.²⁸ Ebben az esetben a piaci hatalom tartósan is fennállhat, miként a technológiai óriások példája is mutatja. Ez azért figyelemre méltó, mert e cégek szellemi tulajdont képező innovációik révén tettek szert piaci hatalomra.²⁹ Ezzel kapcsolatban ki kell térni a schumpeteri versenyelméletre, amely szerint a szellemi tulajdont létrehozó beruházás jutalma a monopolpozíció, amely biztosítja a szellemi tulajdon létrehozásába való befektetés megtérülését.³⁰ A schumpeteri dinamikus versenyelmélet szerint az ilyen innovatív piacokon az új piacra lépők hamar letaszítják a trónról a korábbi nyerteseket. Azonban éppen a technológiai óriások szolgáltatnak arra példát, hogy a schumpeteri versenyelmélet az innovációkkal jellemzett piacokon megdőlni látszik, hiszen a technológiai óriások piaci hatalma évtizedes távlatban töretlen.³¹ Emiatt fontos, hogy az ilyen piacokon külön szabályozás biztosítsa az innovatív piaci szereplők számára a szabad belépés feltételeit, és ezért hangsúlyozza a Nemzetközi Valutaalap is, hogy a digitális piacokon az interoperabilitás biztosítása és az adathordozhatóság a verseny élénkítésének fontos eszköze,³² és ezekkel a DMA-javaslat³³ is számol.

Különbséget lehet tenni kétoldalú tranzakciós és nem tranzakciós platformok között is.³⁴ Kétoldalú nem tranzakciós platform például a médiaszolgáltató, ahol a két oldal között van interakció, de nincsen észlelhető tranzakció, ezért a platform két oldala nem ugyanazért a szolgáltatásért fizet. A médiapiacra a televíziócsatorna versenyben van például a nyomtatott sajtótermékkel a hirdetőkért, de nem versenyez ugyanazon előfizetőkért. Ebben az esetben a platform felhasználói az értékes tartalomért, a hirdetők a felhasználók figyelmének eléréseért fizetnek a platformnak. A tranzakciós kétoldalú piacok esetében (mint amilyen a kártyás fizetés, az online

²⁷ Uo., 22.

²⁸ Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report. *Chicago Booth*, 2019. szeptember 16. chicagobooth.edu/research/stigler/news-and-media/committee-on-digital-platforms-final-report.

²⁹ Diana I. WAKED: Antitrust as Public Interest Law: Redistribution, Equity and Social Justice. 65(1) *The Antitrust Bulletin* (2020) 98.

³⁰ Howard A. SHELANSKI – J. Gregory SIDAK: Antitrust Divestiture in Network Industries. 68(1) *The University of Chicago Law Review* (2001) 5.

³¹ Michal GAL – Nicolas PETIT: Radical Restorative Remedies for Digital Markets. 37(1) *Berkeley Technology Law Journal* (2021). Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy 2009 és 2018 között a Google, az Apple, a Facebook, az Amazon 400 fúziót hajtott végre, s egyet sem tiltottak meg ezek közül. Jason FURMAN et al.: *Unlocking Digital Competition*. 2019. 84. assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf

³² Kristalina GEORGIEVA et al.: Rising Market Power – A Threat to the Recovery? *IMF*, 2021. március 15. blogs.imf.org/2021/03/15/rising-market-power-a-threat-to-the-recovery.

³³ Digital Markets Act (24. lj.).

³⁴ CAPOBIANCO–NYESŐ i. m. (26. lj.) 23.

piacterek vagy a megosztási alapú gazdaság platformjai, pl. az Airbnb és az Uber) a két oldal között észlelhető tranzakció, hiszen ugyanaz a termék vagy szolgáltatás szerepel mindkét piacon, ennél fogva a platformon keresztül csak egy tranzakció zajlik le, és ezért csak egyszer kérhető díj, csak a platform egyik oldalától (kivéve, ha a platform a másik oldalnak kifejezetten nyújt valamilyen szolgáltatást, pl. házhozszállítást).

2.2. A kétoldalú nem tranzakciós piacok összefüggéseinek hiánya az online médiapiacokon

Az adatvezérelt vagy figyelempiacok online platformjai (Google, Facebook) nem tranzakciós piacok, ahol a platform a felhasználóknak tartalmat, élményt kínál, a hirdetőknak pedig felületet a reklámozáshoz. Azonban a nem tranzakciós platform két oldala között legalább kettős összefüggés van. Az egyik a felhasználók által fizetett díj és a hirdetési bevételek közötti összefüggés.³⁵ Ez a fizetés a figyelempiacokon a felhasználó személyes adataival történik:³⁶ az adatok ahhoz kellene, hogy célzottabb reklámok révén több figyelem legyen leköthető.³⁷ A figyelem elérése az emberek értelmébe való bejutás kulcsa.³⁸ Aki a figyelemmel rendelkezik, az irányítani tudja, akár más emberre, termékre vagy témára. Az online figyelempiacokon ezért a személyes-adat-átadás mértékének kell(ene) összhangban állnia a hirdetési oldal bevételi sikerével.

Ez az összefüggés azonban az online figyelempiacokon két okból nem tud kialakulni. Egyrészt van egy információs aszimmetria miatti piaci kudarc: az ingyenesség hamis illúziója (ún. eltérített racionalitás)³⁹ és az adatsere-tranzakciók nyilvánosság előli elrejtése miatt a felhasználók nincsenek tisztában átadott személyes adataik valós értékével. Az ingyenesség hamis illúzióját az online platformok kifejezett ingyenességet sulykoló kereskedelmi kommunikációja csak erősítheti. Ennek fényében értékelendő szimbolikus felkiáltójelként (minthogy a döntést a bíróság megsemmisítette⁴⁰) a magyar versenyhatóság Facebookra kiszabott milliárdos bírsága az ingyenesség állítása miatt, mert azzal álláspontja szerint elaltatta a felhasználókban az adataik átadásához mint ügyleti döntéshez szükséges megfontoltságot és körütekintést.⁴¹ A köz-

³⁵ David S. EVANS: *The Economics of Attention Markets*. 2020. dx.doi.org/10.2139/ssrn.3044858; Tim WU: *Blind Spot: The Attention Economy and the Law*. 82 *Antitrust Law Journal* (2019) 771.

³⁶ Autorité de la Concurrence – Bundeskartellamt: *Competition Law and Data*. 2016. bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 3.

³⁷ NEWMAN i. m. (1. lj.) 25.

³⁸ Vincent F. HENDRICKS – Mads VESTERGAARD: *Reality Lost*. 2019. mediarep.org/bitstream/handle/doc/4319/Hendricks_Vestergaard_2019_Reality-Lost_Misinformation-Manipulation.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 6.

³⁹ Omar P. VASQUEZ DUQUE – Jörg HOFFMANN: Can Data Exploitation be Properly Addressed by Competition Law? A Note of Caution. 1 *Concurrences* (2021) 76. A fogyasztók egyenesen azt képzeli, hogy az online tér a cégek működésének fundamentumait is megváltoztatja, a valóság azonban az, hogy az online cégek mögött emberek, épületek, számítógépek, mindezekkel járó jelentős költségek állnak. HOOFNAGLE–WHITTINGTON i. m. (15. lj.) 621.

⁴⁰ L. Kfv.II.37.243/2021/11.

⁴¹ Gazdasági Versenyhivatal: 1,2 milliárd Ft bírságot szabott ki a Gazdasági Versenyhivatal a Facebook-ra. gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2019_es_sajtokozlomenyek/12-milliard-ft-birsagot-szabott-ki-a-gazdasagi-versenyhivatal-a-facebook-ra.

vélemény-kutatások szerint⁴² a felhasználók aggódnak személyes adataik sorsa miatt, de közben nem igazán törődnek adataik védelmével (*privacy paradox*).⁴³ Ez részben arra vezethető vissza, hogy nem látják annak súlyát a tranzakcióban. Nem véletlen, hogy az online figyelemkereskedők a megszerzett adatok továbbadását még titoktartási klauzulákkal is védik.⁴⁴ Sok esetben a cégek a felhasználók kifejezett tudta nélkül osztják meg harmadik felekkel az adataikat.⁴⁵ A német versenyhatóság Facebookkal szembeni döntése is kiemeli, hogy a fogyasztók nem tudtak arról, hogy a Facebook kizsákmányolja őket, és adataikat a Facebooktól független internethasználat során is megszerzi a cég.⁴⁶ A másik ok, ami miatt az adatkizsákmányolás megvalósulhat, visszavezethető arra, hogy a figyelempiacokon a hirdető azért fizetnek a reklámfelületek értékesítőinek, hogy a korlátos erőforrásnak minősülő vevői figyelem rájuk irányuljon.⁴⁷ Ezért kiélezett harc folyik a figyelemért, sokszor tisztességtelen eszközök felhasználásával (ún. figyelemlopás,⁴⁸ pl. az *infinite scrolling*⁴⁹ és a *dark pattern*⁵⁰).

Ezt a tehát két okból is létező kizsákmányoló hatást csak fokozza az, hogy a platform a hálózati hatás és a méretgazdaságosság miatt megkerülhetetlenné válik. Ebben az esetben pedig már az adatvédelmi elvek is sérülhetnek, hiszen a *take it or leave it* hatás⁵¹ miatt az adatvédelmileg tudatosabb felhasználóknak sincs más választásuk, mint hogy részt vesznek az adatkizsákmányolásban, vagy kimaradnak a szolgáltatásból. Erre is visszavezethető a már említett *privacy paradox*, mert miközben a felhasználók egy része egyáltalán nem örül annak az üzleti modellnek, amelynek révén „ingyenes” szolgáltatásokat vehet igénybe az online térben, a többségének nincs más választása, mint hogy elfogadja ezt a helyzetet.

A másik analóg médiapiaci összefüggés a tartalom és a reklám egyensúlyával kapcsolatos. A fogyasztók tisztában vannak azzal, hogy a hirdetés szűkösen rendelkezésre álló jószágot kér tőlük, ezért joggal tartanak igényt kompenzációra, mert számukra a reklám legtöbbször idő-

⁴² A Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union című európai uniós kiadvány magyar nyelvű összefoglalója (Az adatvédelemről és az elektronikus személyazonosságról alkotott nézetek az Európai Unióban).

⁴³ VASQUEZ DUQUE – HOFFMANN i. m. (39. lj.) 79.

⁴⁴ HOOFNAGLE–WHITTINGTON i. m. (15. lj.) 634.

⁴⁵ Omer TENE – Jules POLONETSKY: Big Data for All: Privacy and User Control in the Age of Analytics. 11(5) *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property* (2013) 261.; Stacy-Ann ELVY: Paying for Privacy and the Personal Data Economy. 117(6) *Columbia Law Review* (2017).

⁴⁶ Bundeskartellamt Prohibits Facebook from Combining User Data from Different Sources. 2019. [bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html).

⁴⁷ HÁMORI Balázs: A figyelem ökonómiája. *Közgazdasági Szemle*, 2021/1. 102.

⁴⁸ Wu i. m. (35. lj.) 8.

⁴⁹ Addiktív, függést okozó megoldás alkalmazása, amely az ún. félkárutárló-hatásból fakad, amikor görgetéssel frissül a lap, „nem lehet tudni, mit dob a gép”, és ez arra sarkallja a felhasználót, hogy újfent görgessen, vagyis dedikálja minél több idejét és figyelemét a platformnak.

⁵⁰ Például amikor a fogyasztói hozzájárulást a személyes adat kiadására olyan grafikus megoldással csalják ki, mintha a beleegyezésen kívül nem lenne más lehetősége a felhasználónak (lehet választani az „OK” és a „Tudjon meg többet” között, és az „OK” grafikusán még ki is van emelve). Ilyen megoldást alkalmazott pl. a Facebook a felhasználók telefonszámának megszerzésére, ami tovább segítette a céget a felhasználók társadalmi kapcsolatainak feltérképezésében.

⁵¹ VAN LIESHOUT i. m. (2. lj.) 34.; Dzhuliiia LYPALO: Can Competition Protect Privacy? An Analysis Based on the German Facebook Case. 44(2) *World Competition* (2021) 215.

rablás.⁵² A tartalom és a reklám egészséges arányának felbomlása ezért termékminőség-romlás-hoz vezet, amely csak torzult versenyben nem eredményezi a platform látogatóinak lemorzsolódását, miként azt az online figyelempiacok példája mutatja.

A fentebb ismertetett okokból a felhasználó sokkal többet fizethet az online figyelempiacokon annál, mint amit kap, hiszen kétszeresen is kizsákmányolhatják: lényegesen több adatot adhat át a szükségesnél, mert az ingyenesség illúziója, az adatcsere-tranzakciók titkossága stb. miatt nincs tisztában az átadott személyes adatai valós értékével, valamint a versenynyomás és a vonatkozó szabályozás hiányában jóval több figyelemelterelő reklámot kell elviselnie. A fenti kudarcok – dacára annak, hogy médiapiaci analógia alapján azonosították őket – komplex, nemcsak médiajogi, hanem fogyasztóvédelmi (ingyenesség hamis állításának, tisztességtelen kereskedelmi eszközök alkalmazásának tiltása), versenyjogi (adatkizsákmányolás felszámolása), adatvédelmi (annak biztosítása, hogy a felhasználók személyes adatátadás nélkül is élvezhessék az „ingyenes” szolgáltatásokat) és médiajogi (reklám és tartalom helyes arányának biztosítása) beavatkozást igényelnek.

3. Egy médiaszabályozási analógia: a reklám és a tartalom megfelelő egyensúlyának biztosítása

Az előfizetési díj (az online figyelempiacokon az átadott adatok mennyisége) mellett a platform vonzerejét a reklám és tartalom helyes aránya adja. Versenyhelyzetben az egymással versengő médiumok a reklámok és a tartalom helyes arányát maguk állítják be annak érdekében, hogy a felhasználók megfelelő színvonalúnak találják a szolgáltatást, és ne morzsolódjanak le, mert az hátrányosan hatna a hirdetési bevételekre.⁵³ Versenyhelyzet hiányában, mint a szűkös erőforrásokkal (frekvenciákkal) gazdálkodó rádió és televízió esetében, a médiaszabályozás rögzíti a reklámok és a tartalom arányát.⁵⁴ Mivel a figyelempiacokon a verseny a már említett adatkizsákmányoláshoz vezető okok miatt eltorzult, a szűkös erőforrásokkal gazdálkodó média-piacok mintájára, szabályozás útján kell a reklámok és a tartalom arányát rögzíteni. Ha a piaci verseny nem kényszeríti ki a tartalom és a reklám helyes arányát, akkor nő az információszenyezés, aminek eredményeként eltömődnek az információcsatornák, emiatt egyre nagyobb erőfeszítésbe kerül az értékes információk kiszűrése, ami rontja a döntéshozatal minőségét,⁵⁵ és ezt negatív externáliaként jogilag kezelni szükséges, hiszen hátrányosan érinti az alkotmányos jelentőségű tájékozódáshoz való jogot.

David Evans szerint noha egyes felhasználók időrablásként élik meg a reklámokat, másoknak hasznosak lehetnek, így létrejöhet egy, a teljes közönség szempontjából kiegyenlített helyzet.⁵⁶ Ez a megközelítés azonban nem ad választ a reklám és a tartalom helyes arányának felborulására. Josh Hawley republikánus szenátor például előterjesztett egy jogalkotási javaslatot, amely előírná a figyelemkereskedőknek, hogy minden felhasználó idejét napi harminc percre

⁵² HÁMORI i. m. (47. lj.) 109.

⁵³ WU i. m. (35. lj.) 19.

⁵⁴ NEWMAN i. m. (1. lj.) 47.

⁵⁵ HÁMORI i. m. (47. lj.) 105–107.

⁵⁶ EVANS i. m. (35. lj.) 26–27.

korlátozzák.⁵⁷ Természetesen olyan megoldás is elképzelhető, amely jobban felnőttként kezeli a felhasználókat. A létező médiaszabályozás mintájára például meg lehetne határozni az egy görgetéssel elérhető tartalom és reklám arányát vagy a reklám képernyőmérethez viszonyított maximális nagyságát, *streamelt* tartalomnál pedig azt a minimális időegységet, amelyen belül rögzítenék a kötelezően megtekintendő reklám hosszát.

4. Összegzés

A figyelempiacok működésének legfőbb kudarca, hogy hatalmas mennyiségű adat halmozódik fel amerikai magánpiaci szereplőknél. Ebből további két hátrányos következmény adódik. Az egyik stratégiai, és súlyosan érinti az EU digitális szuverenitását. Bár az EU digitális kitétsége elvben az alapjogi aggályok kiküszöbölése révén csökkenhet, az európai adatvagyon magánkézben való felhalmozódása továbbra is felvet egy másik aggályt, amely az adatok jövőbeli technológiai fejlesztésekhez, versenyhez szükséges szabad hozzáférhetőségéből fakad. Ez utóbbi terén az EU eddigi és tervezett intézkedései az európai adatvagyon alternatív (technológiai óriások adatvagyonára melletti) módszerekkel való megteremtését célozzák, másrészt a technológiai óriások adatvagyonával való gazdálkodást érintenék.

Ezek az európai intézkedések tehát mintegy adottságként fogadják el a figyelemkereskedők zéró áras üzleti modelljének legfőbb káros következményét, az európai adatok néhány technológiai óriás kezében való felhalmozódását, azt igyekeznek ellensúlyozni ahelyett, hogy a károsodásra vezető folyamat gyökerét ragadnák meg. Ehhez a gyökeres problémakezeléshez pedig segítséget nyújt az online figyelempiacok és a médiapiacok közötti analóg szituáció felismerése. Az adatvezérelt vagy figyelempiacok online platformjai (Google, Facebook) is nem tranzakciós piacok, ahol a platform a felhasználóknak tartalmat, élményt kínál, a hirdetőknak pedig felületet a reklámozásra az így egybegyűjtött felhasználók számára. A nem tranzakciós platform két oldala között legalább kétszeres összefüggésnek kellene érvényesülnie. Ezek hiánya rámutat a szabályozási kezelés irányára is.

Az egyik a felhasználók által fizetett díj és a hirdetési bevételek közötti összefüggésre vonatkozik. Ez az összefüggés azonban egyrészt az online figyelempiacokon fennálló információs aszimmetriára visszavezethető piaci kudarc miatt nem tud megvalósulni. Másrészt a korlátos erőforrást jelentő figyelemért kiélezett harc folyik sokszor tisztességtelen eszközök felhasználásával. Az ez okokból létező adatkizsákmányolást ráadásul súlyosbítja az, hogy a platform a hálózati hatás és a méretgazdaságosság miatt megkerülhetetlenné válik. Az adatkizsákmányolás mögött a fentiek szerint tehát nem kizárólag a piaci verseny hiányából fakadó piaci kudarc áll,⁵⁸ hanem alaptól létezik egy információs aszimmetriára visszavezethető kudarc is, amely ugyanúgy szabályozást indukál.⁵⁹ A másik összefüggés a platform két oldala között a tartalom és reklám egyensúlyából fakad, amely az online figyelempiacokon torzult verseny miatt felborul.

⁵⁷ Emily STEWART: Josh Hawley's Bill to Limit your Twitter Time to 30 Minutes a Day, Explained. *Vox*, 2019. július 31. [vox.com/recode/2019/7/31/20748732/josh-hawley-smart-act-social-media-addiction](https://www.vox.com/recode/2019/7/31/20748732/josh-hawley-smart-act-social-media-addiction).

⁵⁸ VASQUEZ DUQUE – HOFFMANN i. m. (39. l.) 76.

⁵⁹ Erről részletesen I. TÓTH András: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. Infokommunikáció és jog könyvek, Budapest, HVG-ORAC, 2008.

A két összefüggés felborulása miatt a felhasználó sokkal több adatot adhat át a szükségesnél, illetve jóval több figyelemelterelő reklámot kell elviselnie. Ezt pedig – dacára annak, hogy médiapiaci analógia alapján azonosították őket – komplex [nemcsak médiajogi, hanem fogyasztóvédelemi (ingyenesség hamis állítása, tisztességtelen kereskedelmi eszközök), versenyjogi (adatkizsákmányolás felszámolása), adatvédelmi (annak biztosítása, hogy a felhasználók személyes adat átadás nélkül is élvezhessék az „ingyenes” szolgáltatásokat) és médiajogi jellegű (reklám és tartalom helyes aránya)] szabályozással lehet felszámolni.

FÓRUM

Fake news és social media: szabályozás és közigazgatási intézkedések Szlovákiában

HULKÓ GÁBOR*

1. Bevezető

1983 júliusában az indiai *Patriot* című újság szerkesztője állítólagos¹ névtelen levelet kapott New Yorkból, amelyben egy „ismert amerikai tudós és antropológus” azt állította, hogy az AIDS „halálos és titokzatos betegségét” vélhetően génszabványozással állították elő az Egyesült Államokban, Fort Detrickben, a Centers for Disease Control and Prevention (CDC) tudósai által – Afrikában, Latin-Amerikában – felkutatott patogén vírusokból. A levél állításai alapján ez volt a legvalószínűbb eseménysorozat, amely az AIDS kialakulásához vezetett. E levél kapcsán a *Patriot* egy júliusi számában cikk jelent meg AIDS may Invade India: Mystery Disease Caused by US Experiments címmel,² amelynek egy lényegi állítása volt – a névtelen levélre való hivatkozással –: a betegséget művi úton állították elő, az amerikai kormányzat jóváhagyásával. Több mint két évvel később (1985. október 30-án) a moszkvai *Literaturnaja Gazeta* Valentin Zapevalov tollából közölt cikket Pánik nyugaton, avagy mi rejtőzik az AIDS-szenzáció mögött címmel,³ amely tulajdonképpen megismételte a *Patriot* állításait, miközben további részleteket is közölt a vírussal kapcsolatban: a CDC munkatársai Zairéba, Nigériába és Latin-Amerikába utaztak, hogy mintákat gyűjtsenek a „legfertőzőbb vírusokból”, amelyeket Európában vagy Ázsiában nem lehetett megtalálni. Ezeket a mintákat kombinálták az AIDS-et okozó emberi HIV kifejlesztéséhez. A cikk szerint ezután a Pentagon elszigetelt kísérleteket végzett Haitin és

* Egyetemi docens, Széchenyi Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet Nemzetközi és Uniók Jogi Kutatási Főosztály. E-mail: hulko.gabor@ga.sze.hu, gabor.hulko@mf.gov.hu.

¹ A levél létezése nincs bizonyítva. L. az Amerikai Egyesült Államok külügyminisztériumának beszámolóját: Soviet Influence Activities: A Report on Active Measures and Propaganda, 1986–87, 34. [globalsecurity.org/intell/library/reports/1987/soviet-influence-activities-1987.pdf](https://www.globalsecurity.org/intell/library/reports/1987/soviet-influence-activities-1987.pdf).

² AIDS may Invade India: Mystery Disease Caused by US Experiments. static01.nyt.com/images/2017/12/13/us/politics/13dc-disinfo2/merlin_131179325_4a867223-3bdf-4e56-a5aa-7045df25b618-superjumbo.jpg?quality=90&auto=webp.

³ Valentin ZAPEVALOV: Паника на западе, или што скрывается за сенсацией вокруг АИДС. *Literaturnaja gazeta*, 1985. október 30. www.kommersant.ru/gallery/4378171#id1909021; Синдром приобретенной дезинформации. Как создавался и распространялся первый вирусный фейк. *Kommersant*, 2020. június 13. kommersant.ru/doc/4378171.

magán az Egyesült Államokon belül is az amerikai társadalom marginalizált csoportjain: drogfüggőkön, homoszexuálisokon és hajléktalanokon. Zapevalov cikkét később a világ több országában is újranyomtatták, így az 1985 és 1986 között többször megjelent.⁴

A történetet tovább erősítette az 1986 szeptemberében közölt úgynevezett Segal-tanulmány *AIDS: Its Nature and Origin* címmel, egy keletnémet biológus, Jakob Segal, a felesége, Lilli Segal és Ronald Dehmlow szerzőségével (mindhárman a kelet-berlini Humboldt Egyetem munkatársai). A tanulmány hitelességét és állításait több nyugat-európai és amerikai kutató és tudós vitatta, illetve maga a tanulmány is tartalmaz utalásokat arra, hogy több helyen feltételezésen és hipotéziseken alapul,⁵ ám ez elég volt ahhoz, hogy „tudományos megalapozottságot” kapjon. A hír végül még az amerikai CBS 1987. március 30-ai adásában is helyet kapott rövidhírként.⁶

És az utóhatás? 1992-ben az amerikaiak 15%-a tartotta biztosan vagy valószínűleg igaznak, hogy „az AIDS vírusát szándékosan hozták létre egy kormányzati laboratóriumban”, 2005-ben pedig a RAND Corporation és az Oregoni Állami Egyetem tanulmánya kimutatta, hogy az afroamerikaiak közel 50%-a szerint az AIDS-et ember alkotta, több mint 25%-uk szerint az AIDS egy kormányzati laboratórium terméke, 12%-uk szerint a CIA hozta létre és terjesztette, 15%-uk szerint pedig az AIDS a feketék elleni népiirtás egy formája.⁷ Mindezt annak ellenére, hogy 1992-ben Jevgenij Primakov (a KGB igazgatója) elismerte, hogy az újságcikkek mögött, amelyek szerint az AIDS-et az amerikai kormány hozta létre, a KGB állt.⁸

Az utóbbi évek politikai kommunikációjában, a médiában és a közösségimédia-platformokon kétségkívül felkapott és divatos kifejezéssé vált a *fake news*. Noha napjainkban jellemzően az internetes kommunikációhoz kapcsolódik⁹ – ahogy azt a fenti példa is mutatja –, az álhírek és a dezinformáció fogalma és társadalmi hatása már évtizedek óta ismert, elsősorban a titkosszolgálatok eszköztárában. Az utóbbi években azonban az internetes kommunikáció és a közösségimédia-platformok alapvető változást hoztak e területen: nagyban felgyorsították és felerősítették az álhírek terjedését és hatásait. Ilyenformán a *fake news* olyan társadalmi jelenséggé vált, amely releváns hatást és akár károkat is képes kiváltani. Ennek fényében a dezinformációra adott állami válaszoknak is változniuk kell.

A *fake news* tehát nem új találmány, azonban a hatását a közösségi média sokszorosára erősíti fel, így a társadalmi hatásmechanizmusa más, mint a „klasszikus” álhíreké. A jogalkotóknak és a kormányoknak újszerű megoldásokat és megközelítéseket kell alkalmazniuk ezzel kapcsolatban, és nem csupán a bíróságok által biztosított jogvédelemre, hanem a közigazgatás aktív

⁴ L. globalsecurity.org/intell/library/reports/1987/soviet-influence-activities-1987.pdf, 46.

⁵ USA külügyminisztériuma i. m. (1. lj.) 35.

⁶ Megtekinthető 12:46-nál: youtu.be/1HkP2Wv3mU0?t=766.

⁷ Thomas BOGHARDT: *Soviet Bloc Intelligence and Its AIDS Disinformation Campaign*, upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b6/Operation_INFEKTION_-_Soviet_Bloc_Intelligence_and_Its_AIDS_Disinformation_Campaign.pdf, 19.

⁸ David R. GRIMES: Russian Fake News is not New: Soviet Aids Propaganda Cost Countless Lives. *The Guardian*, 2017. június 14. theguardian.com/science/blog/2017/jun/14/russian-fake-news-is-not-new-soviet-aids-propaganda-cost-countless-lives.

⁹ False Stories that Appear to be News, Spread on the Internet or Using Other Media, Usually Created to Influence Political Views or as a Joke. dictionary.cambridge.org/dictionary/english/fake-news.

fellépésére is szükség van. E fellépés komplex, együttműködő rendszereket feltételez, amelyben a kormányzati szereplők mellett a közigazgatás, a médiumok, a közösségimédia-platformok, a civil szervezetek, valamint az oktatási intézmények is fontos szerepet játszhatnak.¹⁰

A közösségi média működése alapvetően „alulszabályozott”. A politikai nyilatkozatokban többször megfogalmazódott már a közösségi média szabályozásának szükségessége – elsősorban a felhasználói posztok törlése és a felhasználói fiókok tiltása (*ban*) kapcsán – ám konkrét jogszabálytervezet csupán Németországban¹¹ és Lengyelországban létezik e tárgyban.¹² Elkerülhetetlennek tűnik e terület szabályozása a jövőben, hiszen napjainkban épp a *social media* az, amely az információk és a hírek legjelentősebb folyamát jelenti. A szabályozás szükségességét indokolja az a tény is, hogy a felhasználói információkra, hírekre (legyen szó valódi vagy álhírekről) az állam csupán nagyon korlátozottan (ha egyáltalán) tud hatást kifejteni, miközben az fontos nemzetbiztonsági kérdést jelent, ahogyan azt a szlovák példa is mutatja majd. A felhasználói fiókokra csupán a médiaplatformok bírnak teljes és korlátlan behatással, ami nem jelentene problémát egy olyan piaci szegmensben, ahol sok szolgáltató egymással versenyezve kínálja a termékét, ám a *social media* piaci erősen monopolizáltak – a Facebooknak és a Twitternek lényegében nincs helyettesítő terméke.

Az álhírekkel szembeni fellépés eszközei így nem az államnál, hanem a közösségi médiánál vannak, így a platform felhasználói információkba való beavatkozása a véleménynyilvánítás szabadságát és az információhoz való jogot sértheti vagy korlátozhatja, amely vonatkozásban érdemes megvizsgálni a cenzúra tilalmába való ütközést is (hisz a cenzúra *de facto* és *de jure* fogalma elválhat egymástól). A tanulmány azt vizsgálja meg, hogy egy olyan, önmagában a közösségi média piaci szegmensének egyáltalán nem jelentős szeletét képező országban, mint Szlovákia, ezek az elvi vagy elméleti kérdések miként csapódnak le a szabályozásban, egyes közigazgatási intézkedésekben és a felhasználók mindennapi gyakorlatában.

2. A közösségimédia-platformok használata Szlovákiában¹³

A közösségi hálózatok megkerülhetetlen tényezővé váltak, és jelentősen befolyásolják a szlovák társadalmat is. Szlovákiában a lakosság 86%-a legalább havonta egyszer, 61%-a pedig naponta használja valamelyik közösségi hálózatot, így azok használata az egyik leggyakoribb internetes tevékenység. Szlovákiában a Facebook a leggyakrabban használt közösségi hálózat: a lakosság 76%-a havonta legalább egyszer használja, 55%-a pedig naponta. A Facebook valamivel népsebb a fiatalabbak körében, és az életkor növekedésével a használat intenzitása is csökken.

¹⁰ L. pl. Európa Tanács: Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making. Council of Europe Report DGI(2017)09.

¹¹ *Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3352).*

¹² Ehhez bővebben l. BENYUSZ Márta – HULKÓ Gábor: A közösségi média platformok új szabályozásának koncepcionális alapjai Lengyelországban. *KözigazgatásTudomány*, 2021/1. 70–79.

¹³ Kolko Slovákovi je na sociálnych sieťach? *Go4insight*, 2021. május 24., go4insight.com/post/ko%C4%BEkoslov%C3%A1kov-je-na-soci%C3%A1lnych-sie%C5%A5ach; RED: Králi sociálnych sietí na Slovensku: Facebook, YouTube a Instagram. *HNOnline.sk*, 2021. május 25. strategie.hnonline.sk/marketing/2349341-krali-socialnych-sietii-na-slovensku-facebook-youtube-a-instagram.

Még azok a tizenévesek is napi rendszerességgel megtekintik a Facebookot, akik sok más hálózatot is használnak. Ezenkívül a Facebookot az állami szervek is alkalmazzák kommunikációs eszközként. A YouTube-ot (amely használható „közösségi” aspektus nélkül is) a szlovákok 78%-a használja havonta legalább egyszer, 31%-uk pedig naponta legalább egyszer, és általában véve a legnézettebb videótartalom-szolgáltató, még a televíziós közvetítésekkel való összehasonlításban is. Az Instagram a harmadik legelterjedtebb hálózat Szlovákiában, felhasználói jellemzően a fiatalabb generációba tartoznak.¹⁴ Havonta legalább egyszer a lakosság 42%-a használja az Instagramot, és a lakosság ötöde (22%) naponta.

Az egykor Szlovákiában legnépszerűbb közösségi hálózat, a Pókec alacsonyabb, de stabil felhasználói bázissal bír. A Pókecet még mindig a lakosság 19%-a használja havi rendszerességgel, és alig kevesebb mint 9%-a jelentkezik be oda naponta – leginkább a 27–40 év közötti korosztályból. A Pinterest magas penetrációval rendelkezik (a havi felhasználók száma valamivel több, mint a lakosság 20%-a), bár a közönségének csupán kis része rendszeres felhasználó. A TikTok szintén releváns, ugyanakkor a felhasználói gyakran 15 év alatti gyerekek (és ezért az elérhető felmérésekben nem szerepelnek), így a valós felhasználók száma a teljes népességben belül valószínűleg magasabb: havonta legalább egyszer a szlovákiai lakosság 13%-a tekinti meg, naponta körülbelül 5%-a. A Snapchat stagnál, havonta a szlovákok 9%-a használja, napi szinten mindössze 3%-uk, a felhasználók pedig gyakorlatilag kizárólag 26 év alattiak (a felhasználók magját, a TikTokhoz hasonlóan, a tizenévesek alkotják). A Twitter világszerte felkapott, azonban Szlovákiában nem különösebben népszerű platform. Havonta legalább egyszer a lakosság 13%-a használja, de napi szinten csak kevesebb mint 3%-a.¹⁵ Kisebb helyi specifikumokkal ugyan, de ezek a felhasználói trendek nagyjából követik a közép-európai trendeket¹⁶ – lényegében a Facebook a legmeghatározóbb közösségi háló Szlovákiában, amelyet sok közigazgatási szerv is rendszeresen igénybe vesz a lakosság tájékoztatására.

3. A szólásszabadság és a cenzúra szabályozási és elvi keretei Szlovákiában

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky) Politikai jogok címet viselő III. fejezetének 26. cikke biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságának (*sloboda prejavu*), valamint az információhoz való hozzáférés jogának (*právo na informácie*) alkotmányos kereteit. A 26. cikk (1) bekezdése értelmében a véleménynyilvánítás szabadsága és az információhoz való jog a Szlovák Köztársaság területén biztosított,¹⁷ azaz alkotmányos védelemben részesül. Ezzel összhangban, a (2) bekezdés alapján, mindenkinek joga van véleménye, nézetei kifejtésére szóban, írásban, sajtóban, képfelvétellel vagy más módon, valamint szabadon kereshet, fogadhat és terjeszthet eszméket és információt az államhatárra való tekintet nélkül.¹⁸

¹⁴ A 26 év alatti fiatalok akár 80%-a is használja az Instagramot, a 60 év felettieknek csak mintegy 10%-a.

¹⁵ Kolko Slovákovi je na sociálnych sieťach? i. m. (13. lj.) A5ach.

¹⁶ Bővebben l. pl. SZIKORA Tamás: A közösségi oldalak algoritmusának véleménybefolyásoló ereje. *In Medias Res*, 2021/1. 143–154.

¹⁷ 26. cikk (1) bek.

¹⁸ 26. cikk (2) bek.

Azonban mind a véleménynyilvánítás szabadsága, mind pedig az információhoz való jog korlátozható. Ez a szlovák alkotmány 26. cikk (4) bekezdése értelmében *csak törvénnyel* lehetséges, amelynek alkotmányos *indokai* a következők lehetnek: mások jogainak és szabadságainak, az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, illetve a közkerölcsnek a védelme. Ezek az indokokon belül olyan intézkedésekről lehet szó, amelyek a demokratikus társadalomban elengedhetetlenek.¹⁹ A *cenzúra tilalmát* az alkotmány 26. cikk (3) bekezdése mondja ki.²⁰

A véleménynyilvánítás szabadsága garantálja a gondolatok, vélemények és információk szabad kifejezésének lehetőségét. A szlovák alkotmányjogi megközelítés szerint ez esetben mindenekelőtt olyan politikai jogról van szó, amely biztosítja a különböző (politikai) nézetek terjesztését, lehetővé teszi a polgárok számára, hogy befolyásolják az állam (politikai) fejleményeit, részt vegyenek a nyilvános eseményeken, továbbá lehetővé teszi a közügyekről való cenzúrázatlan nyilvános tájékoztatást, valamint a polgárok (jogalanyok) gondolatainak, véleményének szembesítését más jogalanyok véleményével. Mindemellett tiszteletben tartva azt, hogy az egyén szabadsága ott ér véget, ahol egy másik személy joga kezdődik, a szólásszabadsággal nem lehet visszaélni egy másik személy jogának megsértésére vagy korlátozására. A véleménynyilvánításhoz való jog szabadságának alanya nemcsak természetes személy, hanem jogi személy, hontalan személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező személyek csoportja (petíciós bizottság, pártelőkészítő bizottság, konzorcium) is lehet.

A véleménynyilvánítással kapcsolatos szabályozás Szlovákiában nem tesz különbséget az online vagy az offline tér között, azaz ilyen szempontból nincs jelentősége annak, hogy a véleménynyilvánítás és az információcsere milyen fórumok közvetítésével történik meg. Az online felületeken megjelenő véleménynyilvánítással kapcsolatban a jogi felelősség több vetülete különböztethető meg. Magánjogi vonatkozás esetén jellemzően valamilyen személyiségi jog érintett, azaz személyes vagy védett adat, emberi méltóság, magánélet védelme, becsület, jóhírnév megsértésére kerül sor. Azonban bizonyos magánjogi jogsértéseknek lehetnek közjogi következményei is. Közjogi szempontból megkülönböztethetünk közigazgatási jogsértéseket, illetve az ehhez kapcsolódó közigazgatási joghátrányokat (szankciókat), valamint – súlyosabb esetekben – büntetőjogi tényállásokat és szankciókat. A közigazgatási jogsértések jellemző körébe a személyes adatok védelme és a véleménynyilvánítás összeütközése kerül, amely esetekben a szlovák adatvédelmi hatóság jár el, foganatosít közigazgatási intézkedéseket és állapíthat meg bírságot. Ezen eljárások tárgya a személyes adatok objektív jogvédelmére irányul, de a szabályozás nem zárja ki a szubjektív, magánjogi úton érvényesíthető kártérítés lehetőségét és jogvédelmet sem.

Más igazgatási ágazatban is megjelenhet a véleménynyilvánítás szabadságának összeütközése egyéb szabályokkal, tiltásokkal. Ilyenek lehetnek például a választási kampányokkal kapcsolatos korlátozások (kampánycsend kötelező betartása, a közvélemény-kutatások közzétételének időpontjára vonatkozó korlátozások, a választási hirdetések megjelölése, egyes kötelező tartalmi elemei és hasonlók), a médiajogban megjelenő korlátozások (kiegyensúlyozott és objektív tájé-

¹⁹ 26. cikk (4) bek.: „A véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az információ keresésének és terjesztésének joga törvénnyel korlátozható, abban az esetben, ha olyan intézkedésekről van szó, amelyek a demokratikus társadalomban mások jogai és szabadságai, az állam biztonsága, a közbiztonság, a közrend, a közegészségügy és közkerölcs védelméhez elengedhetetlenek.”

²⁰ 26. cikk (3) bek.

koztatás követelménye egyes médiumoknál, gyermekek és kiskorúak védelme, fogyasztóvédelem, választási kampányok kapcsán a műsorszerkezet engedélyezése és ellenőrzése stb.). A véleménynyilvánítás szabadságának további közjogi korlátja a *büntetőjog* által megszabott keret, mindenekelőtt a gyűlöletbeszéd kategóriájába tartozó tényállások. A szlovák szabályozás a „gyűlöletbeszéd” kifejezést nem használja, azt más tényállások alá (közösség elleni uszítás, önkényuralmi jelkép használata, erőszakra uszítás stb.) rendeli. Ennek megfelelően tehát a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos jogvédelmi eszközöket a következőképpen lehet megkülönböztetni: *a*) magánjogi (polgári jogi) védelem (pl. a személyiség védelme, jóhírnév védelme); *b*) büntetőjogi védelem (gyűlöletbeszéd); *c*) közigazgatási jogi védelem (műsorszórás szabályozása, sajtószabályozás, reklámokra vonatkozó szabályozás és fogyasztóvédelem stb.).

A cenzúra tilalma kapcsán a szlovák alkotmány szűkszavúan fogalmaz: „a cenzúra tiltott”. Azaz a cenzúrát tiltja, ám a fogalmat le nem határolja. Hasonlóképpen, más jogszabályi definíció sem jelenik meg a jogrendben e fogalom kapcsán. *Definitionem legist* csupán a ma már nem hatályos sajtótörvény, azaz az időszaki kiadványokról és más tömegtájékoztatási eszközökről szóló, 81/1966. számú törvény tartalmazott,²¹ amelynek értelmében a cenzúra az állami hatóságoknak a szólás- és képszabadsággal és azok tömegmédiát általi terjesztésével szembeni bármilyen beavatkozását jelenti.²² Mivel a cenzúra fogalmának ez az egyetlen – bár már nem hatályos – jogszabályi meghatározása, ezt a mai napig érvényesnek fogadja el mind a szakirodalom túlnyomó része, mind az alkotmánybírói gyakorlat,²³ annak ellenére, hogy a régi sajtótörvény 2008-tól már nem hatályos.²⁴

A jellemző elméleti megközelítés szerint tehát a cenzúra mindannak a hivatalos vizsgálata, amit közzétételre szánnak (különösen a sajtóban), figyelembe véve az állami, a politikai és az erkölcsi érdekeket, beleértve a közzététel hivatalos betiltásának lehetőségét.²⁵ Ezenkívül az úgynevezett öncenzúra nem sorolható a cenzúra általánosan elfogadott definíciója alá. Ez szintén lényeges kérdés, mivel az öncenzúra nemcsak az egyén önkorlátozását foglalja magában abban, hogy mit szándékozik írni vagy mondani, hanem ilyen lehet egy cikk újságban vagy folyóiratban való meg nem jelentetése a szerkesztő döntése alapján, a kiadónak a kiadni kívánt könyv kézírata szerkesztésére és/vagy tartalmára vonatkozó követelménye vagy egy cikk kényszerű

²¹ Zákon č. 81/1966 Zb. o periodickej tlačí a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch.

²² Ez a definíció csupán 1968. június 28. és 1968. szeptember 25. között volt érvényben; 1968 szeptembere után eltörölték, és a meghatározást soha többé nem használták a csehszlovák, illetve szlovák jogrendben.

²³ A cenzúrára vonatkozó alkotmányos rendelkezés értelmezése meglehetősen ritka a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának joggyakorlatában. A IV. ÚS 307/2014. számú határozatában a szlovák alkotmánybíróság megállapítja, hogy a „cenzúra (közvetlen cenzúra) alkotmányos értelemben a közhatalmi szervek elsősorban politikai indíttatású beavatkozását jelenti az érintett alany véleménynyilvánítási szabadságába”. Az alkotmánybíróság megközelítése alapvetően ugyanaz, mint az uralkodó doktrína. Továbbá határozatban a bíróság csak a közvetlen cenzúra meghatározását és összefüggéseit veszi figyelembe, és nem tér ki más típusokra. ustavysud.sk/docDownload/26a323dc-98fd-44df-a872-93b1b7bf684f/%C4%8D.%2035%20-%20II.%20%20C3%9AS%20307_2014.pdf.

²⁴ Ján DRGONEC: Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky: implikované základné právo alebo ústavný princíp a súvisiace otázky. *Právník*, 2015/1. 61–79.

²⁵ Michal BARTOŇ: *Svoboda projevu a její meze v právu České republiky*. Prága, Linde, 2002. 21–22.; Ondřej MORAVEC: *Mediální právo v informační společnosti*. Prága, Leges, 2013. 34.; Václav PAVLÍČEK et al.: *Ústava a ústavní řád*. 2. Prága, Linde, 1999. 182.

megváltoztatása.²⁶ A cenzúra e típusának kizárása egyes szerzők szerint problémás megközelítés, hisz ez esetben is sor kerülhet a szólásszabadság tényleges korlátozására (még akkor is, hogyha ez magánszemélyek által történik).

A legtöbb szerző a cenzúra releváns jellemzőjeként annak közhatalmi jellegét határozza meg, ami azt jelenti, hogy a cenzúra tilalma kizárólag az államnak szól. A véleménynyilvánítás szabadságába magánszemélyek által történő beavatkozás – bár nem feltétlenül kevésbé fenyegető, mint az állami hatóságoké – nem tekinthető cenzúrának.²⁷ Míg a szerzők többsége ezt a meghatározást magától értetődőnek tartja, vannak más megközelítések is a kérdéssel kapcsolatban, amelyek hangsúlyozzák, hogy a „kizárólag az államnak címzett cenzúra” fogalma elavult, és felül kell vizsgálni. A kommunikáció formái drasztikusan megváltoztak és fejlődtek az elmúlt két évtizedben, és számos kommunikációs platform (pl. a közösségi hálózatok, a tömegmédia) nem illik bele a cenzúra „hagyományos” felfogásába. Ez veszélyes lehetőséget teremt arra, hogy a *de facto* cenzúra (amely egyébként a cenzúra minden főbb jellemzőjét magán viseli) a *de jure* cenzúra fogalmán kívül marad, és így a cenzúra elleni formális védelem kiüresedik.²⁸ A cenzúra fél évszázaddal korábbi jogi meghatározása egy másik világból való, mert egy teljesen másképp szervezett csehszlovák szocialista államból és társadalomból származik, ezért nem lehet automatikusan átvenni.²⁹

4. A közösségi média szabályozási és elvi keretei Szlovákiában

A közösségi média, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága, az információhoz való jog és a cenzúra tilalma a közösségi médiában nem szabályozott tárgykör a szlovák jogrendben. Azaz a közösségi médiát kifejezetten érintő különös ágazati jogszabály vagy egyéb jogszabályi rendelkezés nem létezik. A szlovák jog a véleménynyilvánítás szabadságáról az internet és a közösségi média vonatkozásában csupán érintőlegesen, az elektronikus kereskedelemről szóló 22/2004. számú törvény³⁰ egyes rendelkezéseiben tartalmaz olyan szabályokat, amelyeknek lehet bizonyos fokú alkalmazhatósága e területen. Azonban figyelembe kell venni, hogy e törvényt az elektronikus kereskedelemről szóló európai irányelv³¹ szabályainak tagállami szabályozásba való átültetése céljából fogadták el. Ez a jogszabály tehát elsődlegesen nem az internetes véleménynyilvánítás,

²⁶ PAVLÍČEK et al. i. m. (25. lj.).

²⁷ DRGONEC i. m. (24. lj.) 64.

²⁸ „A cenzúra tilalmának célja, hogy az alkotmányos védelem alatt álló minden véleménynyilvánításnak védelmet nyújtson a hatalmi jellegű beavatkozásokkal szemben. A cenzúra alkotmányos tilalma abszolút, a tilalom minden címzettjére vonatkozik. Az Alkotmány senki számára nem biztosít kivételt, senkit nem zár ki a cenzúra tilalmát betartani köteles jogalanyok köréből. A korábbi jogi meghatározás által kialakított és megfogalmazott hagyományok ereje a cenzúra tilalmának címzettjeinek szűkítő értelmezéséhez, az állami hatóságokkal való azonosításához vezet. A cenzúra tilalmát (...) olyan tilalomként kell értelmezni, amelynek címzettje nem kizárólag egy állami hatóság, hanem bármely hatalmi pozícióban lévő jogonalany.” Részletesebben l. uo., 61–79.

²⁹ Uo., 62.

³⁰ Zákon č. 22/2004 Zb. o elektronickom obchode.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 8-i 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

az információsabadság, illetve a cenzúra és a közösségi média szabályozására jött létre, ám összhangban az említett irányelvvel, átülteti az ott lefektetett általános tárhelyszolgáltatói felelősséget.

E szabályozás értelmében a szolgáltató tartalomért való felelőssége jelentősen korlátozott, gyakorlatilag kizárt – és ez lényegében a közösségimédia-platformok vonatkozásában is érvényesül. A szolgáltató nem felelős az átadott információkért, ha szolgáltatásnyújtása kizárólag az elektronikus hírközlő hálózatban történő információk továbbításából vagy az elektronikus hírközlő hálózathoz való hozzáférés biztosításából áll, és nem a szolgáltató *a)* kezdeményezte az információ továbbítását; *b)* választotta ki az információ címzettjét; *c)* állította össze vagy módosította az információt. Továbbá a szolgáltató nem vonható felelősségre a felhasználó kérelmére történt, az információkeresésre használt elektronikus eszközök memóriájában tárolt információkért, feltéve, hogy a szolgáltatónak nincs tudomása a tárolt információk jogellenes tartalmáról, illetve ha a felhasználó jogellenes magatartásának megszüntetésére késedelem nélkül lépéseket tesz. Az ilyen információk esetében a szolgáltató akkor felelős, ha a felhasználó az ő utasítása szerint jár el. Ezekkel a rendelkezésekkel a szlovák jogalkotó gyakorlatilag érdemi változtatás nélkül veszi át az elektronikus kereskedelemről szóló európai irányelv 14. cikkét.

Összefoglalva tehát a szolgáltató akkor felelős az általa tárolt vagy közvetített tartalomért, ha *a)* annak jogellenességéről tudomást szerzett, és nem lépett fel vele szemben, vagy *b)* ha az információ összeállítására a szolgáltatónak jelentős behatása volt. Ilyen módon a közösségimédia-platformok Szlovákiában lényegében nem vagy csupán jelentősen korlátozott mértékben vonhatók felelősségre, annál inkább is, mert az elektronikus kereskedelemről szóló törvény nem tartalmaz közjogi joghátrányt a jogszabályba ütköző tartalom el nem távolítása kapcsán, azaz szankció nélküli rendelkezésről van szó.

Jogsértő tartalom közzététele és online elszenvedett jogsértés esetén az egyén főszabály szerint bírósághoz fordulhat. Egyes ágazatokban, az ágazati jogszabályok alapján, közigazgatási beavatkozás is elképzelhető. Bűncselekmény gyanúja esetén a nyomozó hatóságok járhatnak el. A szabályozás nem tesz különbséget az online és az offline térben elkövetett jogsértések között, azaz a jogi eszközök rendelkezésre állása szempontjából a médium jellege irreleváns. Az online térben a felhasználó, az állam és a szolgáltató közötti viszony egyes elvi szintjei a következő módon vázolhatók fel:

Reláció típusa	Példa	Lehetséges intézkedés/ következmény
Felhasználó–felhasználó	Személyiségi jogok védelme; szerzői jogok megsértése; személyes adatok védelme	Bírósági és/vagy közigazgatási eljárás
Felhasználó–állam	Gyűlöletbeszéd vagy más, hasonló jogellenes cselekmény (bűncselekmények, közigazgatási szabálysértések)	Rendőrségi nyomozás, bírósági és/vagy közigazgatási eljárás
Felhasználó–szolgáltató	Felhasználói tartalmak eltávolítása; kommentek törlése	Általános szerződéses feltételek és/vagy bíróság
Szolgáltató–állam	Passzív szolgáltató (e-kereskedelmi cselekmény); a szolgáltató jogellenes magatartást tanúsít	Közigazgatási vagy bírósági eljárás

A közösségimédia-platformokon a felhasználó és felhasználó közötti vitákban általában bírósági eljárásra kerülhet sor, de különleges jogsértések (pl. adatvédelmi, szerzői jogi jogsértések) esetén közigazgatási eljárás is kezdeményezhető, és közigazgatási jogkövetkezmények is megállapíthatók. A felhasználó kontra állam viszony leginkább súlyosabb jogszabálysértések, például bűncselekmények esetén releváns, ahol jellemzően rendőri szervek intézkednek a jogsértő magatartás vagy állapot megszüntetése céljából, akár büntetőeljárás során is. A felhasználó kontra szolgáltató viszony magánszemélyek közötti magánjogi szerződésnek minősül, így a szolgáltatási feltételek alapján feloldhatatlan vita esetén (pl. a felhasználók tartalmainak eltávolítása vagy kitiltása, a felhasználói információk korlátozása) a sértett fél bírósághoz fordulhat jogorvoslatért. A szolgáltató felelőssége az állammal szemben a szolgáltató által közvetített és/vagy megjelentetett online tartalomért való felelősséget írja le. Ez utóbbi esetben a szolgáltató tartalomért való felelőssége jelentősen korlátozott és gyakorlatilag kizárt.

A szolgáltatónak továbbá nem kötelessége a felhasználók tartalmának nyomon követése, sőt a szabályozás kifejezetten tiltja, hogy a szolgáltató a felhasználók hozzájárulása nélkül kutasson a felhasználók által továbbított vagy elmentett adatokban. Mindazonáltal ha a szolgáltató tudomást szerez az ilyen információk jogellenességéről, köteles azokat eltávolítani vagy legalábbis megakadályozni az azokhoz való hozzáférést; a bíróság akkor is kötelezheti a szolgáltatót az információk eltávolítására, ha a szolgáltató nem tud a jogellenességről. A felhasználói információkban való keresés tehát általában kizárt, így a szolgáltató nem köteles aktívan keresni a tartalmat (tartalomkövetés).

A fentiekből következik, hogy a szolgáltatók legnagyobb csoportja nem – vagy csak nagyon nehézkesen – vonható felelősségre az általa tárolt vagy továbbított információkért. Kivételet képeznek ez alól a hírportálok (online újságok, magazinok), az online rádiók és ‘televíziók’, azaz minden olyan szolgáltató, amely saját információt vagy hírt állít elő, vagy arra jelentős befolyással bír (ez esetben a döntő szempont nem a tartalom gyártása, hanem a közzétett tartalom tekintetében végzett szerkesztői tevékenység, illetve annak hiánya). Az ilyen szolgáltatók esetében a fórumokat moderálják, azaz a jogokat vagy a közérkölcst sértő bejegyzéseket eltávolítják, az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Delfi AS v. Estonia* ügyben hozott ítéletét szem előtt tartva.³²

Politikai nyilatkozatokon és újsághíreken kívül³³ nincs egységes szlovák jogi vagy tudományos álláspont a közösségimédia-platformok azon kötelezettségéről, hogy a felhasználók illegális tartalmaival szemben be kell-e avatkozniuk, illetve a felhasználók által létrehozott tartalmak eltávolításáról vagy betiltásáról – a már említett szlovák e-szolgáltatási törvény kivételével.

³² *Delfi AS v. Estonia*, no. 64569/09, 2013. október 10-ei ítélet.

³³ L. pl. Sociálne siete musia na seba prebrať viac zodpovednosti, zhodli sa Bilčík a Šimečka. *Topky.sk*, 2021. február 11., topky.sk/cl/10/2057857/VIDEO-Socialne-siete-musia-na-seba-prebrat-viac-zodpovednosti-zhodli-sa-Bilcik-a-Simecka; Podľa Klusa by mali sociálne siete prijať väčšiu zodpovednosť: Musíme bojovať proti dezinformáciám. *CAS.sk*, 2020. november 28. cas.sk/clanok/1057096/podla-klusa-by-mali-socialne-siete-prijat-vacsiu-zodpovednost-musime-bojovat-proti-dezinformaciam; Európsky parlament žiada jasnú legislatívu pri odstraňovaní obsahu na sociálnych sieťach. *Sme*, 2021. február 11. svet.sme.sk/c/22594829/europsky-parlament-ziada-jasnu-legislativu-pri-odstranovani-obsahu-na-socialnych-sietach.html.

A szakirodalomban alapvetően egy bírósági ügy, a *Stacho v. Klub Strážov*³⁴ jelenik meg ezzel kapcsolatban, amelyben egy weboldalon egy konkrét személy emberi méltóságát sértő komment (nem egy cikk, hanem egy olvasói hozzászólás) volt vitatott. A felperes a weboldal üzemeltetőjének bocsánatkérését, a hozzászólás eltávolítását, valamint ötezer euró kártérítést követelt, de a másodfokú bíróság csupán a hozzászólás eltávolítása tekintetében adott igazat a felperesnek, a keresetet egyebekben elutasította. A döntés vitatott a szakirodalomban, ugyanis míg az elsőfokú bíróság a komment eltávolítása mellett az alperest kártérítésre is kötelezte, addig a kártérítés tárgyában a másodfok nem hagyta helyben az elsőfokú bíróság döntését. Nyitott kérdés tehát, hogy a honlap üzemeltetőjének van-e kártérítési felelőssége, ha a sértett kérése alapján nem távolította el a kommentet. A felperes azzal érvelt, hogy az üzemeltetőnek kizárólag az ő kérése alapján kellett volna eljárnia, mivel szerinte a komment jogellenessége egyértelmű volt, míg az üzemeltető azzal, hogy az elsőfokú bírósági határozat meghozataláig nem volt tudomása a komment jogellenességéről. A vita még nem dőlt el, az ügyet jelenleg a legfelsőbb bíróság tárgyalja.

5. Az álhírekkel szembeni közigazgatási beavatkozás koncepciója Szlovákiában

Az Európai Bizottság 2018 decemberében cselekvési tervet mutatott be a dezinformáció elleni küzdelemről,³⁵ amelynek fő célja a meglévő mechanizmusok megerősítése, valamint új mechanizmusok létrehozása e veszélyes jelenség felszámolására, beleértve a mesterséges intelligencia alkalmazásának területét is. Ehhez kapcsolódóan már a szlovák kormányprogram is tartalmaz kötelezettségvállalásokat: az államnak meg kell erősítenie saját eszközeit és kapacitásait az információs műveletekkel szembeni ellenálló képesség fokozásáért, és együtt kell működnie a köz- és a magánszektor szakértőivel a hamis információk felderítésében és elemzésében. Programjában a kormány vállalta,³⁶ hogy cselekvési tervet készít a hibrid fenyegetések és a dezinformáció terjedése elleni küzdelem koordinálására, és megfelelő központi kapacitásokat épít ki annak végrehajtására. E lépéseknek azonban összhangban kell lenniük az emberi jogi jogszabályokkal, és soha nem gyengíthetik a szólásszabadságot és az információhoz való korlátlan hozzáférést, amelyek az alkotmány által garantált alapvető emberi szabadságjogok.

E kormányzati célkitűzéshez kapcsolódik egy részletesen kidolgozott kormányzati előterjesztés, amely a beavatkozások közigazgatási eszközrendszerét, valamint az egyes részt vevő állami és közigazgatási szervek részfeladatait írja le.³⁷ Az előterjesztés deklarálja, hogy a szlovák kormány nemzetbiztonsági szempontból az információs műveleteket tartja a legnagyobb koc-

³⁴ További részletekért I. Martin HUSOVEC: KS Trenčín: Zodpovednosť poskytovateľa diskusného fóra za údajne difamačné príspevky tretích osôb. *Lexforum.sk*, 2012. július 8., lexforum.sk/405.

³⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan against Disinformation [JOIN(2018) 36 final].

³⁶ Programové vyhlásenie vlády SR, rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1, 68–69.

³⁷ Vládny materiál: Koordinovaný mechanizmus odolnosti Slovenskej republiky voči informačným operáciám.

kázatnak, mivel ezeket külföldi állami és nem állami szereplők (de a támadóval szimpatizáló hazai szereplők is) végrehajthatják. Törekvések tapasztalhatók a nyilvános viták befolyásolására, a társadalom polarizációjának elmélyítésére, illetve egy olyan növekvő csoport létrehozására, amely nem bízik semmilyen hivatalos forrásban, így könnyebben manipulálható. Az állam és illetékes szervei feladata, hogy olyan mechanizmust hozzanak létre, amely kiküszöböli a dezinformációs kampányok hatását, különösen a manipulatív tartalmak hatékony azonosítása és a stratégiai kommunikáció révén.

E két dokumentum értelmében az álhírekkel szembeni fellépés – függetlenül az álhírek jellegétől – a szlovák kormány értelmezésében kiemelt nemzetbiztonsági kérdés, mert lényegében az állam demokratikus működését veszélyeztetik, egyúttal támadják annak szuverenitását. Ezenkívül e tervezet kifejezett célja a közösségimédia-platformokon megjelenő dezinformációk elleni fellépés is.

5.1. Állami célkitűzések és intézményrendszer

A közösségimédia-felületeken megjelenő káros információk elleni küzdelem fő állami célja, hogy csökkentse – lehetőség szerint megszüntesse – a hamis, félrevezető információk, álhírek mozgásterét és terjedését, ezáltal növelje a közvélemény bizalmát a hatóságok iránt, növelje a médiaműveltséget, biztosítsa az objektív újságírás információforrását, elősegítse az aktívabb együttműködést és információcserét. A szabályozás és a közigazgatási intézkedések elvi célja a jól informált és következetesen tájékozott nyilvánosság, amelyért nemcsak a kormány, hanem a közsféra valamennyi szervezete és szerve is felelős.

A megelőző és beavatkozó tevékenységeket, a kormányzati előterjesztés alapján, mindenelelőtt a következő központi államigazgatási szervek útján tervezik biztosítani: *a*) a Szlovák Köztársaság Helyzetelemző Központja (Situačné centrum – ez szervezetenként a Szlovák Köztársaság Kormányhivatalának³⁸ struktúrájába integrálódik); *b*) a Nemzeti Biztonsági Elemzőközpont (Národné bezpečnostné analytické centrum – a Slovenská informačná služba, azaz a Szlovák Információs Szolgálat szervezeti egysége); *c*) a központi államigazgatás szervei is (minisztériumok, központi államigazgatási szervek – ezek az általuk igazgatott ágazatban megjelenő vagy azt érintő híreket, információkat követik, és esetenként fellépnek ellenük).

5.2. Az álhírek értékelése és hatásszintje

Az egyes dezinformációk hatásának értékelésekor az érintett közigazgatási szervek a következő kritériumokat veszik figyelembe:

- a*) a károkozás célja (manipuláció; a társadalom polarizációja; az emberi egészség; gazdasági károk okozása; a jogállamiság, az állam hitelességének csökkentése stb.);

³⁸ Pontosabban a Szlovák Köztársaság Biztonsági Tanácsának Hivatalához tartozik, amely a Szlovák Köztársaság Kormányhivatalának szervezeti része.

- b)* cselekvés kiváltásának lehetősége (az adott hír mennyire alkalmas aktív cselekvés kiváltására a címzettnél, amely lehet erőszakmentes, erőszakos vagy tömeges zavargás is);
- c)* a cél- (vagy érintett) csoport mérete (egyén, kis csoport, nagy csoport, teljes lakosság);
- d)* a dezinformáció kezdeményezője (ki az, aki az álhírt elkészítette, és milyen státuszában: egyénként, csoport, civil vagy állami szervezet tagjaként, állam képviselőjeként);
- e)* a felerősítési lehetőség (ki milyen módon vehet részt az álhír akár nem tudatos terjesztésében, és milyen státuszában teszi azt: állampolgár vagy állampolgárok csoportja, ismert személyiség, köztisztviselő stb.);
- f)* a címzett befolyásolásának valószínűségi foka (az álhír minősége, a címzett meggyőzésének képessége);
- g)* a dezinformáció hitelessége (mennyire tűnik hitelesnek az álhír, tartalmaz-e valós állításokat, igaznak tűnő vagy létező forrásokra hivatkozik-e, többször megismételt álhírről van-e szó, vagy első megjelenés stb.);
- h)* a terjesztés koordinációja (szervezetlen vagy szervezett);
- i)* a terjesztési csatornák típusa (közösségi hálózatok, weboldal, nyomtatott médium, audiovizuális médium);
- j)* a terjesztő, közvetítő személye (kik vagy mely csoportok terjesztik tudatosan a dezinformációt);
- k)* a földrajzi forrás (külföldi, belföldi);
- l)* bűncselekmény jeleit mutató magatartás esetén annak jellemzői;
- m)* semlegesítő mechanizmusok megléte (van vagy nincs lehetőség ellenintézkedések megtételére); és
- n)* egyéb lényeges körülmények (időzítés, a hibrid fenyegetés más elemeivel való egybeesés stb.).

A fenti értékelési kritériumok alapján határozzák meg a dezinformáció hatásszintjét. Ezután az illetékes központi államigazgatási szervnek döntenie kell a megfelelő válaszlépésről és annak végrehajtásáról, azaz a válaszlépés jellegének meg kell felelnie (arányosnak kell lennie) a meghatározott hatásszintnek. Főszabály szerint a közigazgatási beavatkozásra az a szerv jogosult, amely az adott ágazat igazgatásáért felelős (pl. környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatos hamis információk esetén a környezetvédelmi minisztériumnak kell eljárnia, közegészségügyi kérdésekben megjelenő álhírek esetén az egészségügyi minisztérium az illetékes stb.). Az illetékes központi szerv kérdés esetén a helyzetelemző központhoz vagy a biztonsági elemzőközpontoz fordulhat, illetve bűncselekmény észlelése esetén a rendőrség vagy a nyomozó hatóságok felé él indítvánnyal.

A vizsgált dezinformáció egyedi jellemzőitől függően a lehetséges válaszok a következő kategóriákba sorolhatók:

- a)* Elhanyagolható befolyás: nagyon alacsony a valószínűsége annak, hogy a dezinformációnak bármilyen következménye lesz; ilyen eset lehet véletlen hiba a kommunikációban, félreértés, azzal, hogy az ilyen 'hiba' egyszerűen orvosolható, a káros információ nem képes cselekvést kiváltani, és az álhír igazolt és dokumentált tényekkel cáfolható. Ha az érintett közigazgatási szerv a hatást elhanyagolhatónak értékeli, általában nem szükséges intézkednie. Kérdés esetén a helyzetelemző központhoz fordulhat.

- b)* Aggasztó befolyás: fennáll a valószínűsége annak, hogy a dezinformáció káros következményekkel jár, vagy lehetőség van az álhír terjedésére, felerősítésére; fennállhat a veszélye annak, hogy egy egyén vagy csoport hitelessége és/vagy egészsége sérül, vagy jogszabálysértés történik; általában az ilyen dezinformáció terjesztése nem koordinált. Ilyen esetben az eljáró államigazgatási szerv a helyzetelemző központnak küldi meg elemzését a dezinformációról a tervezett válaszadási móddal együtt. A helyzetelemző központ nyilvántartásba veszi a dezinformációt, és erről tájékoztatja a biztonsági elemzőközpontot.
- c)* Jelentős befolyás: nagy a valószínűsége annak, hogy az állami szervek, szervezetek hitelességét befolyásoló káros esemény következik be; személyek egy csoportjának egészségét veszélyezteti; az álhír nagy valószínűséggel képes aktív cselekvést kiváltani; terjesztése szervezett és koordinált. Az illetékes szervek úgy járnak el, mint a kritikus hatású dezinformációk esetében.
- d)* Kritikus hatás: az állami intézmények és képviselőik hitelességét, az állam biztonságát, az állam jelentős stratégiai érdekeit, az emberek egy csoportjának egészségét vagy életét súlyosan károsító, nagy gazdasági károkat okozó, a szuverenitást veszélyeztető, a területi integritást, a demokráciát és a jogállamiság elveit támadó dezinformáció; az egész lakosságra hatással van, és gyakorlatilag biztos az aktív cselekvés kiváltása; a terjesztésének magasan szervezett koordinációja van; esetleg a dezinformációt állami képviselő, állami intézmény hozta létre. Kritikus hatás esetén az illetékes közigazgatási szerv a helyzetelemző központtal és a biztonsági elemzőközponttal együtt foganatosítja az ellenlépéseket.

5.3. Közigazgatási válaszlépések, feladatok és intézkedések

A kormányzati cselekvési terv szerint a helyzetelemző központnak az álhírekkel szembeni főbb közigazgatási feladatai a következők:

- a)* közzétenni az aggasztó, jelentős vagy kritikus befolyással vagy hatással bíró dezinformációkat, és tényekkel cáfolni;
- b)* a dezinformációkról hivatalos, átfogó és releváns információkat adni;
- c)* feldolgozni és értékelni a begyűjtött dezinformációkat;
- d)* nyilvántartani, értékelni és elemezni a begyűjtött dezinformációkat;
- e)* együttműködni civil és nem kormányzati szervezetekkel az álhírek prevenciójának segítésében;
- f)* együttműködés külföldi partnerekkel;
- g)* adatbázist létrehozni a kijelölt dezinformációkról, azokról komplex információt gyűjteni, ideértve előfordulási helyüket és gyakoriságukat;
- h)* speciális, dezinformációellenes szoftvereket fejleszteni;
- i)* megfelelő intézkedéseket és iránymutatásokat javasolni az álhírek terjedésének megszüntetésére;
- j)* hozzájárulni az álhírek káros hatásainak tudatosításához és megelőzéséhez;
- k)* támogatni a gyakorlati képzést és oktatást a területen;

- l) a megelőzéssel összefüggésben az akadémiai, tudományos közösséggel és a nem kormányzati szektorral együttműködve konferenciákat szervezni a dezinformációk elmúlt évi értékelése céljából; és
- m) tanácsadást tartani, képzés formájában együttműködni a médiával, tájékoztatni azt az álhírek terjedésének megszüntetése vagy minimalizálása érdekében.

A javasolt anyag feladatokat határoz meg a központi közigazgatás egyéb szervei számára is, amelyek mindenekelőtt *a)* analitikusan vagy speciálisan erre a célra kifejlesztett szoftverrel keresik és értékelik a hatáskörükbe tartozó dezinformációkat; *b)* előkészítik a helyzetelemzést, értékelést, és megállapítják a dezinformáció hatásfokát; *c)* állást foglalnak az azonosított dezinformációkkal kapcsolatban; *d)* továbbítják az álhírel kapcsolatos összes releváns információt a helyzetelemző központnak, és *e)* az őket érintő dezinformációk elemzéseiből, valamint a helyzetelemző központ nyilvántartásaiból származó adatok felhasználásával javítják saját stratégiai kommunikációjukat mint az álhírekkel szembeni ellenálló képesség alapvető eszközét.

Összegezve: a közigazgatási eszközrendszer legjelentősebb összetevői az ellenőrzés és a stratégiai kommunikáció, valamint a nyilvánosság folyamatos tájékoztatása az aktív vagy egyébként inaktív, de jelentős befolyással bíró dezinformációkról. Ez a megközelítés az informatív és tájékoztató cselekményekre alapoz, amiben a folyamatos és átlátható kommunikációra van helyezve a legnagyobb hangsúly. Ennek alapja és egyben kiegészítő cselekménye az adott közigazgatási ágazatban megjelenő információfolyamok állandó ellenőrzése. A kormányzati előterjesztés beavatkozó vagy korlátozó jellegű feladatokat nem ír elő, lényegében egy *soft* eszköztárral operál.

6. Összegzés

A közösségi médiában megjelenő *fake news* elleni állami fellépés Szlovákiában nemzetbiztonsági okokra vezethető vissza, azzal, hogy a jelenlegi szabályozás mindenekelőtt közigazgatási intézményekre, intézkedésekre és cselekményekre épít. E tevékenységek magukban foglalják az információgyűjtést, az ellenőrzést és a tájékoztatást, azonban nélkülözik a közvetlen beavatkozást, ami három indokra vezethető vissza: egyrészt egy hír vagy információ elleni állami (közhatalmi) beavatkozás mindig magában hordozza a szólás- és az információszabadság sérülésének lehetőségét, miközben a közigazgatás alapvető funkciója nem az alkotmányos alapjogok értelmezése, hanem a végrehajtás; másrészt minden állami beavatkozás egy információba vagy hírfolyamba felveti a cenzúra tilalmának kérdését; harmadrészt a *social media* működésébe, a média-platform és a felhasználó közötti viszonyrendszerbe hatékony közigazgatási eszköztárral beavatkozni nem lehet.

A dezinformáció elleni aktív fellépés (pl. információtörlés, felhasználó blokkolása) így lényegében a közösségimédia-platformok kezében van, amelyek különösebb korlátozás vagy ellenőrzés nélkül dönthetnek tartalmak meg- vagy meg nem jelenéséről vagy törléséről – arra való hivatkozással, hogy mint a magánszemélyeket, őket is megilleti a véleménynyilvánítás szabadsága. Ezzel a közösségimédia-platformok lényegében kiveszik magukat a cenzúra *de jure* fogalma alól, annak ellenére, hogy egy felhasználói komment vagy hír törlése *de facto* cenzúraként is értelmezhető. A közösségi médiát érintő kifejezett szabályozás híján e kérdésekben (azaz a szolgáltató és a felhasználó vitájakor) bíróság járhat el – ami jellemzően hosszadalmas, s mire

egy adott ügyben döntés születik, addigra az már legtöbbször aktualitását veszti. A közösségi média világában a hagyományos bírósági, hatósági vagy más közigazgatási eljárásokkal szinte lehetetlen a problémák valódi és hatékony kezelése.

Az ilyen helyzeteket orvosolandó készült el a fentebb már említett német szabályozás, valamint a lengyel törvényjavaslat is, amely egy különleges, gyorsított bírósági eljárást tételez e jogviták eldöntésére. Ennek hiányában azonban marad az a megoldás, amelyet a szlovák példán is láthatunk: korlátozott közigazgatási befolyás, amely elsősorban a dezinformáció megcáfolására fókuszál, nem pedig a *social media* működésére, amely egyébként szintén érintett (és érdekelt) a folyamatos információáramlásban. Egy közösségi hálón megjelenő álhír nem feltétlenül árt magának a médiaplatformnak – sőt épp ellenkezőleg: új felhasználókat vonz, új reklámbevetelt produkál, új felhasználói adatokkal szolgálhat. Minden, ami interakciót generál, profitot hajt. Ilyen esetben a platform már nem csupán semleges információközvetítőként jelenik meg, hiszen az adatforgalom növekedésében pénzügyileg érdekelt.

A közösségi hálókön megjelenő hírek és információáramlás szabályozására hosszú távon nem lesznek elégségesek csupán közigazgatási eszközök, a közösségimédia-platformok működésének komplex szabályozására lesz szükség. Fontos kérdés azonban, hogy megoldható-e egy átfogó szabályozási rendszer a platformok közreműködése és együttműködése nélkül: pillanatnyilag a jognak nincsenek egyértelmű válaszai az információs technológiák által keletkeztetett kihívásokra. Sőt, ezek egyre több olyan kihívás elé állítják majd a szabályozót, amilyenre nincs felkészülve. E technológiák ráadásul jóval gyorsabban hatnak, mint az offline társadalmi események, így jogszabályi rendezésük – összehasonlítva más szabályozási tárgyakkal – más megközelítést igényel a jogalkotó részéről; olyat, amilyenben a közösségimédia-platformok a szabályozási keretrendszer kialakításának tevékeny részesei lesznek.

A közösségi hálók hasznoszerzési céllal működnek, és e célnak alárendelt, jól azonosítható érdekeik vannak. Ráadásul felhasználóik felett teljes felügyeletet gyakorolnak: a közösségimédia-platformok egyszerre látják el saját és felhasználóik tartalomfelügyeletét, illetve döntenek el jogvitákat saját maguk és a felhasználóik közt; s a felhasználó számára elvben nyitva álló bírói út nem hatékony. Ezen üzleti szereplők működése egyáltalán nem vagy csupán nagy vonalakban szabályozott, s ekképpen lényegében saját ágazatuk „teljhatalmú urai”. Ebben a helyzetben egy, a szektort érintő szabályozás már most is jelentős késésben van.

A videómegosztóplatform-szolgáltatók szabályozásának kihívásai

KIRÁLY PÉTER BÁLINT*

1. Bevezetés

A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvet (a továbbiakban: AVMS irányelv) 2018 novemberében módosították. A módosítás oka, hogy az AVMS irányelv megalkotása óta a televíziózás és az internetes szolgáltatások konvergenciájának következtében megjelentek a piacon a hagyományos lineáris műsorszolgáltatások mellett az olyan új típusú tartalmak és szereplők, mint például a felhasználók által létrehozott tartalmak, a lekérhető médiaszolgáltatások és a videómegosztóplatform-szolgáltatások. Emellett jelentős mértékben megváltozott az audiovizuális médiaszolgáltatások jellege, valamint a fogyasztók – kiváltképp a fiatal generációk – médiafogyasztási szokásai.¹ A brit médiahatóság (Ofcom) felmérése – amelyben 5–15 éves gyermekeket és a szüleiket kérdezték a médiahasználati szokásaikról és tudásukról – kimutatta, hogy a gyerekek kétszer nagyobb valószínűséggel néztek audiovizuális műsorszámokat lekérhető médiaszolgáltatásokon keresztül, mint lineáris médiaszolgáltatásokat. Szinte minden gyermek (96%) nézett valamilyen lekérhető médiaszolgáltatást, s valamivel több mint a felük (56%) nézett televíziót. A videómegosztó platformok használata a gyermekek körében szinte egyetemes (95%), és a legtöbben azt nyilatkozták, hogy a koronavírus-világjárvány idején többet használtak videómegosztó platformokat, mint korábban. A mintákban szereplő gyermekek egyike sem nézett rendszeresen lineáris médiaszolgáltatást, a televíziókészüléket pedig nagyobb részben használták lekérhető tartalmak megtekintésére, mint lineáris műsorszámokhoz. A televíziószerű tartalmak legnépszerűbb platformjai a hagyományos televíziócsatornák helyett a YouTube és a Netflix voltak. Mi sem mutatja jobban a szokások változását, mint az, hogy a megkérdezett gyermekek a „tévénézés” kifejezést túlnyomórészt a lekérhető tartalom nézésére használják.²

* Tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: kiraly peterbalint@gmail.com.

¹ BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: *Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei*. Doktori értekezés, Budapest, 2018. 23.

² Children and Parents: Media Use and Attitudes Report 2020/21. *Ofcom*, 2021. április 28. [ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/childrens/children-and-parents-media-use-and-attitudes-report-2021](https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/childrens/children-and-parents-media-use-and-attitudes-report-2021).

Hasonló jelenségről számolt be a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) a 2019 novembere és decembere között készült piackutatása alapján. Eszerint az internetezők fele már lényegében nem a tévéből, a rádióból vagy a nyomtatott sajtóból tájékozik, és egyre inkább teret nyer az internet a szórakozás terén is. Körülbelül 46%-ra tehető azoknak az aránya, akik nem vagy már csak keveset tévéznek, és inkább az interneten töltik a szabadidejüket (15% teljesen felhagyott a hagyományos televíziózással, 26% pedig kevesebbet tévézik). A tizenévesek között tízből heten már az interneten olvassák a híreket, a filmek és a sorozatok megtekintésére tízből nyolcan választják az internetet. Hasonló változás figyelhető meg az idősebb korosztálynál is, igaz, az ő körükben sokkal lassabb a televíziózás térvesztése az internettel szemben.³

A statisztikák egyértelműen azt mutatják, hogy a YouTube és más videómegosztó platformok kiemelkedő szerepet játszanak a mai médiában és a jelentőségük évről évre növekszik. Ezzel párhuzamosan felszínre kerültek a videómegosztó platformok problémái is, így a gyűlöletkeltés, az internetes zaklatás, a bűncselekmények elkövetésére, például terrorizmusra buzdító tartalmak, amelyekkel szemben a platformok egyelőre tehetetlennek tűnnek. Fokozatosan szigorítanak előírásaikon, továbbá egyre hatékonyabban lépnek fel az előírások betartása érdekében. Ezek a pozitív fejlemények azonban legtöbbször csak valamilyen jelentős botrányt követően, az internetes közösség és a média nyomásának eleget téve következnek be (pl. a Twitch nevű platform a közösség nyomására hozott létre külön kategóriát az ún. hot tub streamek számára, valamint a YouTube is többek közt a Tide Pod-kihívás okozta botrány óta vállalt proaktívabb szerepet a káros tartalmak eltávolításában).⁴ Sok esetben viszont a bevezetett szabályokat nem vagy nem eléggé következetesen tudják betartatni a felhasználókkal.

Szintén problémát jelent, hogy sokszor túlzó szabályokat vezetnek be, és olyan videókat is tiltanak a platformokról, amelyek nem tekinthetők károsnak. Így fordulhatott elő, hogy a YouTube letiltotta egy brit történelemtanár csatornáját, miután az általa feltöltött oktató jellegű videót a gyűlöletbeszédéről szóló szabályzatába ütközőnek minősítette.⁵ Ezzel szemben számos olyan videó maradhat fenn a YouTube-on akár hetekig, amelyek tényleges veszélyt jelentenek a társadalom tagjaira, mint például a Tide Pod-kihívás videói, amelyek arra ösztönözték az embereket, hogy rögzítsék videóra, ahogy megeszik a Tide Pod nevű kapszulás mosószert, és a videó végén buzdítsák ugyanerre öt ismerősüket.⁶

A megváltozott piac elkerülhetetlenül változást igényelt a szabályozás terén is, mivel az új médiaszolgáltatások nem voltak beilleszthetők a meglévő fogalmi rendszerbe, ami bizonytalanságot eredményezett az új technológiák és szolgáltatások kapcsán. Az idejétmúlt jogszabályi környezet hátrányos lehet a verseny és az innováció szempontjából is, hiszen akadályozhatja új üzleti modellek bevezetését. A fogyasztóvédelem és a versenyképesség közötti egyensúly megteremtése érdekében szükségessé vált a jogi szabályozás újragondolása.⁷

³ Csökken a hagyományos média fogyasztóinak aránya az internethez képest. *NMHH*, 2020. július 23. nmhh.hu/cikk/213676/NMHHfelmeres_csokken_a_hagyomanyos_media_fogyasztoinak_aranya_az_internethez_kepest.

⁴ Natasha LOMAS: *You Tube is pulling Tide Pod Challenge videos*. 2021. október 10. tcrn.ch/3FArW6E.

⁵ SORBÁN Kinga: A videómegosztóplatform-paradoxon, avagy az új európai szabályok alkalmazhatósága a globalizáció és az eltérő tagállami implementáció keresztmetszetében. *In Medias Res*, 2019/2. 210–229.

⁶ James GRIMMELMANN: The Platform is the Message. *Cornell Law School Legal Studies Research Paper Series*, No. 18–30, 2–4.

⁷ SORBÁN i. m. (5. lj.) 210–229.

2. A videómegosztóplatform-szolgáltatás szabályozása az Unióban

Az AVMS irányelv hatálya az audiovizuális médiaszolgáltatásokra terjed ki, amelynek fogalmát a módosítást megelőzően a következőképpen határozta meg: olyan szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséggel tartozik, és amelynek elsődleges célja műsorszámok közönséghez való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. Az ilyen audiovizuális médiaszolgáltatás vagy televíziós műsorszolgáltatás, vagy lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás.⁸ A módosítással ez utóbbi fogalom is megváltozott: „az audiovizuális médiaszolgáltatás olyan szolgáltatás, amelynek, illetve amely egy elválasztható részének elsődleges célja, hogy egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősségének körébe tartozó műsorszámokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából (...) elektronikus hírközlő hálózatokon keresztül a közönséghez eljuttassa”. Az ilyen audiovizuális médiaszolgáltatás vagy televíziós műsorszolgáltatás, vagy lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás.⁹

Akarmelyik fogalmat vesszük is alapul, a videómegosztóplatform-szolgáltatások nem tekinthetők audiovizuális médiaszolgáltatásnak, hiszen esetükben nem beszélhetünk szerkesztői felelősségről, mivel csak lehetőséget biztosítanak különféle tartalmak tárolására, hozzáférhetővé tételére és a felhasználók számára tartalmak feltöltésére, amely tartalmakat csupán rendszerezik valamilyen módon, adott esetben algoritmus segítségével. Tényleges ellenőrzést azonban nem gyakorolnak a szolgáltatásban megjelenő tartalmak felett.¹⁰ A korábbi AVMS irányelv hatálya emiatt nem is terjedt ki rájuk.

Mivel a videómegosztóplatform-szolgáltatások olyan audiovizuális tartalmakat szolgáltatnak, amelyeket a közönség, és különösen a fiatalok, egyre nagyobb számban tekintenek meg, ráadásul ugyanazért a közönségért és ugyanazon bevételekért versengenek, mint a hagyományosnak mondható audiovizuális médiaszolgáltatások, az AVMS irányelv módosítása – a folyamatosan változó digitális világ igényeihez igazodva – már meghatározza azok fogalmát, és a hatálya alá vonja őket.¹¹ A tárgyi hatály kiterjesztésének célja, hogy a videómegosztóplatform-szolgáltatók (a továbbiakban: VMPSZ) a médiatartalom-fogyasztásban betöltött egyre növekvő szerepüknek megfelelően a továbbiakban ne csupán passzívak legyenek az online tartalmak közvetítésében, hanem viseljenek bizonyos fokú felelősséget az általuk biztosított tárhelyre harmadik személyek által feltöltött, így a felhasználók által hozzáférhetővé tett tartalmakért.¹²

Az irányelv alapján videómegosztóplatform-szolgáltatás alatt olyan szolgáltatást értünk, amelynek vagy amely egy elválasztható részének vagy egy alapvető funkciójának elsődleges célja, hogy tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából elektronikus hírközlő hálózatokon keresztül olyan műsorszámokat, felhasználó által létrehozott videókat vagy mindkettőt juttasson

⁸ AVMS irányelv 1. cikk (1) bek. a) pont.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról (a továbbiakban: AVMS irányelv módosítása), 1. cikk 1. a) pont.

¹⁰ SORBÁN Kinga: A videómegosztó platformok európai szabályozásának aktuális kérdései. *Médiakutató*, 2018/1., 11.

¹¹ AVMS irányelv módosítása (4) preambulumbekzdés.

¹² 2020. évi XXIV. törvény előterjesztői indokolása.

el a közönséghez, amelyekért a videómegosztó platform szolgáltatója nem tartozik szerkesztői felelősséggel, és amelyeket a videómegosztó platform szolgáltatója rendszerez például automatikus eszközökkel vagy algoritmusokkal, különösen megjelenítés, címkézés és sorba rendezés révén.¹³

A videómegosztóplatform-szolgáltatások kapcsán három fogalmi elem szorul további magyarázatra: a felhasználó által létrehozott videó, az alapvető funkció, valamint az elválasztható rész. A felhasználó által létrehozott videó olyan „hangos vagy néma mozgóképek sorozata, amely – hosszától függetlenül – önálló egységet alkot, és amelyet egy felhasználó hoz létre, és ugyanezen felhasználó vagy valamely másik felhasználó tölt fel a videómegosztó platformra”. Nem terjed ki az irányelv hatálya a GIF-ekre, a hírlapok és a folyóiratok elektronikus változatainak szerkesztői tartalmába beágyazott videókra, továbbá nem gazdasági tevékenységekre.¹⁴

A műsorszámok és/vagy felhasználó által létrehozott videók közönséghez eljuttatása akkor tekinthető egy szolgáltatás alapvető funkciójának, ha az audiovizuális tartalom nem csupán kiegészítő vagy nem csak csekély részét képezi az adott közösségi médiaszolgáltatás keretében végzett tevékenységeknek. Az AVMS irányelv (5) preambulumbekzdése alapján az audiovizuális tartalom szolgáltatása akkor minősül a szolgáltatás alapvető funkciójának, ha az audiovizuális tartalom nem „csupán kiegészítő” vagy „csekély” része az érintett szolgáltatás tevékenységeinek. Akkor tekinthető az audiovizuális szolgáltatás kiegészítő jellegűnek a szolgáltatás tevékenységeihez viszonyítva, ha az kizárólag az érintett platform által biztosított, alapul szolgáló tevékenységhez vagy funkcióhoz kapcsolódik (pl. egy e-kereskedelmi platform által feltöltött videó az általuk forgalmazott termékekről). Csekély részét képezi a szolgáltatásnak az audiovizuális tartalom, ha csupán jelentéktelen szerepet játszik a szolgáltatás általános gazdaságosságában. Erre mennyiségi, illetve minőségi megfontolások alapján lehet következtetni, ha például a platformra jelentős számú videót töltenek fel, vagy a videók jelentős mértékben hozzájárulnak a platform sikeréhez és népszerűségéhez. Az Európai Bizottság egy 2020-ban kelt iránymutatásában hangsúlyozta, hogy „az alapvető funkcionalitási követelményt azonban semmi esetre sem lehet úgy értelmezni, hogy az megkövetelné, hogy a platformon elérhető audiovizuális tartalom olyan alapvető kereskedelmi jelentőséggel bírjon, hogy annak hiányában a szolgáltatás nem lenne működőképes vagy ne lehetne azt továbbra is nyújtani a piacon”.¹⁵ Szintén szempont lehet, hogy a platformnak származik-e bevétele az adott funkcióból, milyen mértékben törekszik e funkció népszerűsítésére, és ez mennyire jelentős eleme az üzletpolitikájának, illetve hogy mi a szolgáltatás végső célja, mi erről a felhasználók általános percepciója.

Olyan esetekben, amikor egy szolgáltatás több részből áll (pl. a videómegosztás mellett megjelenik csetszolgáltatás is), a szolgáltatásnak csupán a videómegosztóplatform-szolgáltatást képező elválasztható részére terjed ki az irányelv hatálya, kizárólag a műsorszámok és a felhasználó által létrehozott videók tekintetében. Az Európai Unió Bírósága a *Tirolder Tageszeitung* hírportál ügyében kimondta, hogy az egyes szolgáltatásrészek besorolásánál azt kell vizsgálni,

¹³ AVMS irányelv módosítása 1. cikk 1. b) pont.

¹⁴ AVMS irányelv módosítása (5)–(6) preambulumbekzdés.

¹⁵ Az Európai Bizottság közleménye: Iránymutatások az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv értelmében a „videómegosztóplatform-szolgáltatás” fogalom meghatározásában szereplő alapvető funkció kritériumának gyakorlati alkalmazására vonatkozóan.

hogy önálló tartalommal és funkcióval rendelkeznek-e.¹⁶ Például egy hírportál esetében a cikkekbe ágyazott videók az audiovizuális és a szöveges kínálat közötti összefüggés miatt olyan elválaszthatatlan kiegészítő elemet jelentenek, hogy az az online sajtótermék részét képezi, és nem tekinthető önálló, elkülönült médiaszolgáltatásnak. Ezzel szemben a Facebook külön oldalon üzemeltetett Facebook Watch funkciója nem képezi a Facebook mint közösségimédia-platform szerves részét, így a szolgáltatás különválasztható részének tekinthető.¹⁷

A módosított AVMS irányelv a videómegosztóplatform-szolgáltatásokat tehát önálló szolgáltatási kategóriaként határozza meg, megkülönböztetve őket a médiaszolgáltatásoktól és az egyéb tartalomszolgáltatásoktól. Az elhatárolás egyik legfőbb oka a szerkesztői felelősség hiánya. A videómegosztóplatform-szolgáltatás ugyanis csupán a műsorszámokat, valamint a felhasználók által előállított tartalmakat tárolja, amelyek elérhetővé tételéért a szolgáltató nem tartozik szerkesztői felelősséggel. A médiaszolgáltató a műsorszámok kiválasztása és összeállítása felett tényleges ellenőrzést gyakorol, a videómegosztóplatform-szolgáltatók viszont csak a tárolt tartalom rendszerezését valósítják meg, például automatikus úton vagy algoritmussal, különösen megjelenítés, megjelölés és sorba rendezés révén, de a tényleges tartalomra nincs befolyásuk. A videómegosztóplatform-szolgáltatásnak, illetve a szolgáltatás valamely elkülöníthető részének elsődleges célja az, hogy a tárhelyén tárolt műsorszámokat, illetve a felhasználók által előállított videókat eljuttassa a nyilvánossághoz tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. Az viszont a felhasználók döntése, hogy a videómegosztóplatform-szolgáltatónál tárolt műsorszámokból, illetve tartalmakból melyeket kívánják megtekinteni.¹⁸ A VMPSZ-ek az imént említett tulajdonságaik alapján csak a szervezükre feltöltött műsorszámok, videók tárolását és továbbítását végzik, ezért médiatartalmat megosztó, azt továbbító közvetítő szolgáltatóknak minősülnek.

Az AVMS irányelv módosításának tagállami jogrendszerbe átültetése során a tagállamoknak is figyelemmel kell lenniük arra, hogy a lineáris és a nem lineáris szolgáltatások, valamint a VMPSZ-ek esetében is azonosnak kell lenniük az audiovizuális médiaszolgáltatások szabad nyújtását és igénybevételét korlátozó eljárásoknak és feltételeknek, és azokat – az EU alapelveivel összhangban – csak közérdekből fakadó kényszerítő indok (pl. a fogyasztóvédelem magasabb szintjének elérése) alapozhatja meg. A korlátozásnak nemcsak indokoltnak kell lennie, hanem a szükségesség és az arányosság feltételeinek is meg kell felelnie.¹⁹ Az irányelv módosításának céljai közt szerepel a kiskorúak fizikai, szellemi és erkölcsi fejlődésének védelme, továbbá a társadalom bizonyos csoportjaival szemben erőszakra vagy gyűlöletre uszítással, terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítással, valamint azon egyéb bűncselekményekkel és káros tartalmakkal szembeni fellépés, amelyek egyre nagyobb veszélyt jelentenek az elektronikus hírközlési hálózatokon keresztül való tartalomterjesztésre alkalmas eszközök és szolgáltatások fejlődése következtében.

A tagállamoknak meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket – a szükségesség és az arányosság elveinek, valamint a Chartában foglalt jogok és elvek tiszteletben tartása mellett –, ame-

¹⁶ Az Európai Unió Bíróságának C-347/14. sz. ügyben hozott ítélete.

¹⁷ SORBÁN i. m. (5. lj.) 210–229.

¹⁸ 2020. évi XXIV. törvény előterjesztői indokolása.

¹⁹ AVMS irányelv módosítása (9)–(10) preambulumbekzdés.

lyek garantálják, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók által nyújtott audiovizuális médiaszolgáltatások (valamint természetesen a VMPSZ-ek is) biztosítják e közérdekű célok megvalósulását. A tagállamok viszonylag széles mozgástérrel rendelkeznek a VMPSZ-ek által bevezetendő konkrét intézkedések kapcsán, mivel az AVMS irányelv csak példálózó jelleggel sorolja fel őket. Ez lehetőséget teremt a tagállamok számára, hogy figyelembe vegyék a nemzeti sajátosságait, hiszen akár részletesebb, szigorúbb szabályokat is bevezethetnek, tiszteletben tartva a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát, valamint a médiapluralizmust.²⁰

Az AVMS irányelv – pontosabban az abban hivatkozott e-kereskedelmi irányelv 15. cikke²¹ – alapján a tagállamok nem kötelezhetik a VMPSZ-eket előzetes ellenőrzési intézkedések megtételére vagy a tartalom feltöltésének olyan szűrésére, amely általános kötelezettséget jelentene a szolgáltatásuk nyújtása során az általuk továbbított vagy tárolt információk nyomon követésére vagy jogellenes tevékenységre utaló tények vagy körülmények kivizsgálására. Ez alól kivétel, ha a nemzeti nyomozóhatóság erre utasítást ad. Ehelyett az AVMS irányelv a felhasználók tájékoztatására, a panaszok kezelésének módjára (pl. *flagging*) helyezi a hangsúlyt. Fontos, hogy a VMPSZ-ek kötelezettsége nem ér véget a panaszok bejelentésére szolgáló rendszerek beüzemelésével, hanem a beérkezett panaszok alapján meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket a kifogásolt tartalom törlése, illetve hozzáférhetetlenné tétele érdekében. Az AVMS irányelv továbbá a VMPSZ-ek kötelezettségévé teszi a médiatudatosság előmozdítását.²²

Az irányelv indokolásában is megjelenik az ön- és társszabályozás mint lehetséges eszköz a VMPSZ-ek szabályozására. Az önszabályozás során maguk az érintett piaci szereplők fogadnak el közös iránymutatásokat saját tevékenységük vonatkozásában, amelyek kidolgozásáért, nyomon követéséért és az azoknak való megfelelés biztosításáért ők maguk felelősek.²³ A társszabályozás esetében pedig arról van szó, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok és szervek megosztják szabályozói szerepüket az érdekelt felekkel.²⁴ A tagállamok ebben az esetben a társszabályozási rendszer elismerése mellett finanszírozzák és ellenőrzik a rendszer folyamatait. Arra az esetre, ha a társszabályozás céljai nem teljesülnek, biztosítani kell az állami beavatkozás lehetőségét.²⁵ Az uniós jogalkotó kifejti, hogy bár a tagállamok számára nem kötelező az ön- és a társszabályozás, célszerű lehet a VMPSZ-ek esetében is magatartási kódexeket létrehozni, mivel az érintettekkel közösen vagy azok aktív támogatásával létrehozott szabályozás lehetővé teszi a közérdekű célok hatékonyabb megvalósulását.

A magatartási kódexek betartásához nagyban hozzájárulhat egy stabil jogszabályi háttér, a megállapított konkrét célok és célkitűzések megvalósulásának rendszeres, átlátható és független

²⁰ AVMS irányelv módosítása (49) preambulumbekzdés.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 8-i 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

²² SORBÁN i. m. (5. lj.) 210–229.

²³ CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóságok a médiajogban*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2012. 35–40.

²⁴ KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András: Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, 2011/2. 136–141.

²⁵ SARKADY Ildikó: Az önszabályozás szerepe a modern szabályozási struktúrákban. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/3. 115–150.

nyomon követése, értékelése, illetve az, ha a kódexben rendelkeznek a kódex hatékony végrehajtásáról (ideértve a hatékony és arányos szankciókat is).²⁶ A magatartási kódexeknek a főbb érdekeltek által elfogadottnak kell lenniük az adott tagállamban. Az AVMS irányelv továbbá szorgalmazza olyan uniós szintű magatartási kódexek kidolgozását, amelyet a tagállamok és az Európai Bizottság a médiaszolgáltatók, a VMPSZ-ek vagy az őket képviselő szervezetek által, szükség szerint más ágazatokkal együttműködve, alkotnának meg.²⁷

3. A videómegosztóplatform-szolgáltatás szabályozása hazánkban

Az uniós tagállamoknak 2020. szeptember 19-ig kellett törvénybe foglalniuk az AVMS irányelv módosítása következtében bekövetkezett változásokat. A hazai szabályozás is elkülöníti a VMPSZ-ekre vonatkozó követelményeket a médiaszolgáltatókra, a felhasználókra és a szolgáltatásban megjelenő médiatartalmakra vonatkozó szabályozástól. A hazai jogági rendszertant követve a videómegosztóplatform-szolgáltatásokkal összefüggő irányelvi rendelkezéseket nem a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Mttv.), hanem az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényben (a továbbiakban: Ekertv.) szabályozták, tekintettel azok információs társadalmi szolgáltatási jellegére.

Az Ekertv. 2. § f) pontja értelmében az „információs társadalommal összefüggő szolgáltatás: elektronikus úton, távollevők részére, rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatás, amelyhez a szolgáltatás igénybe vevője egyedileg fér hozzá”.²⁸ Az Ekertv. a 2. § l) pontja alapján a VMPSZ-eket az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások körén belül a közvetítő szolgáltatók kategóriájába sorolta (idetartozik az egyszerű adatátvitel és hozzáférésbiztosítás, a gyorsítótárolás, a tárhelyszolgáltatás, a keresőszolgáltatás, valamint az alkalmazáshoz tartozó szolgáltatás is).²⁹ A VMPSZ-ek Ekertv.-beli szabályozása által az azonos típusú szolgáltatókra és szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezések egy jogszabályba kerültek, így a jogalkotónak sikerült elkerülnie a párhuzamos szabályozás kialakítását. Azonban a videómegosztóplatform-szolgáltatás, valamint a felhasználó által létrehozott videó fogalmának meghatározása nem az Ekertv.-ben, hanem az Mttv.-ben kapott helyet (a hazai jogalkotó egy az egyben átvette az AVMS rendelet által használt definíciókat), továbbá a meglévő fogalmak pontosítása történt meg annak érdekében, hogy az általános szabályok kiterjedjenek a videómegosztóplatform-szolgáltatás keretében elérhetővé tett műsorszámokra és a felhasználó által létrehozott videókra is. A hazai szabályozás a VMPSZ-ek által elérhetővé tett műsorok tartalma, szerkezete kapcsán csak a legszűkebb körben állapít meg speciális előírásokat. A VMPSZ-ek kötelezettségei jelentős részben a tartalom rendszerezésére, nem pedig magára a tartalomra vonatkoznak.³⁰

²⁶ AVMS irányelv módosítása (12)–(14) preambulumbekzdés.

²⁷ AVMS irányelv módosítása 1. cikk 6. pont.

²⁸ Ekertv. 2. § f) pont.

²⁹ Ekertv. 2. § l) pont.

³⁰ 2020. évi XXIV. törvény előterjesztői indokolása.

A VMPSZ-eknek tehát nincs szerkesztői felelősségük, azonban különféle automatikus eszközök vagy algoritmusok útján rendszerezik az általuk hozzáférhetővé tett tartalmakat, legyen szó műsorszámokról, felhasználók által készített tartalomról vagy kereskedelmi közleményekről. Ez az alapja annak, hogy a módosított AVMS irányelv és annak megfelelően a hazai szabályozás kötelezi őket arra, hogy biztosítsák a kiskorúak fizikai, szellemi és erkölcsi fejlődésének védelmét, valamint a bizonyos csoporttal vagy egy csoport valamely tagjával szemben erőszakra vagy gyűlöletre uszító tartalmakkal szembeni megfelelő eszközrendszer kiépítését és hatékony alkalmazását.

A VMPSZ megfelelő intézkedéseket köteles tenni, ha az általa közvetített tartalom a kiskorúak fizikai, szellemi, lelki vagy erkölcsi fejlődésének károsítására, illetve mások elleni gyűlölet keltésére vagy erőszakra uszításra alkalmas lehet, sérti mások emberi méltóságát, vagy bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósíthat meg.³¹ A jogszabály nem határozza meg konkrétan, hogy az egyes káros médiatartalmak esetében mi minősül megfelelő és hatékony intézkedésnek. Ezek felsorolása és kötelezővé tétele nem is lenne célravezető, tekintve, hogy az újabb és újabb innovációk könnyedén elavulttá tehetik a kiskorúak védelmét célzó korábbi intézkedéseket.³² Ehelyett a jogszabály annyit rögzít általános elvként, hogy az intézkedéseknek és a hatékony műszaki megoldásoknak a tartalom által okozható hátránnyal és ártalommal arányban kell állniuk.

Az intézkedések arányossága vonatkozásában a jogszabály rögzíti azokat a szempontokat, amelyekre a VMPSZ-eknek figyelemmel kell lenniük. Idetartozik a tartalom jellege, a tartalom által okozható hátrány, az ártalom mértéke, a veszélyeztetett személyek csoportjának jellemzői, az adott videómegosztóplatform-szolgáltatás nagyságrendje és jellege, valamint a veszélyeztetett jogok és jogos érdekek, többek között a VMPSZ-ek és a tartalmat létrehozó vagy feltöltő felhasználók érdekei és a közérdek. Külön előírásokat tartalmaz az Ekertv. a kiskorúak védelme érdekében, így a VMPSZ-eknek egyebek mellett hatékony életkor-ellenőrzést és szülői felügyeleti rendszert kell biztosítaniuk, valamint kötelesek átlátható, hatékony és felhasználóbarát tájékoztatást adni a felhasználóknak az olyan tartalmakról, amelyek a kiskorúak fizikai, szellemi, lelki vagy erkölcsi fejlődését hátrányosan befolyásolhatják. Az Ekertv. 15/F. § (5) bekezdése kimondja, hogy a VMPSZ által az Ekertv.-ben meghatározott követelmények érvényesülése érdekében bevezetett intézkedések nem vezethetnek előzetes ellenőrzési intézkedésekhez vagy a tartalom feltöltésének olyan szűréséhez, amely nem felel meg e törvény rendelkezéseinek.³³ Az intézkedésekre és a hatékony műszaki megoldásokra vonatkozó legjobb gyakorlatokról az NMHH Hivatala pedig ajánlásokat tehet közzé.³⁴

A kereskedelmi közlemények kapcsán az AVMS irányelv előírja, hogy a VMPSZ médiaszolgáltatóként felel az általa értékesített hirdetési felületeken megjelenő kereskedelmi közleményekért (pl. beágyazott reklámok). Ezzel szemben a felhasználó által elhelyezett kereskedelmi közlemények (pl. termékmegjelenítés) kapcsán a VMPSZ-t csak korlátozott felelősség

³¹ Ekertv. 15/D. § (1) bek.

³² Luboš KUKLIŠ: Video-Sharing Platforms in AVMSD – A New Kind of Content Regulation. In: Pier L. PARCU – Elda BROGI (szerk.): *Research Handbook on EU Media Law and Policy*. Cheltenham, Elgar, 2021. 303–326.

³³ Ekertv. 7. § (3) bek.

³⁴ Ekertv. 15/F. §.

terheli. A kereskedelmi közleményekre vonatkozó előírásokat a VMPSZ-eknek be kell építeniük a felhasználási feltételeikbe.³⁵ A videómegosztó platformon megjelenő kereskedelmi közlemények kapcsán előírás, hogy a VMPSZ-ek kötelesek olyan rendszereket kialakítani, amelyek segítségével a felhasználó által létrehozott videót feltöltő nyilatkozhat arról, hogy az általa feltöltött videó tudomása szerint tartalmaz-e kereskedelmi közleményt. Továbbá olyan mechanizmusokat is kötelesek létrehozni, amelyek által az igénybe vevők bejelenthetik vagy megjelölhetik a VMPSZ számára a kereskedelmi közleményekre vonatkozó követelményeket megsértő tartalmakat, vagy panaszt tehetnek az ilyen tartalmakkal kapcsolatban.³⁶

A VMPSZ által forgalmazott, értékesített, szervezett kereskedelmi közleménynek ugyanis meg kell felelnie a médiatartalmakra vonatkozó követelményeknek, mint például annak az előírásnak, hogy a médiatartalomban megjelenő reklámnak könnyen felismerhetőnek, valamint más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie, nem ösztönözhet az egészségre, a biztonságra és a környezetre ártalmas magatartásra, nem népszerűsíthet cigarettát és más dohányterméket, nem sértheti az emberi méltóságot, stb.³⁷ A VMPSZ köteles egyértelmű tájékoztatást adni az igénybe vevőnek a kereskedelmi közleményt tartalmazó műsorszámról és azon felhasználó által létrehozott videóról, amely vonatkozásában a feltöltő személy úgy nyilatkozott, hogy az kereskedelmi közleményt tartalmaz, vagy amely videóval kapcsolatban a VMPSZ-nek tudomása van arról, hogy kereskedelmi közleményt tartalmaz.³⁸

A VMPSZ-ek kötelesek az általános szerződési feltételeikbe foglalni az egyes médiatartalmakkal szembeni követelményeket, többek között azt, hogy a felhasználók által feltöltött videónak, kereskedelmi közleménynek milyen tartalmi feltételeknek kell megfelelnie, továbbá a felhasználók és a VMPSZ közötti, az egyes médiatartalmakkal szembeni intézkedések alkalmazásával kapcsolatos jogviták peren kívüli és bírósági rendezésére szolgáló igényérvényesítési lehetőségeket.³⁹ Emellett fel kell hívniuk a felhasználók figyelmét arra, hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy megvédjék a kiskorúakat az olyan tartalmaktól, amelyek károsíthatják a fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésüket, továbbá amelyek megvédik a közönséget az erőszakra vagy gyűlöletre uszító, valamint azon tartalmaktól, amelyek terjesztése az uniós jog szerint bűncselekménynek minősül (pl. terrorista bűncselekmény elkövetésére uszítás, gyermekpornográfia, rasszizmussal és idegengyűlölettel kapcsolatos bűncselekmények).⁴⁰

Az Ekertv. 15/D. §-a értelmében a VMPSZ köteles átlátható és felhasználóbarát módon kialakítani a szolgáltatását. Ennek körében megfelelő intézkedések bevezetésével biztosítani kell, hogy a felhasználóknak lehetőségük legyen megjelölni, illetve bejelenteni azokat a tartalmakat, amelyek a kiskorúakra károsak lehetnek, vagy sértik más emberi méltóságát, illetve az általános szerződési feltételekben rögzített követelményeket.⁴¹ E bejelentések menetével kap-

³⁵ KUKLIŠ i. m. (32. lj.) 303–326.

³⁶ Ekertv. 15/G. §.

³⁷ 2020. évi XXIV. törvény előterjesztői indokolása.

³⁸ Ekertv. 15/D. § (3) bek.

³⁹ 2020. évi XXIV. törvény előterjesztői indokolása.

⁴⁰ SORBÁN i. m. (5. lj.) 215.

⁴¹ 2020. évi XXIV. törvény előterjesztői indokolása.

csolatban konkrét előírásokat is tartalmaz az Ekertv. Ha a tárhelyszolgáltató által a nyilvánossághoz eljuttatott tartalom valamely személy szerzői jogát vagy kiskorú személyiségi jogát sérti, akkor a szerzői jogi jogosult, illetve a kiskorú jogosult, vagy cselekvőképtelen kiskorú jogosult esetében a törvényes képviselője teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt értesítésével (vagy a kiskorú jogosult, illetve törvényes képviselője azonosítására alkalmas más módon, így különösen ajánlott postai küldeményben) felhívhatja a tárhelyszolgáltatót a jogsértő tartalom eltávolítására. Mivel a VMPSZ-ek technikailag tárhelyszolgáltatóknak minősülnek, az iménti szabályt rájuk is alkalmazni kell. Fontos azonban kiemelni, hogy az Ekertv. e rendelkezése alapvetően nem a VMPSZ-ekre szabott előírás.

Az értesítés átvételétől számított 12 órán belül a szolgáltató – a jogosult jogát sértő információt biztosító igénybe vevő írásbeli tájékoztatása mellett – köteles intézkedni az értesítésben megjelölt információhoz való hozzáférés nem biztosításáról vagy az információ eltávolításáról, és feltüntetni, hogy az eltávolítás milyen jogosult jogsértést állító értesítése alapján történt. Ez alól kivétel, ha az eltávolítást vagy a hozzáférés megtiltását a bíróság vagy más hatóság kérte. Az érintett igénybe vevő a tájékoztatás átvételétől számított nyolc napon belül teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy közokiratban a szolgáltatónál kifogással élhet az érintett információ eltávolításával szemben.

Kifogás esetén a VMPSZ haladéktalanul köteles az érintett információt újra hozzáférhetővé tenni, és erről a jogosultat a kifogás megküldésével értesíteni, kivéve, ha az eltávolítást vagy a hozzáférés megtiltását bíróság vagy hatóság rendelte el. A jogosult ezt követően bírósághoz vagy más hatósághoz fordulhat a jogsértő tartalom eltávolítása érdekében. Ha ilyen kifogással nem éltek, vagy az nem felel meg az alaki és tartalmi követelményeknek, illetve ha elismerték a jogsértést, akkor a hozzáférhetetlenné tételt a szolgáltató köteles fenntartani. Fontos megjegyezni, hogy a VMPSZ nem vonható felelősségre az érintett információ eltávolításáért vagy az ahhoz való hozzáférés letiltásáért, ha ennek során jóhiszeműen és a fenti eljárásnak megfelelően járt el.

Az Ekertv. az AVMS irányelvnek megfelelően lehetőséget teremt a videómegosztóplatform-szolgáltatásokkal összefüggésben az ön- és a társszabályozás kialakítására. Ennek feltételrendszerét a hatékony jogérvényesülés előmozdítása érdekében az Ekertv. tartalmazza. Az Ekertv. a VMPSZ-ek szakmai önszabályozó szervezeteit és alternatív vitarendező fórumait a szabályozás, a megosztott jogérvényesítés keretébe vonja, amikor kimondja, hogy együttműködési tartalmú közigazgatási szerződésben az NMHH Hivatala felhatalmazhatja az önszabályozó szervezetet arra, hogy hatósági hatáskörök tekintetében, de nem hatósági jogkörrel az NMHH Hivatala hatáskörgyakorlása helyett öngazgatási rendben eljárjon.

„A közigazgatási szerződés nem hatósági hatáskörként szabályozott, de az Ekertv. szabályaival összhangban álló feladatok együttműködésben történő ellátása érdekében is megköthető. A közigazgatási szerződésben szereplő hatósági ügyekben tehát a közhatalmi, hatósági jogalkalmazás visszavonul, és teret enged az öngazgatásnak, a társszabályozásnak. Ezáltal a szakmai önszabályozó szervezetek a jogérvényesülés folyamatában és az Ekertv. által meghatározott célok és elvek mentén a joggyakorlat kialakításában jelentős szerephez jutnak.”⁴²

⁴² Uo.

A VMPSZ-ek ellenőrzésével és felügyeletével kapcsolatos feladatokat a jogalkotó az NMHH Hivatalához telepítette. Az NMHH Hivatala hatósági hatáskörben ellátja a VMPSZ-ek nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatokat, valamint felügyeli a videómegosztóplatform-szolgáltatókra és -szolgáltatásokra vonatkozó előírások érvényesülését.⁴³ Az NMHH Hivatala emellett nem hatósági hatáskörében eljárva rendszeres időközönként elemzi, felméri és értékeli a VMPSZ-ek által hozott intézkedések megfelelőségét és hatékonyságát, ennek érdekében adatszolgáltatást kérhet tőlük.⁴⁴ Az Ekertv. alapján a Magyarország joghatósága alá tartozó VMPSZ-ek kötelesek bejelenteni az NMHH-hoz a videómegosztóplatform-szolgáltatás nyújtásának megkezdésére irányuló szándékukat nyilvántartásba vétel céljából. A szolgáltatás nyújtásának nem feltétele a nyilvántartásba vétel, vagyis a szolgáltatásnyújtási jogosultságot nem a nyilvántartásba vétel ténye keletkezteti.⁴⁵

Amennyiben az NMHH Hivatala jogsértést tapasztal, a következő jogkövetkezmények alkalmazására jogosult:

- megtilthatja a jogsértő magatartás tanúsítását, a VMPSZ-t a jogsértés megszüntetésére kötelezheti, valamint a törvényben foglaltak érvényesítése keretében kötelezettséget állapíthat meg;
- kötelezheti a VMPSZ-t közlemény vagy határozat honlapjának nyitóoldalán való közzétételére a határozatban meghatározott módon és ideig;
- százmillió forintig terjedő bírságot szabhat ki;
- tizenöt perctől egy hétig terjedő időtartamban szolgáltatása felfüggesztésére kötelezheti a VMPSZ-t;
- törölheti a videómegosztóplatform-szolgáltatást a nyilvántartásból.

Az NMHH Hivatala a jogkövetkezmény alkalmazása során köteles az egyenlő elbánás, valamint a fokozatosság és az arányosság elveit figyelembe véve eljárni.

„Az NMHH Hivatala a jogkövetkezményt – a jogsértés jellegétől függően – a jogsértés súlyára, a jogsértés ismételtségére, folyamatosságára, időtartamára, a jogsértéssel elért vagyoni előnyre, valamint a jogsértéssel okozott érdeksérelemre, az érdeksérelem szenvedett és veszélyeztetett személyek számára, illetve a jogsértéssel okozott kárra, személyiségi jogsérelemre és a jogsértés piaca gyakorolt hatására, továbbá az egyedi ügyben értékelhető egyéb szempontokra tekintettel állapítja meg.”⁴⁶

A VMPSZ-ek tehát bár szerkesztői felelősséggel nem rendelkeznek, az Ekertv. értelmében felelnek az általuk rendelkezésre bocsátott, jogszabályba ütköző tartalmú információért. Az Ekertv. alapján a VMPSZ nem felel az igénybe vevő által biztosított információért, ha nincs tudomása az információval kapcsolatos jogellenes magatartásról vagy arról, hogy az információ bárkinek a jogát vagy jogos érdekét sérti, vagy amint erről tudomást szerzett, haladéktalanul intézkedik az információ eltávolításáról, vagy a hozzáférést nem biztosítja. A VMPSZ mentesítése nem zárja ki azt, hogy az a személy, akit a jogellenes tartalmú információ révén sérelem ért,

⁴³ Mttv. 184. § (1) bek. b) pont.

⁴⁴ Ekertv. 15/I. § (5) bek.

⁴⁵ 2020. évi XXIV. törvény előterjesztői indokolása.

⁴⁶ Ekertv. 15/I. § (1)–(4) bek.

a jogsérből fakadó igényei közül a jogsérbt megelőzésére vagy abbahagyására irányuló követeléseit a jogsérbt fél mellett a közvetítő szolgáltatóval szemben is bíróság útján érvényesítse.⁴⁷

4. A videómegosztóplatform-szolgáltatók szabályozásának kihívásai

A fentiekben ismertettem az AVMS irányelv módosítását, annak okait, a VMPSZ-ek fogalmát és jellegzetességeit, valamint a hazai szabályozást. Az alábbiakban a VMPSZ-ekre vonatkozó szabályozás kapcsán felmerülő gyakorlati kihívásokat szeretném bemutatni, egyúttal javaslatokat megfogalmazni a szabályozás javításához, alkalmazásának megkönnyítéséhez.

4.1. A jogsérbt tartalmak eltávolítása

Mindenekelőtt a jogsérbt tartalmak eltávolításával kapcsolatos kihívásokra szeretnék rávilágítani. A jogsérbt tartalmak eltávolításához kapcsolódó egyik legfőbb probléma véleményem szerint az, hogy a jelenleg hatályos hazai szabályozás értelmében szerzői jogi jogsérbt, valamint a kiskorúak személyiségi jogainak sérelme esetén azt teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt értesítéssel lehet kezdeményezni. Álláspontom szerint a VMPSZ-ek esetében ez a megoldás nem elég hatékony, főként, ha összehasonlítjuk a VMPSZ-ek körében kialakult gyakorlattal.

Az egyik ilyen gyakorta alkalmazott megoldás a tartalomszűrő algoritmusok használata is, mivel segítségével preventív módon már előre ki tudják szűrni a jogsérbt, illetve egy adott korcsoport számára káros, nem helyénvaló tartalmakat, amelyeknek így már akár a feltöltését is megakadályozhatják. Az egyik legfőbb problémát ezzel kapcsolatban az jelenti, hogy a tartalomszűrő algoritmusok még mindig nem működnek tökéletesen. Így akár előfordulhat, hogy a káros, illetve jogsérbt tartalmat nem veszi észre a program, vagy éppen fordítva, ártalmatlan tartalmat is kiszűr. A tartalomszűrő algoritmusok kötelező alkalmazását egyébként egyelőre sem az AVMS irányelv, sem az Ekertv. alapján nem lehet előírni. A jövőben azonban, ha sikerül tökéletesíteni ezeket a programokat, akár megoldást jelenthetnek a jogsérbt, valamint káros tartalmak eltávolítására, így akár kötelezővé tételük is indokolt lehet. Fontos azonban megjegyezni, hogy ez adott esetben olyan terhet róhat az új, most induló, illetve kisebb VMPSZ-ekre, amely megakadályozná a piacra lépésüket, valamint további fejlődésüket. Véleményem szerint ha előírjuk is a tartalomszűrő alkalmazások kötelező használatát, azt csak differenciált módon szabad megtenni, akként, hogy a kisebb, illetve újonnan induló VMPSZ-ek számára nem tennénk kötelezővé.⁴⁸

A másik bevett gyakorlat a jogsérbt tartalmak eltávolítására a *flagging* nevű eljárás, amely a felhasználók által jogsérbtnek tartott tartalmak bejelentésének vagy megjelölésének eszköze, és amelyet az AVMS irányelv is kifejezetten megemlít mint a probléma lehetséges megoldását.

⁴⁷ Ekertv. 15/D. § (6) bek.

⁴⁸ European Parliament: The impact of algorithms for online content filtering or moderation – Upload Filters. 54–59. 2021. október 10. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/657101/IPOL_STU\(2020\)657101_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/657101/IPOL_STU(2020)657101_EN.pdf).

Ezzel kapcsolatban az irányelv előírja, hogy a VMPSZ-eknek el kell magyarázniuk a felhasználóknak a bejelentések és a jelölések hatását, valamint átlátható, könnyen alkalmazható és hatékony eljárásokat kell kialakítaniuk és alkalmazniuk a felhasználók panaszainak kezelésére és rendezésére.

Az Ekertv. a VMPSZ-ek kötelezettségei között kifejezetten említi olyan átlátható, hatékony és felhasználóbarát mechanizmusok, funkciók biztosítását, amelyek lehetővé teszik, hogy az igénybe vevők bejelentsék vagy megjelöljék a VMPSZ számára az Ekertv.-ben rögzített követelményeket megsértő tartalmakat, vagy panaszt tegyenek az ilyen tartalmakkal kapcsolatban. A YouTube és más hasonló VMPSZ-ek már eddig is a *flagging* mint egyfajta bejelentés alapján távolították el a jogsértő tartalmakat egy legalább részben automatikus rendszer keretében. Véleményem szerint nem célravezető szerzői jogi jogsértés, valamint a kiskorúak személyiségi jogainak sérelme esetén sem bizonyító erejű magánokiratok, illetve közokiratok postai kézbesítésével vagy akár elektronikus továbbításával kérelmezni az eltávolítást, ha sokkal gyorsabb és hatékonyabb módszerek is léteznek, amelyek segítségével közvetlenül, magán a platformon keresztül indítványozhatják azt. (Példának okáért a YouTube létrehozta az ún. legal webformot, és arra kéri a felhasználóit, hogy inkább azon keresztül jelentsék be igényeiket, mintsem postai úton.)⁴⁹

Márpedig a hatékony és gyors fellépés elengedhetetlen. Kiválóan példázza ezt Logan Paul esete. Paul ismert youtuber, azaz tartalomgyártó a YouTube VMPSZ-en, és heti rendszerességgel jelentkezik rövid, humoros videókkal. Egy-egy videóját átlagosan 6,8 millió felhasználó tekint meg. A videós barátai Japánban meglátogatta az úgynevezett öngyilkos erdőt, amely arról kapta a nevét, hogy rengeteg ember követ el ott öngyilkosságot. Paul és barátai túrájuk során holttestre bukkantak. Mivel humoros csatornáról van szó, úgy döntöttek, hogy morbid vicceket mondanak és nevetgélnek, miközben a holttestet videózzák és fotózzák. Az így készült videót 2017. december 31-én feltöltötték a YouTube-ra. A videót kevesebb mint nyolc óra alatt 6,2 millióan tekintették meg, mielőtt törölték volna. Hozzá kell tenni, hogy annak ellenére, hogy aznap a YouTube három legnézettebb videója közé is bekerült a felvétel, rengetegen *flagelték*, sőt még a magyar portálok is beszámoltak róla, nem a YouTube távolította el a videót, hanem maga a feltöltő, miután szembesült a kialakult botrányval. Ez is bizonyítja, hogy gyakran még a *flagelés* sem elég gyors, nemhogy a postai út. (Itt érdemes megjegyezni, hogy a kegyeltsértés megítélése országonként eltérhet, így a Logan Paul által feltöltött videó nem minden országban valósítana meg jogszabálysértést.)⁵⁰

Jelenleg tehát ellentét feszül a jogszabály előírása és a valóság között, mivel a YouTube és a VMPSZ-ek általában nem közokiratok vagy teljes bizonyító erejű magánokiratok, hanem lényegében névtelen felhasználói bejelentések alapján törölnek videókat. Ez célját tekintve meg is felel az Ekertv. előírásainak, hiszen a VMPSZ-eknek lehetővé kell tenniük, hogy a felhasználó által létrehozott videót a feltöltő minősíthesse feltöltéskor (ez alatt azt értve, hogy megjelölhesse, ha a videó pl. trágár beszédet tartalmaz), egyúttal az igénybe vevő számára is lehetővé kell tenni a minősítést. Azonban ez utóbbi esetben az Ekertv. emellett azt is előírja, hogy szerzői jogi jogsértés, valamint a kiskorúak fejlődését veszélyeztető tartalom esetében közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal lehet kezdeményezni a tartalom eltávolítását. Holott a leg-

⁴⁹ L. support.google.com/youtube/answer/2802057?hl=en&ref_topic=2803138.

⁵⁰ GRIMMELMANN i. m. (6. lj.) 2–4.

hatékonyabb, legfelhasználóbarátabb, az AVMS irányelv által is támogatott és a gyakorlatban eddig is leginkább alkalmazott megoldás az egyszerű *flagelés* lenne.

Itt jegyezném meg, hogy a *flagelés* sem teljesen problémamentes megoldás, ugyanis könnyen visszaéléshez vezethet. Előfordulhat ugyanis, hogy a VMPSZ-ek annak érdekében, hogy elkerüljék a jogi felelősségre vonást, automatikusan eltávolítanak minden olyan tartalmat, amely kapcsán a *flagging* eszközével éltek. Gondoljunk csak bele abba, mi történne, ha a *Star Wars* következő része nem olyan fogadtatásban részesülne, mint amilyenben az alkotók reménykedtek, és már a premier másnapján ellepnék a YouTube-ot a negatív kritikák. Ha megengedjük a Disney-nek mint a *Star Wars*-licenccel jogosultjának, hogy *flagging*gel éljen minden negatív kritikát tartalmazó videóval szemben (mondván pl., hogy szerzőjog-sértést tartalmazott), akkor előfordulhat, hogy a YouTube inkább eltávolítja a kérdéses tartalmat, mintsem megkockáztatná azt, hogy az Ekertv. alapján felelősségre vonják, amiért nem intézkedett a jogsértésről való tudomásszerzést követően a tartalom eltávolításáról. A Disney így akár egy gombnyomásra eltávolíthatná az összes negatív véleményt tartalmazó videót. Ezzel egyrészt biztosíthatná a saját bevételét, hiszen a pozitív véleményt közvetítő videók fennmaradnának a VMPSZ-en, amelyeket látva többen néznék meg a filmet, mint ha a negatív kritikák is fenn lennének a videómeosztón. Másrészt ez jelentős károkat is okozna a tartalomgyártóknak, akiknek adott esetben a fő bevételi forrásuk a videókból származik. Itt térnék ki az úgynevezett trollok veszélyére, akik gyakorta „poénból” addig *flagelnek* egy tartalomgyártót, amíg le nem törlik a videóját vagy csatornáját, illetve el nem érik a demonetizációját, azaz a hirdetések letiltását a videókról, amivel megszüntetik a tartalomgyártó reklámbevétel-szerzési lehetőségeit. A rosszhiszemű jelöléseken kívül is előfordulhat, hogy téves *flagelés* vagy a VMPSZ-ek jogsértéskereső algoritmusának tévedése miatt eltávolítanak egy videót. Mindez összességében könnyen túlmoderáláshoz vezethet.

Ebből a szempontból hasznosnak tartom az Ekertv. által alkalmazott megoldást, miszerint a jogsértő tartalom eltávolítását közokirattal, illetve teljes bizonyító erejű magánokirattal lehet kezdeményezni, ez ugyanis visszatarthatja azokat a személyeket, akik visszaélésszerűen próbálnák használni ezt a lehetőséget. Szintén a visszaélések megakadályozását szolgálja, hogy a VMPSZ köteles megtagadni az értesítés alapján az információhoz való hozzáférés megtiltását vagy az információ eltávolítását, ha ugyanazon információ vonatkozásában ugyanazon jogosult értesítése alapján már eljár. Emellett fontos a jogorvoslat biztosítása a *flageléssel* érintett tartalomgyártó számára. A közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal kezdeményezett eljárás esetén az Ekertv. tartalmaz is erre nézve előírást, amelynek kiterjesztése hasznos lenne a VMPSZ által kialakított, hasonló eredményre vezető intézkedések kapcsán is. Az NMHH-nak véleményem szerint nyomon kell követnie a legjobb gyakorlatokat, és ajánlás keretében segítenie kell a VMPSZ-eket abban, hogy elkerülhetők legyenek a visszaélések.⁵¹ Szükségesnek tartom előírni továbbá a kommentek, illetve az értékelések tartalomgyártók általi kikapcsolásának lehetőségét is a visszaélések elkerülése érdekében. Előfordultak ugyanis olyan esetek, amikor rosszhiszemű felhasználók azért hagytak trágár üzeneteket egy videó alatt, hogy a YouTube a videót letörölje, mivel a feltöltő megsértette a YouTube felhasználási feltételeit.⁵²

⁵¹ AVMS irányelv módosítása (55) preambulumbekkezdés.

⁵² Julia ALEXANDER: Trolls are Lying about Child Porn to Try to get YouTube Channels Taken Down. *The Verge*, 2019. február 28. [theverge.com/2019/2/28/18241925/youtube-creator-comments-weaponized-trolling-child-exploitation-lies-controversy-lies](https://www.theverge.com/2019/2/28/18241925/youtube-creator-comments-weaponized-trolling-child-exploitation-lies-controversy-lies).

4.2. A fogyasztók tájékoztatása

Ahogy a jogszabályi rendelkezések közt ismertettem, a VMPSZ-ek nem kötelesek az általuk továbbított vagy tárolt információk nyomon követésére, a jogellenes tevékenységre utaló tények vagy körülmények kivizsgálására, illetve előzetes ellenőrzési intézkedések megtételére vagy a tartalom feltöltésének előzetes szűrésére. Az Ekertv. az AVMS irányelvet követve ehelyett a felhasználók védelme érdekében tájékoztatási kötelezettséget ír elő, illetve meghatározza, hogy mit kell tartalmazniuk a felhasználási feltételeknek. Csak így biztosítható ugyanis, hogy a szülők és a kiskorúak megalapozott döntést tudjanak hozni arról, hogy milyen tartalmat kívánnak nézni. A megfelelő tájékoztatás a tartalom jellegére ismertető jelöléssel, akusztikus figyelmeztetéssel, vizuális szimbólummal vagy bármely egyéb megoldással érhető el, emellett fontos szerep juthat a hatékony szülői felügyeleti rendszereknek is. A megfelelő tájékoztatás megtételéhez elengedhetetlen ismerni a közvetített műsorszámok tartalmát, ami a szerkesztői felelősséggel rendelkező, hagyományos audiovizuális médiaszolgáltatók esetében evidenciának látszhat, a VMPSZ-ek viszont nem képesek minden műsorszámot egyesével besorolni, tekintettel az általuk közvetített tartalmak mennyiségének növekedési ütemére. (A YouTube-ra percenként több mint 500 órányi videót töltenek fel, naponta több mint 82 évnnyit.)⁵³ Éppen ezért fontos, hogy a videót feltöltő saját maga kategorizálhassa a tartalmát. Ez egyébként nemcsak a kiskorúak védelme, hanem a hirdetőik szempontjából is fontos lehet. Ehhez kapcsolódik, hogy a hazai szabályozás előírja olyan mechanizmusok alkalmazását, amelyek segítségével a felhasználó az általa létrehozott és feltöltött videó kapcsán nyilatkozhat, hogy az tartalmaz-e audiovizuális kereskedelmi közleményt.⁵⁴

A kategorizálás jelentőségét kiválóan szemlélteti a Twitch nevű VMPSZ példája, ahol a tartalomgyártók élőben közvetítik, ahogy videójátékokkal játszanak. A tartalomgyártók a Twitchen élő adásban igyekeznek kapcsolatot teremteni a nézőikkel, és folyamatosan válaszolnak a csetablakban feltett kérdésekre, kommentekre, de alapvetően a videójátékok vannak a középpontban. A Twitch-közösségen belül az utóbbi fél év legnagyobb vitát kiváltó jelensége az úgynevezett *hot tub streamek* voltak. A *hot tub streamek* lényege, hogy fiatal hölgyek kádban, medencében vagy a tengerparton bikiniben játszanak videójátékokkal, esetleg nem is játszanak, hanem csak a nézői kommentekre reagálnak. A Twitch-közösség körében ez nagy vitát okozott. Egyrészt sokak szerint a Twitch egy videójátékokról szóló oldal, ahol a videójátékoknak kellene a középpontban lenniük, nem pedig annak, aki velük játszik (vagy nem is játszik egyáltalán), azt pedig végképp elítélendőnek tartják, hogy valaki már-már erotikus tartalmat közvetítve próbál magának még több nézőt, ezáltal még több bevételt szerezni. Másrészt a Twitch célközönsége elsősorban a kiskorúak és fiatalok, akiknek szellemi és erkölcsi fejlődését negatív irányban befolyásolhatják az – akár a prostitúció kategóriájába is sorolható – *hot tub* tartalmak. Szintén problémát jelentett, hogy a Twitch lehetőséget biztosított a kiskorúak szexuális kizsákmányolására, mivel semmilyen módon nem ellenőrizte a *hot tub streamek*ben szereplő hölgyek életkorát. Végül az is elgondolkodtató, hogy milyen hatással van egy fiatal lányra az, ha azt látja, mennyire jól meg lehet élni abból, hogy valaki egy felfújható medencében lenge öltözékben

⁵³ L. blog.youtube/press.

⁵⁴ AVMS irányelv módosítása (46) preambulumbekzdés.

játszik videójátékokkal. A másik tábor szerint viszont ezek a *hot tub streamek* nem követtek el semmi olyat, ami a Twitch felhasználói feltételeibe ütközött volna, mivel a Twitch megengedi a fürdőruha viselését a tartalomgyártóknak, ha ennek megfelelő környezetben vannak, például medencében vagy tengerparton.⁵⁵

A két tábor viszont egyetértett abban, hogy bár a platformnak szigorú szabályai vannak a szexuális tartalmakra vonatkozóan, nincsenek megfelelő iránymutatások a szexuálisan szuggesztív tartalmakra. A Twitch a botrány kirobbanására először csak annyit nyilatkozott, hogy kivizsgálja a *hot tub streamek* okozta helyzetet, ezzel párhuzamosan pedig több *hot tub streamert* is tiltott az oldalról, majd pár nap múlva feloldotta a tiltásukat. Ez az intézkedés szintén felháborodást váltott ki a *hot tub* tartalmak ellenzői körében, akik úgy érezték, hogy a Twitch anyagi érdekei miatt nem lép fel ellenük. És valóban: a *hot tub* tartalmakat közvetítő felhasználók nézettségi adatai megközelítették a platform legnagyobb *streamereinek* nézőszámait. A Twitch végül létrehozott egy külön kategóriát az oldalon a *hot tub* tartalmak számára,⁵⁶ aminek előnye, hogy a felhasználók könnyebben eligazodnak az elérhető tartalmak között, ráadásul a hirdető is kiválaszthatják, hogy mely kategóriákban szeretnék megjeleníteni reklámjaikat. Így mind a hirdető, mind a *hot tub streamer*, mind a Twitch jól jár.⁵⁷ (Más kérdés, hogy a videójátékos közösség egyes tagjai szerint a Twitchnek meg kellene maradnia eredeti céljánál, a videójátékos tartalmak közvetítésénél.)

A Twitch példája azt is kiválóan szemlélteti, hogy még ha egy VMPSZ rendelkezik is saját szabállyal, illetve felhasználói feltételekkel – amelyek előírásokat tartalmaznak mind a tartalomgyártók, mind a hirdető, mind pedig a videókat megtekintő és esetleg azokra kommentelő felhasználók számára –, ezek a szabályzatok néha nem eléggé egyértelműek, vagy nem képes őket betartatni a VMPSZ, esetleg a betartatásuk nem is áll érdekében. A VMPSZ-eknek ugyanis a jogszabálysértő, illetve a belső szabályzatukkal szembemenő tartalmakból is bevételük származik, és akár az is megéri nekik, ha a tartalomajánló algoritmusuk illegális videókat ajánl az igénybe vevőknek.⁵⁸ Ezért nemcsak azt kell egy médiahatóságnak ellenőriznie, hogy lehetővé teszi-e a VMPSZ a feltöltött tartalom, illetve az alatta közzétett audiovizuális kereskedelmi közlemények kategorizálását, illetve bevezetett-e a jogsértő tartalmak bejelentéséhez szükséges funkciókat, hanem azt is, hogy a VMPSZ ténylegesen alkalmazza-e ezeket az eszközöket, és megfelelően fellép-e azokkal szemben, akik megsértik a vonatkozó szabályokat.

⁵⁵ SCHEFF: Hot tub streamek: Minden, amit a Twitch új jelenségéről tudnod kell. *Esport*, 2021. május 9. esport1.hu/news/2021/05/09/gaming-twitch-hot-tub-streamek-minden-amit-tudnod-kell-scheff.

⁵⁶ Andy CHALK: Twitch Addresses Hot Tub Streaming Controversy by Adding a Hot Tub Category. *PC Gamer*, 2021. május 21. pcgamer.com/twitch-addresses-hot-tub-streaming-controversy-by-adding-a-hot-tub-category.

⁵⁷ Ana DIAZ: Twitch is Creating a New Category for Hot Tub and beach streamers. *Polygon*, 2021. május 21. polygon.com/22447902/twitch-hot-tub-beach-streamers-category-amouranth.

⁵⁸ Francisco J. C. BLÁZQUEZ et al.: *The Legal Framework for Video-Sharing Platforms*. IRIS Plus, Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2018. 37–38.

4.3. A bevezetett intézkedések arányossága

A hatályos szabályozás szempontjából szintén nagy kihívást jelent a VMPSZ-ek által bevezetett intézkedések megfelelősége mérésének kérdése. A VMPSZ-ek által bevezetett intézkedéseknek és hatékony műszaki megoldásoknak a tartalom által okozható hátránnyal és ártalommal arányban kell állniuk. Az intézkedések arányossága vonatkozásában a jogszabály rögzíti azokat a szempontokat, amelyekre a VMPSZ-eknek figyelemmel kell lenniük. A hatóságoknak pedig olyan eszközöket és mechanizmusokat kell bevezetniük, amelyekkel meg tudják állapítani, hogy a szolgáltatók valóban bevezették-e a fent kifejtett, az Ekertv. által megkövetelt mechanizmusokat és funkciókat, és azok arányban állnak-e a közvetített tartalom által okozható hátránnyal.⁵⁹

Ebből az következik, hogy a tagállamok hatóságainak a fenti szempontok alapján kategorizálniuk kell a VMPSZ-eket, és az eltérő kategóriákkal szemben eltérő követelményeket kell támasztani (ahogyan pl. a bankjog területén a rendszerszinten jelentős intézmények kapcsán teszik). Ez azonban problémákba ütközhet. Csak hogy a legkézenfekvőbb kategorizálási lehetőséget vegyem alapul, a nagyságrend szerinti differenciálásnál már ott akadályba ütközünk, hogy mi alapján határozható meg a VMPSZ nagysága. Vajon a felhasználók száma, a feltöltött videók mennyisége, a nézők száma, az adott platformon eltöltött idő hossza vagy valami más alapján kellene meghatározni? Ha például a felhasználók számát vizsgáljuk a nagyságrend meghatározásánál, akkor az gyakori felülvizsgálatot igényelne, ami megnehezítené a szabályok alkalmazását. Gondoljunk csak arra, hogy az HBO Go előfizetőinek száma 16%-kal csökkent a *Trónok harca* című sorozat befejezése után.⁶⁰ Ha pedig csak a nézők számát vagy a platformon eltöltött időtartamot vesszük alapul, akkor felmerül a látogatottság mérésének problémája.

Egyrészt maguk a VMPSZ-ek nem feltétlenül azokat az adatokat mérik, amelyeket a hagyományos médiaszolgáltatók népszerűségének megállapításához használunk. Például a televíziózás kapcsán a tévénézéssel töltött idő az egyik legfőbb indikátor, amelyet az online szolgáltatások, így a videóplatformok esetén csak ritkán alkalmaznak, és ha alkalmazzák is, akkor sem egységes módon.⁶¹ Szintén problémaként jelentkezik e tekintetben a nézettségi adatok manipulálása. A Twitch kapcsán többször felmerült a nézettségi adatok manipulálása úgynevezett *view botok* által. A *view botok* úgy működnek, hogy egy program segítségével az adott videó nézettségi számát vagy az adott csatorna feliratkozóinak számát mesterségesen megnövelik, ezáltal úgy tűnik, hogy több nézője, illetve feliratkozója van az adott tartalomgyártónak, mint a valóságban. A jelenség mögött az áll, hogy minél magasabb nézőszámot, illetve feliratkozósámot tud felmutatni a tartalomgyártó, annál nagyobb összegű szponzori pénzekre tehet szert.⁶² A hatóságoknak tehát a kategorizáláshoz egyrészt megbízható adatokkal kell rendelkezniük a VMPSZ-ről, ami az adatszolgáltatási kötelezettség előírásával biztosítható. Ehhez kapcsolódik, hogy a

⁵⁹ ERGA: Opinion on AVMSD Proposals. digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/erga-opinion-avmsd-proposal.

⁶⁰ Joe PRICE: New Data Reveals How Many HBO Now Subscribers Stuck Around After 'Game of Thrones' Finale. *Complex*, 2019. június 26. [complex.com/pop-culture/2019/06/how-many-hbo-now-subscribers-stuck-after-game-of-thrones-finale](https://www.complex.com/pop-culture/2019/06/how-many-hbo-now-subscribers-stuck-after-game-of-thrones-finale).

⁶¹ BLÁZQUEZ i. m. (58. lj.) 37–38.

⁶² Oscar GONZALEZ: Twitch Uncovers 7.5 Million Viewing Bots. *CNet*, 2021. április 16. [cnet.com/tech/services-and-software/twitch-uncovers-7-5-million-viewing-bots](https://www.cnet.com/tech/services-and-software/twitch-uncovers-7-5-million-viewing-bots).

tagállamoknak naprakész nyilvántartást kell vezetniük azon VMPSZ-ekről, amelyek a joghatóságuk alá tartoznak. Másrészt a VMPSZ-ek nagyságrendi besorolásánál komplex értékelési rendszert szükséges alkalmazniuk. Ha pedig megtaláljuk a kategorizálás megfelelő alapját, akkor figyelemmel kell lenni arra, hogy az így kialakított kategóriákra vonatkozó eltérő követelmények meghatározásakor ne szabályozzuk túl a kisebb vagy újonnan létrehozott VMPSZ-eket, mivel az könnyen a tevékenységük ellehetetlenítéséhez vezethet. Az arányosság elve előírásának célja éppen az volt, hogy a szabályozás ne rőjön túlzott mértékű terhet a kisebb szolgáltatókra.⁶³

Ahhoz, hogy eldönthető legyen, arányban állnak-e a VMPSZ-ek által bevezetett intézkedések a tartalom által okozható kárral, és a hatóság beszerezhesse az ellenőrzés eredményes lefolytatásához szükséges adatokat, mindenekelőtt adatszolgáltatási kötelezettséget kell telepíteni a VMPSZ-ekre, amit az Ekertv. biztosít is az NMHH Hivatalának. Szintén nagyon fontosnak tartom, hogy az Ekertv. lehetővé teszi az NMHH-nak, hogy a megfelelő intézkedések vonatkozásában iránymutatást biztosítson ajánlások formájában a VMPSZ-eknek, ami egyrészt a jó gyakorlatok elterjedése, másrészt a jogbiztonság szempontjából is elengedhetetlen. (E körben kifejezetten hasznosnak tartanám ajánlások keretében meghatározni, hogy pontosan mikor felel meg pl. egy szülői felügyeletet biztosító mechanizmus a jogszabályoknak, elegendő-e a korhatári besorolásra utaló szimbólum feltüntetése, vagy csak az a rendszer megfelelő, amely külön jelszó beírásához köti a felnőtteknek szóló tartalom megtekintését.)

Összességében elmondható, hogy ha a hatóságok be kívánják tartatni a VMPSZ-ekkel a jogszabályok rendelkezéseit, akkor erre tartalomszűrő algoritmusok, valamint a *flagging* és más, a felhasználói közösséget bevonó mechanizmusok előírása tűnik alkalmasnak, mivel percenként akkora mennyiségű adatot töltenek fel a VMPSZ-ek felületére, amekkorát a hatóságok önmagukban nem tudnának ellenőrizni. Ezek bevezetése előtt azonban számos problémát meg kell oldani. Emellett fontos a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása is, amelyekkel a hatóság biztosítani tudja, hogy a VMPSZ-ek valóban bevezetik és hatékonyan alkalmazzák az előírt intézkedéseket. Az ellenőrzés hatékonysága érdekében az Ekertv. a VMPSZ-ekre adatszolgáltatási kötelezettséget is telepített, ami megkönnyíti a hatósági jogalkalmazást, továbbá ezenfelül is, nem hatósági jogkörben, végezhet ellenőrzést.

Véleményem szerint az Ekertv. nagyon helyesen csupán a VMPSZ-ek által kötelezően bevezetendő intézkedések elveit és céljait tartalmazza, az azoknak megfelelő intézkedések részleteit pedig ön- és társszabályozás keretében rendezhetik a VMPSZ-ek. Az ön- és a társszabályozás, valamint a jogszabályok módosítása előtti egyeztetés elengedhetetlen a videómegosztó platformok szabályozása körében, hiszen hiába írna elő valamilyen követelményt az állam, ha az nem lesz megvalósítható, vagy éppen ellehetetleníti a VMPSZ-ek, illetve a tartalomgyártók működését és megélhetését. Szintén rendkívül fontos eszköznek tartom az NMHH által kibocsátható ajánlásokat, amelyek segítségével a legjobb gyakorlatokról tájékoztathatja a VMPSZ-eket.

⁶³ KUKLIŠ i. m. (32. lj.) 303–326.

5. Összegzés

Az utóbbi évtizedben jelentősen megváltoztak a társadalom tagjainak médiafogyasztási szokásai, főként a fiatal generációkéi. A hagyományosnak tekinthető lineáris médiaszolgáltatások (pl. rádió, televízió) helyett egyre többen választják a lekérhető médiaszolgáltatásokat (pl. videómegosztóplatform-szolgáltatás). Az új audiovizuális médiaszolgáltatások azonban nem illeszkedtek az AVMS irányelv, hazai szinten pedig az Ekertv., valamint az Mttv. által felállított fogalmi keretekbe. Ezért először az AVMS irányelv, majd annak nyomán az Ekertv. és az Mttv. is módosult, méghozzá akként, hogy már önálló kategóriaként jelent meg bennük a videómegosztóplatform-szolgáltatás, megkülönböztetve a médiaszolgáltatásoktól és az egyéb tartalomszolgáltatásoktól.

Az elhatárolás egyik legfőbb oka a szerkesztői felelősség hiánya, ugyanis videómegosztóplatform-szolgáltatás esetében csupán a műsorszámok, valamint a felhasználók által előállított tartalmak tárolása történik, amelyek elérhetővé tételéért a VMPSZ nem tartozik szerkesztői felelősséggel, a médiaszolgáltató viszont tényleges ellenőrzést gyakorol a műsorszámok kiválasztása és összeállítása felett. A VMPSZ-ek esetében nem valósul meg a tartalmak előzetes szűrése és kategorizálása – szemben a médiaszolgáltatókkal –, sőt ez a feltöltött tartalmak mennyisége mellett lehetetlen is lenne. A jogalkotó felismerte, hogy a VMPSZ-ek folyamatosan növekedő létszámú felhasználói köre veszélynek van kitéve az elektronikus hírközlési hálózatokon keresztüli tartalomfogyasztás során, így szükséges a VMPSZ-ek felelősségi rendszerének átalakítása. A tartalomfogyasztók védelme érdekében a VMPSZ-ek többek között kötelesek tájékoztatni az igénybe vevőket a közzétett tartalmakról, a panasz, illetve a bejelentés megtételének módjáról, emellett megfelelő intézkedéseket kell megtenniük a jogsértő tartalmak eltávolítására.

Álláspontom szerint bár az új szabályozás mindenképp előremutató és szükséges, számos olyan kérdés maradt, amelyre a választ a kialakuló gyakorlat fogja megadni. A jó gyakorlatok elterjedésében kiemelt szerepük lesz a médiahatóságoknak, illetve az ön- és a társszabályozásnak, amelyek ajánlásokkal, illetve előírásokkal segíthetik elő, hogy minél több szolgáltató átvegye őket.

A vallási közösségek méltóságának sérelme az Alkotmánybíróság értékelésében személyiségi jogi jogterületen

KOVÁCS HELGA*

„A határozattal egyetértünk, ugyanakkor jelezzük, hogy a jelen döntéssel az Alkotmánybíróság nem foglalt állást (...) a nem, illetve nemi jegyek megváltoztatása és az emberi méltóság sérthetetlenlensége közötti összefüggésekről.”

Horváth Attila és Schanda Balázs alkotmánybíráknak
a 11/2021. (IV. 7.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolása

„A többségi határozatot támogattam, ugyanakkor a prostitúció (...) semmilyen formáját nem tartom összeegyeztethetőnek az emberi méltóság sérthetetlenlenségét elismerő Alaptörvénnyel. (...) Az állam elsődrendű kötelezettsége az alapvető jogok védelme, így kötelessége a prostitúció minden formája ellen küzdeni.”

Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye a 18/2020. (VII. 21.) AB határozathoz

Az Alkotmánybíróság 2021. február 19-én két kiemelt érdeklődésre számot tartó ügyben hozott határozatot. Az esetek különböző tényálláson alapultak, de összeköti őket az a tulajdonságuk, hogy az Alkotmánybíróság első alkalommal foglalkozott érdemben a polgári jogi jogvitában felmerült, közösségek méltóságsérelmének alapjogi megítélésével. A két AB határozat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:54. § (5) bekezdése értelmezésének alkotmányos szempontjaival kapcsolatos várakozások miatt került az érdeklődés homlokterébe.

A 6/2021. (II. 19.) AB határozat alapjául szolgáló tényállás szerint egy 2016-ban megtartott, a teljes lengyelországi abortusztilalmat támogató lengyel katolikus egyházi állásfoglalás elleni tüntetésen előadott performansz során az egyik résztvevő áldoztatást imitálva egy „abortusztabletta” feliratú zacskóból fehér tablettát helyezett a másik két személy nyelvére a „Krisztus teste!” kijelentés kíséretében. A magánszemély felperesek keresete annak megállapítására irányult, hogy a személyiségük lényeges vonásának minősülő katolikus vallási közösséghez tartozásukon keresztül az alperesek e magatartással megsértették emberi méltóságukat és a vallás szabad gyakorlásához való jogukat. Keresetük egyik jogi alapjaként a Ptk. 2:54. § (5) bekezdésére hi-

* PhD-hallgató. E-mail: kovacsh@birosag.hu.

vatkoztak. A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasította. A felperesek fellebbezése nyomán eljáró Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és megállapította, hogy az alperesek megsértették a felperesek emberi méltóságát és a vallásszabadsághoz fűződő jogát. Az alperesek felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.

A 7/2021. (II. 19.) AB határozat ténybeli alapja a *Heti Világgazdaság* hetilap 2014. december végén, „Nagy Harácsony” címmel megjelentetett címlapja, amely Gerard von Honthorst *A pásztorok imádása* (1622) című festményének átalakított változatát ábrázolta. A festmény a világszerte közismert bibliai jelenet, a betlehemi jászol képi világát idézte. Az elváltoztatás eredményeként az eredeti, gyermek Jézus előtt hódoló szereplők arcát a kormány tagjainak és más közszereplőknek arcására, a gyermek Jézus képét pedig egy halom aranypénzre cserélték ki. A magánszemély felperesnek a hetilap kiadója ellen benyújtott keresete részben annak megállapítását célozta, hogy az alperes a címlap megjelentetésével megsértette a Ptk. 2:42. §-a és a 2:54. § (5) bekezdése szerint őt megillető személyiségi jogát, amely jogsérelmet a keresztyény, katolikus közösséghez tartozásával összefüggésben szenvedte el. A felperes mind első-, mind másodfokon elveszítette a pert, majd a felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

Az első ügyben az indítványozók Magyarország Alaptörvénye II. cikkének, IX. cikk (4) és (5) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkoztak. A második ügyben az Alaptörvény II. cikkének, VII. cikk (1) bekezdésének, valamint IX. cikk (4) és (5) bekezdésének sérelmét okozó bírósági döntésekre alapították az alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság a 6/2021. (II. 19.) AB határozatban megállapította, hogy az elsőfokú és a kúriai ítélet alaptörvény-ellenes, ezért megsemmisítette őket. A 7/2021. (II. 19.) AB határozattal az alkotmányjogi panaszt elutasította.

A hasonló jogi problémákat felvető és minden bírósági szintet végigjáró jogviták számos kérdést vetettek fel, az ellentétes végkimenetel pedig csak fokozta a téma iránt érdeklődők kíváncsiságát a közösségek méltóságának jogi megítélésével kapcsolatban. A két, a *Magyar Közönyben* egyszerre megjelent határozat jelentős médiafigyelmet kapott, első ránézésre ellentmondásosnak látszó tartalma általános értetlenkedést váltott ki, és hatását tekintve rövidebb vagy hosszabb ideig, de mindenkit intenzíven foglalkoztatott, aki megpróbál követhető mintát találni a személyiségi jogok alapjogi megközelítésében.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a közösségeket érő jogsérelem jogi feltételeinek vizsgálatával kapcsolatban az új Ptk. hatálybalépéséig

Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta többször is foglalkozott a közösségeket érő sérelmek jogi vonatkozásaival. A vizsgálódást alapvetően két korlátozás határolta be: egy anyagi jogi és egy közjogi jellegű (intézményi) feltétel. Az előbbi arra vonatkozik, hogy a közösségek jogi védelemben részesítésére egészen 2013. március 25-ig kizárólag büntetőjogi eszközök álltak rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság a 96/2008. (VII. 3.) AB határozatban foglalkozott első alkalommal a személyek csoportjának polgári jogi védelmével. A Polgári Törvénykönyvről

szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1959-es Ptk.) módosítását megsemmisítő határozat a közösségek méltóságának polgári jogvédelemben részesítésére irányuló jogalkotói törekvés teljes kudarcával járt. Az Alkotmánybíróság – a köztársasági elnök aggályainak mentén – ízekre szedte a törvénymódosítás egyes elemeit, és még a felvetődött kérdések alkotmányos relevanciáját sem állította fel. Más esetekben a székláb típusú indokolást alkalmazta,¹ vagyis nem vizsgálta meg az összes alkotmányos érvet, hanem az első alkotmányellenességhez vezető oknál megállt. Ebben az esetben azonban módszeresen végigment az összes jogi érven, valamennyivel kapcsolatban kifejtette álláspontját, és nem tett különbséget a megállapított alkotmányértékek súlyossága között, hanem egyeseket önállóan, másokat csoportosítva minősített alkotmányellenesnek. Az 1959-es Ptk. kiegészítését célzó 76/A. § hatálybalépés előtti megsemmisítése csak elméleti alapot, némi kiindulópontot nyújtott a későbbi jogszabályalkotás számára. Ebben a tekintetben már a 14/2000. (V. 12.) AB határozat is figyelmet fordított arra a különbségtételre, hogy a kitűzött cél elérése érdekében a büntetőjoginál enyhébb szankciók is alkalmazhatók. A 96/2008. (VII. 3.) AB határozat azonban olyan tényállási elemeket is alkotmányértőnek minősített, amelyek részben visszaköszöntek az új Ptk. 2014. március 15-én hatályba lépett szövegében. A megválasztott identitás bizonytalan határai, a közösséghez tartozás bizonyíthatósága, a kollektív méltóságfogalom megragadhatóságának és igazolásának kizártsága (IV.1–2. pont) az Alaptörvény negyedik módosítása után elvesztette létjogosultságát. Ezért a határozatnak csak azok az elemei lehettek figyelembe vehetők a 6/2021. (II. 19.) és a 7/2021. (II. 19.) AB határozatnak az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára visszatekintő részeiben, amelyek nem ezekre a megállapításokra vonatkoztak (IV.3. pont). Ez utóbbiakat viszont nagyrészt eltüntette a Ptk. személyiségi jogi rendszere, amely határozottan megkülönbözteti a természetes személyek és jogi személyek csoportját, valamint az általuk gyakorolható jogokat.

A másik, a közösségek méltóságának védelmével kapcsolatos gyakorlatot befolyásoló körülmény az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépésével kibővült hatáskörével függött össze. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével sokkal közelebb került a rendes bírósági ítékezés alkotmányosságának vizsgálata az Alkotmánybírósághoz, mint a korábban rendelkezésre álló eszközei révén. Az Alaptörvény röviddel ezután elfogadott negyedik módosítása (2013. március 25., hatálybalépése: 2013. április 1.) kiegészítette a IX. cikket a (4) és (5) bekezdés szövegével. Az új rendelkezések célja a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlatában érvényesülő mércék megváltoztatása volt. A negyedik módosítás indokolása szerint az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiből következően törvényi szinten nem biztosítható hatékony fellépés a gyűlöletbeszéddel szemben. A bíróságok korábban a személyiségi jogok megsértésének megállapítását abban az esetben tartották lehetségesnek, ha a jogsértő magatartásból egyedileg megállapítható a sértett személye. A módosítás lehetőséget teremtett a gyűlölködő magatartás címzettjei számára a személyiségi jogaik megsértése miatti fellépésre. Érdekes, hogy az indokolás a gyűlöletbeszéd kategóriájában helyezte el a vallási vonatkozású megnyilvánulásokat is,

¹ A (William Twining elnevezésével) széklábérvélnél a döntést egymással versengő indokok támasztják alá, tehát mindegyik önállóan is elvezethet hozzá. Az Alkotmánybíróság ezt „harangkötél-indokolásnak” hívja, mivel a harang a kötélen első meghúzásakor is megszólal, vagyis a várt hangzást már az első kötélfűzés is kiváltja.

annak ellenére, hogy a vallási tartalmú szóláshoz képest a „gyűlöletbeszéd” általában inkább olyan véleménynyilvánításra utal, amelynél a faji, etnikai, nemi vagy szexuálispreferencia-alapú jellemzők miatt kerül az egyén vagy csoportja célkeresztbe.²

E szabályozást egészítette ki a 2014. március 15-én hatályba lépett Ptk. 2:54. § (5) bekezdése, amely szerint a közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezés-módjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A tényállás – talán a gyűlöletbeszéd elnevezés tudatos elkerülésének szándékával – nem kapott külön szakaszcímet. A jogalkotó minden bizonnyal a korábbi alkotmánybírósági ügyek tapasztalatai alapján egyértelműen, kellő körültekintéssel kívánta körberajzolni a személyiségvédelem polgári jogi fel-tételrendszerét a közösségek méltóságát illetően. Az Alaptörvény-módosítás és a Ptk.-javaslat indokolásának sorai között olvasva az is világossá válik, hogy az Alaptörvény érvényesülését a jogalkotó két rétegben modellezte: ha alkotmányos alapjogról van szó, akkor az Alaptörvény rendelkezéseinek hatása közvetlen, de ha nem ‘közvetlen’ alapjognak tekintik, a jogértelmezés akkor sem léphet ki az alkotmányos keretek közül. Ebben a konstellációban – különös tekintettel a korábbi alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésére – látszólag minden adva volt a személyiségi jogok védelme új szempontrendszerének kiépítéséhez. Az Alaptörvény-módosítás és az új Ptk. elfogadásával szándékolt kanyar után azonban feltárult az újabb (és tulajdonképpen az igazi) szikla az út közepén: az emberi méltóság jogi interpretálása.

2. Az emberi méltóság sajátos dimenzióinak értékelése az alkotmánybírósági gyakorlatban

Bár az emberi méltóságnak befoghatatlan terjedelmű irodalma van, jogi megragadása nehéz, e fogalom határai bizonytalanok. Ráadásul a viszonylagos állandóságú meghatározásban úgy keverednek az emberi szubjektum által érzékelt és az absztrakt fogalomhasználat elemei, hogy az aktuális meghatározás sokkal többet árul el a hatályos jog társadalomban betöltött szerepéről és a jogba vetett bizalomról, mint magáról a méltóságtartalomról. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének 1989. október 23-ától 2011. december 31-éig hatályos szövege szerinti jogi környezetben az Alkotmánybíróság röviddel működésének megkezdése után meghozta azt a határozatot, amely később számos határozat elvi alapjául szolgált. A 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban a bírák az Alkotmányban szereplő legabsztraktabb alapjogra, az emberi méltóságra vezették vissza a döntés elvi tartalmát. E jogot az Alkotmánybíróság az úgynevezett általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekintette, ‘anyajogként’, olyan szubszidiárius alapjogként fel-

² A gyűlöletbeszéd mint fogalom pontatlanságára és a vallási tartalmú szólástól való elvi különállására utal Russell L. Weaver az Első Alkotmánykiegészítéssel kapcsolatos doktrína határainak vizsgálatával kapcsolatban. Russell L. WEAVER: *Szólás- és vallászabadság az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 220.

fogva, „amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható”.³

Az Alkotmánybíróság adott egy új, a joggyakorlatban korábban nem ismert megközelítést: az általános személyiségi jog alkotmányos összetevőiként tekintett a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogra, az önrendelkezési jogra, az általános cselekvési szabadság jogára és a magánszférához való jogra. Az általános személyiségi jogból pedig később további jogokat „olvasztott ki”, ilyen volt az információs önrendelkezési jog [15/1991. (IV. 13.) AB határozat], az önazonossághoz és az önrendelkezéshez való jog [57/1991. (XI. 8.) AB határozat], a személyiség integritásához való jog [75/1995. (XII. 21.) AB határozat] és a testi integritáshoz való jog [75/1995. (XII. 21.) AB határozat]. Ezzel megítélése szerint a személy védettsége teljessé vált, mert egyaránt kiterjedt a személyiség statikus (identitás, testi-lelki integritás) és dinamikus elemeire (a szellemi-erkölcsi személyiség egyes megnyilvánulásai). A tartalmi elemekből levezetett további személyiségi jogok azonban már nem önálló alapjogokként jelentek meg, hanem az Alkotmánybíróság mint az általános személyiségi jog egyes megnyilvánulásait értékelte őket, és kiterjesztette rájuk az Alkotmány 54. §-ának védelmét.⁴

Az emberi méltóság alkotmányjogi értelmezése azonban megzavarta a polgári jogi jogviszonyok értékelését. Az 1959-es Ptk. az 1977-es novella óta ugyanis már tartalmazta az emberi méltóság polgári jogban megragadható vonásait a jóhírnév és a becsület védelmével kapcsolatban. E nevesített személyiségi jogok és az emberi méltóság fogalmának viszonyát Törő Károly úgy határozta meg, hogy az emberi méltóság és a becsület a jóhírnévhez képest szubszidiárius jellegű: akkor kell sérelmüket vizsgálni, ha a jóhírnév sérelme nem állapítható meg, tehát egyfajta fokozatbeliség jellemzi a viszonyukat.⁵ Azonban az emberi méltóság jogi és jogági megragadása eleve problémás volt. Az emberi méltósághoz való alapjog különlegessége a védett értékből, az emberi méltóságból fakad, amely a maga teljességében a jog eszközeivel nem határozható meg. Zakariás Kinga mutat rá, hogy emiatt a jogi meghatározásnak is különleges módját alkalmazzzák. Az alkotmányokra, a nemzetközi egyezményekre és joggyakorlatukra az emberi méltósághoz való jog tartalmának pozitív meghatározása (a védett életszféra) helyett a negatív megközelítés jellemző. Ennek megfelelően – történelmi tapasztalatok alapján – bizonyos magatartásokat (halálbüntetés, kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód) tiltó rendelkezésekként fogalmazzák meg, és e tiltás megsértését értékelik a jog eszközeivel. Ám az emberi méltóság sérelmére hivatkozás absztrakt tartalomra utal, ezért a jogi értékelés során szükség van világos fogódzókra a sérelem mibenlétének megállapításához.

A biológiai ember fogalom szerint a védelem tárgya az egyéni önrendelkezés potenciális képességének megőrzése, az erkölcsi ember fogalom pedig az egyéni önrendelkezésnek a morális közösségben való kibontakoztatását tekinti a jog által védett értéknek. Ennek következménye

³ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, indokolás, III.

⁴ ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 224–225.

⁵ TÖRŐ Károly: A személyiség és a szellemi alkotások védelme a módosított Polgári Törvénykönyvben. *Magyar Jog*, 1978/11. 982., 987. Idézi SCHULTZ Márton: *A személyiségi jog vagyoni értékminőségének elvi és dogmatikai alapjai, különös tekintettel a névjogra*. Doktori értekezés, SZTE, 2020. doktori.bibl.u-szeged.hu/10406/1/SCHULTZ_DISS_2020.pdf, 126.

az, hogy az emberi méltósághoz való jog két formában jelenik meg: egyrészt általános személyiségi jogként, amely a személyiség fejlődését védő relatív jog, másrészt az emberi lét alapvető feltételeit védő abszolút jogként.⁶ Ezt a bonyolult alkalmazási tartományt nyilvánvalóan nehéz a polgári jogi személyiségi jogok területére vetíteni. Törő értelmezésében a biológiai ember fogalom védelmét inkább az emberi méltóság, az erkölcsi ember fogalom védelmét inkább a becsület védelmére vonatkozó megfontolások alapján lehet jogilag értékelni. Csakhogy e fogalmaknál is elhatárolási nehézség támad például amiatt, hogy a jóhírnév, a becsület és az emberi méltóság védelmének célja egyaránt a személy társadalmi értékelésének és megítélésének biztosítása.⁷ Az általános személyiségi jog emberi méltósággal azonosítása magával hozta a személyiségi jogok korábbi felfogásának megváltozását, átértékelését. Az 'anyajogi' jelentőség kinyilvánítása miatt viszont 1990 után az 1959-es Ptk. talaján kialakult mellett megjelent az alkotmányos értékelés is. Az alkotmánybírói értelmezés erőteljesen érvényesült, és alkalmazási elsőbbséget élvező volta jelentős hatást tett a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogok gyakorlatára.

A Ptk. Kodifikációs Főbizottság által elfogadott előterjesztésben olvasható, hogy az Alkotmánybíróságnak az emberi méltóság általános személyiségi jogként megfogalmazása a polgári jogban nehezen követhető. A főbizottság az „emberi méltóságot” azért nem tartotta a kodifikációban megfelelő kifejezésnek, mert e jognak a bírói gyakorlatban már kialakult értelme volt.⁸ A transzformálhatóság nehézségére utalás nem csak abban állt, hogy az ítélkezési gyakorlat az 1959-es Ptk. talaján más jelentést adott az emberi méltóságnak. A bírósági döntések megmutatták, hogy az Alkotmánybíróság által kinyitott ajtó elbizonytalanította a gyakorlatot, és fellazította a személyiségi jogok fegyvermezett magánjogi szempontrendszerét. Koltay András elemzi, hogy a bíróságok milyen messzire jutottak az emberi méltóság önálló értelmezésében, és ennek következtében még az új Ptk. elfogadása előtt általános személyiségi jogként azonosították az emberi méltóságot, ami az 1959-es Ptk. szövege alapján nem lett volna lehetséges. Következtetése szerint a „régii Ptk. 76. §-ában foglalt emberi méltóság így egymással versengő, eltérő értelmezéseket kapott a joggyakorlatban”, legtöbbször „a becsülethez való jog elválaszthatatlan párjaként”, hol „önálló személyiségi jogként”, bizonyos esetekben pedig az Alkotmánybíróságnak a „90-es évekbeli többségi véleményhez illeszkedően »általános személyiségi jogként« szerepelt”.⁹

A személyiségi jog autonóm fejlődése természetesen létező jelenség. Egyértelmű, hogy nincs szigorú kongruencia az Alaptörvényben kibontott jogok és a polgári jogi személyiségi jogok megfogalmazása között. Az új Ptk. 2:42. §-ában megfogalmazott generálklauzula felhatalmazza a bíróságokat arra, hogy az absztrakt emberi méltóság fogalmat annak aspektusaira figyelemmel kibontsák, részekre tagolják, azzal az egyértelmű céllal, hogy annak megragadható

⁶ ZAKARIÁS i. m. (4. lj.) 141.

⁷ TÖRÖ Károly: *Személyiségvédelem a polgári jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979. 352.

⁸ Az új Ptk. koncepciója. A Kodifikációs Főbizottság 2001. november 8-ai ülésén elfogadott formában szakmai vitára előterjesztette Vékás Lajos, a KF elnöke.

⁹ KOLTAY András: Az „általános személyiségi jog” azonosítása felé. Alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi vizsgálódás. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 277.

jogi tartalma a különböző jogviszonyokban, eltérő helyzetekben könnyebben alkalmazható legyen. A Ptk. jogalkalmazása ezzel a technikával vezet le nem nevesített személyiségi jogokat, ha megállapítható, hogy az általános személyiségi jog egy részét külön kell kezelni.

Az általános személyiségi jog megfeleltetése az emberi méltóság jogfogalmával tehát az Alkotmánybíróság gyakorlatának következménye, de sem problémamentesnek, sem kielégítően alátámasztottnak nem nevezhető. Pokol Béla az előbbi azonosítást egy 1957-es német alkotmánybírósági döntés hibás értelmezésére vezeti vissza. A magyar alkotmányban

„nem szerepelt a németek számára középponti jelentőségű »személyiség mindenoldalú kifejtéséhez való jog«, ezért az általános személyiségi jogot az emberi méltóság sérthetetlenségével azonosította, mivel ez megtalálható volt benne. (...) Ezzel az átértelmezéssel azonban eltorzította ezt, és annak eredeti tartalmát, a megaláztatás tilalmát eltüntetve egy teljesen más gondolati körbe toltta át.”¹⁰

„A gyakorlatban – többéves szünetekkel – ilyen »további alapjog-kiolvasztások« megtörténtek a németeknél is, de ezek inkább csak fokozatos előrelépések voltak, és nem egy elvi szintű alap utólagos nyílt megvalósításai. Ilyen elvi alap ugyanis nem adható meg, és a fejlett német alkotmányjogi és jogelméleti szakmai körök felzúdulásai így is sokhónapos utólagos indokolási meneteket rónak a német alkotmánybírákra egy-egy ilyen döntésük után a szakmai folyóiratokban, és különböző aspektusokban pontosításokat, az átfogó jogszerkezethez közelítéseket követel meg ez a »további alapjog-kiolvasztási« tevékenység.”¹¹

Koltay interpretációjában Pokol szerint az Alkotmánybíróság az emberi méltóságot erre alkalmazhatóbb alkotmányos szabály hiányában azonosította az általános személyiségi joggal azért, hogy a személyiség szabad kibontakoztatására vonatkozó általános alkotmányi rendelkezést pótolja.¹² Ez a feszülő ellentét most is jelen van a testületben. Pokol a 3263/2018. (VII. 20.) AB határozathoz írt különvéleményében óva inti a jelenlegi Alkotmánybíróságot a korábbi testület 'láthatatlan alkotmányának' értelmezésétől, amellyel szemben ő a véleménynyilvánítási szabadság korlátjaként az emberi méltóság sérthetetlenségének a megalázás tilalmaként értelmezését preferálná. Ezt azzal indokolja, hogy az alkotmányozó intenzívebbé tette az emberi méltóság sérthetetlenségének védelmét a véleménynyilvánítás terén, új mércét húzott a közszereplők vonatkozásában.¹³

Koltay utal arra is, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után többször foglalkozott az emberi méltóság és az általános személyiségi jog kapcsolatára vonatkozó korábbi megállapítások alkalmazhatóságával [30/2013. (X. 28.) AB határozat], néhányban

¹⁰ POKOL Béla: Gondolatok az alkotmánybírósági döntések elvi alapjaihoz. *Közjogi Szemle*, 2012/1. 160–171. Az általa elemzett német alkotmánybírósági gyakorlat a német jogállamiság-felfogáson alapszik. Robert von Mohl tekintette a jogállam egyik kritériumának, hogy lehetővé teszi az észszerű emberi célok elérését. Robert VON MOHL: *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Tübingen, Laupp, 1866. Egy részlete magyarul *Jogállam* címmel jelent meg a Takács Péter szerkesztette *Joguralom és jogállam* kötetben (Budapest, ELTE, 1995. 32–36.).

¹¹ POKOL Béla: *Jogelmélet: társadalomtudományi trilógia II.* Budapest, Századvég, 2005. 94–95.

¹² KOLTAY i. m. (9. lj.) 270.

¹³ Okfejtését több hasonló tárgyú határozatban megismételte, pl. a 29/2019. (XI. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleményében.

mege erősítette a korábbi értelmezési gyakorlatát [25/2012. (V. 18.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 3038/2014. (III. 13.) AB határozat; 24/2014. (VII. 22.) AB határozat].¹⁴ A 30/1992. (V. 26.) AB határozatot megerősítő 7/2014. (III. 7.) AB határozat igyekezett relativizálni a szólásszabadság korlátainak értelmezésére vonatkozó érvek felhasználhatóságát annak ellenére is, hogy megállapította: az Alaptörvény IX. cikkének szövege további különbségeket mutat a szabad véleménynyilvánításra vonatkozó korábbi alkotmányszöveghez képest.¹⁵ Az Alkotmánybíróság korábbi szólásszabadság-értelmezésének átmentését a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban azzal indokolta, hogy gyakorlatának

„kezdetől fogva sarokköve volt az, hogy mások emberi méltósága a véleményszabadság korlátja lehet. Az alapjogok korlátozásának általános szabályaiból következően a lényeges alkotmányossági kérdés az volt, és továbbra is az, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának. (...) Az emberi méltóság védelméhez való jog ugyanis csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan, míg mint általános személyiségi jog és a belőle fakadó részjogok korlátozhatók.” [24].

Az idézett szövegrészben az ekkor már több mint húszéves megközelítés egyértelműen visszaköszön, amelynek lényege, hogy nem a szólásszabadságnak kell meghajolnia az emberi méltóság előtt, hanem fordítva.¹⁶ Meghökkenítő, hogy egy évvel a negyedik Alaptörvény-módosítás után, amit az alkotmányozó hatalom egyértelműen mérföldkőnek szánt az emberi méltóság tiszteletének prioritásával kapcsolatban, az Alkotmánybíróság a II. cikk jelentés tartalmára ellenére is helyesebbnek tartotta a ‘korlátozhatatlan legbensőbb mag’ elvére alapítani a döntési szempontrendszert. Az emberi méltóság sérthetetlenségének deklarálása nélküli alkotmányszövegen alapuló értelmezésre visszautalásból annyi mindenképpen következik, hogy az Alkotmánybíróság már alapjogi szinten sem tudott mit kezdeni az Alaptörvény emberi méltóságra vonatkozó rendelkezésével. Ezt támasztja alá az a szövegekben jól megfigyelhető vonás is, hogy a szólásszabadság témájú ügyekben nem határolja el világosan az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE B) ítéleteinek relevanciáját saját döntéseitől. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat jelentős figyelmet szentel az EJE B-gyakorlat elemzésének (III. rész [25]–[34]), majd saját értelmezését is azzal indítja, hogy „a korábbi gyakorlatában, valamint az EJE B esetjogában megjelenő – és a fejlett demokráciák által közösen vallott – elvi tételeket is figyelembe véve értelmezte az Alaptörvény IX. cikkében foglalt szólás- és sajtószabadságot” [38].

A pozicionálás jelentősége megítélésem szerint abban áll, hogy az Alkotmánybíróság 2014-ben és azóta sem fordított figyelmet a saját, valamint az EJE B ítélezési gyakorlatának jogi háttere közötti lényeges különbségre. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye mint az EJE B által alkalmazott anyagi jog nem nyújt közvetlen védelmet az emberi méltóságnak. A fogalom az egyezményben nem is szerepel, a 13. kiegészítő jegyzőkönyv preambuluma ugyan azzal kezdődik, hogy a részes államok kinyilvánítják az élethez való jog mint alapvető érték melletti el-

¹⁴ KOLTAY i. m. (9. l.) 273.

¹⁵ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, indokolás [24].

¹⁶ Ahogyan ennek kétségségségére Juhász Imre a határozathoz fűzött különvéleményében rá is mutatott. Indoklás [94].

kötelezettségüket, ezt a halálbüntetés eltörlésének szükségességével kapcsolatban teszik. A véleménynyilvánítás szabadságáról szóló 10. cikk 2. pontjában pedig mindazon lehetőségek közül, amelyek indokolhatóvá teszik a korlátozó intézkedéseket, az emberi méltóság hiányzik. Következésképpen az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét nyilvánvalóan ebben az értelmezési tartományban, a korlátozás eseteitől függően vizsgálhatja és azokhoz viszonyítva mérlegelheti. Összemérheti például a magán- és a családi élet tisztelgetben tartásához való joggal, és juthat arra az eredményre, hogy az utóbbinak meg kell hajolnia a szólásszabadság előtt. E logikai rendben teljesen érthető, hogy az alkalmanként az EJEB-határozatokban mégis megjelenő – hiszen az egyes nemzeti jogokban deklaráltsága miatt látenszen az EJEB által is tudomásul vett – emberi méltóság fogalom ugyanilyen megítélés alá esik, e méltóság az előbbieket miatt korlátozhatja az egyezmény által védett szólásszabadságot.

A magyar jogrendszerben azonban a helyzet éppen fordított: az Alaptörvény sérthetetlennek nyilvánítja az emberi méltóságot, és védelmet nyújt a méltósághoz való joghoz. Ezért az Alkotmánybíróságnak a szólásszabadságot az emberi méltóság lehetséges korlátozásaként kellene felfognia és értelmeznie. Az Alaptörvény és a Ptk. e tekintetben határozott, azokból az következne, hogy a szólásszabadságnak kellene meghajolnia az emberi méltóság előtt, és nem fordítva. Az Alkotmánybíróság azonban az Alaptörvény hatálybalépése után megítélésem szerint elmulasztotta a jogi szövegekörnyezet megváltozásából eredő következtetések levonását, és fenntartotta korábbi ítélezési gyakorlatát, még az Alaptörvény szövegének figyelmen kívül hagyása árán is.

Az emberi méltóságnak az 'általános személyiségi jog' olvasatakénti interpretálása egyébként 2014-től egy ideig csak elvétve volt megtalálható a határozatokban, és általában megfogalmazódott vele szembeni ellenvélemény is,¹⁷ ami arra utal, hogy az Alkotmánybíróság valamennyire reagált az őt ért kritikákra. Az Alkotmánybíróság egyébként határozataiban konzekvensen kerüli saját értelmezési gyakorlata kisebb vagy nagyobb irányváltásainak megjelenítését, a figyelmes olvasó számára mégis nyomon követhető a jogi gondolatmenetek megváltozásának ténye annak explicit kinyilvánítása nélkül is, elsősorban a különvéleményekben, párhuzamos indokolásokban. A kitérő nem tartott sokáig: 2018-tól ismét hangsúlyosabb lett a 'korlátozhatatlan legbensőbb mag' minimális védelme a gyalázkodással szembeni védelem helyett. Az Alkotmánybíróság 11/2014. (IV. 4.) AB határozatában még kiindulópontként tekintett arra, hogy az Alaptörvény hatálybalépése után az emberi méltósághoz való joghoz kapcsolódó alkotmánybírói határozatokat megerősítette, és megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény az Alkotmánynál is erősebben hangsúlyozza az emberi méltóság megalapozó szerepét értékrendjében: az emberi méltóságot kifejezetten »sérthetlenné« nyilvánítja” [29]. A 3263/2018. (VII. 20.) AB határozatában azonban a szabad szólás alkotmányos határát illetően megint nem a becsmérlő vagy gyalázkodó jellegre koncentrált, hanem csak azokkal a véleménynyilvánítá-

¹⁷ A 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés indokolásának [14] bekezdésében az Alkotmánybíróság kijelenti, hogy az emberi méltósághoz való jogot az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Megismétli a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat „anyajog”-teóriáját, majd következetes gyakorlatként hivatkozik az általános személyiségi jog tartalmi elemei közötti, önazonossághoz való jogra. Az e határozatot idéző 13/2020. (VI. 22.) AB határozathoz fűzött különvélemény kifejezetten arra hivatkozva, hogy az alkotmánybírói többség korábban belátta, az értelmezés nem „újítható fel”, lévén, nem ez szerepel az Alaptörvényben, nem tartja elfogadhatónak az indokolást ([89]).

sokkal szemben állított fel tilalmat, amelyek az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütköznek, azaz a méltóságnak az emberi mivolt lényegét jogilag megragadó tartalmát sértik.

„Az emberi méltóságnak ezt a korlátozhatatlan tartományát nem a méltóságból fakadó egyes rész-jogok (pl. becsület, jóhírnév) minősített, intenzív becsmérése sérti, hanem az, ha a véleménynyilvánítás eleve ennek a sajátosan védett szférának a megsértésére irányul. Ilyen jogsértés lehet pl., ha a közlés az emberi természet legbelsőbb körébe hatol, öncélúan támadva a személyiség és az identitás lényegét alkotó vonásokat” [40]–[41].¹⁸

A védelem tárgyi körének meghatározási szempontja egyértelmű, a tárgyi kör azonban aligha.

Az előbbiekből talán már kitűnt, hogy a Ptk. 2014. március 15-ei hatálybalépésekor az emberi méltóság fogalom jogi tartalommal kitöltése bizonytalan volt,¹⁹ amit részben az Alkotmánybíróság Alaptörvény-értelmezéssel kapcsolatban folytatott struccpolitikája okozott. Elismertté vált, hogy a közösségeket megilleti az emberi méltósághoz való jog tisztelete, de a „községek méltósága” kifejezésnek semmilyen attribútuma nem kapott világos jelentést. Sem az, hogy a jogosultság a közösség tagjait illetően érvényesül, vagy a közösség saját jogán, sem pedig az, hogy hol kezdődik a közösség méltóságának az egyénen túlmutató, közösségi dimenziója. Világos volt, hogy ennyire homályos narratívával a polgári jogi személyiségvédelmi gyakorlat sem juthat messzire a jogértelmezésben.

A határozatok elemzése előtt még két fontos körülményre kell felhívni a figyelmet. Elsőként a már említett, német alapjogi gyakorlat felhasználásával kialakított emberi méltóság fogalmával kapcsolatos értelmezési problémára és a feloldás elmulasztására. A 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat a véleménynyilvánítás jogának gyakorlásával kapcsolatos korlátot az emberi méltóság emberi mivolt lényegét meghatározó magjának védelmezésében jelölte meg. Azonban az Alkotmánybíróság soha nem tisztázta, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása – amely kétségkívül változtatni akart, és a jogi szöveg szintjén változtatott is az előbbi konstelláción – mennyiben emelte az emberi méltóságot a többi alapjog fölé. Az emberi méltóságnak a megaláztatás tilalmától való elszakítása Pokol szerint két irányban is érzékelhető problémát okoz:

„[B]ármint bele lehet így érteni, amit az egyes értelmező az emberi lényeggel érintkezőként azonosít, de másrészt le is szűkíti a tartalmát, mert lehet ugyan valami megalázó, de az emberi lényeg szempontjából közömbös, és akkor ez nem szankcionálható. (...) A IX. cikkben foglalt szabadságjog esetében az egyes embert megillető emberi méltóság mellett a nemzeti, vallási stb. közösségek méltóságát is a véleménynyilvánítási szabadság korlátjaként említve (...) nyilvánvaló, hogy a gyalázkodás és a megalázás ellen védi ezt. Így a kiáltó ellentét a két értelmezés között – absztrakt emberi lényeg védelme, illetve megalázás elleni védelem – különösen nyilvánvaló” [67].

¹⁸ Ugyanezen a gondolatmeneten alapul a 3333/2018. (X. 20.) AB döntés és a 6/2018. (VI. 27.) AB határozat.

¹⁹ Koltay András finom megfogalmazása szerint „nem könnyíti meg az értelmezést végző dolgát az a körülmény, hogy az emberi méltóság jogának mibenléte a 2013-as Ptk.-ban sem minden tekintetben tisztázott”. KOLTAY András: A gyűlölet magánjogi korlátozása. A Ptk. és a gyakorlat kezdeti tapasztalatai. In: MOLNÁR Gábor Miklós (szerk.): *Bonus Iudex. Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press – Kúria, 2018. 219.

A másik figyelembe veendő körülmény, hogy az Alkotmánybíróság a negyedik módosítás után – Koltay megfogalmazásában – csak közvetett választ adott arra a kérdésre, hogy a IX. cikk (4) bekezdésében foglalt „alkotmányos rendelkezés vajon alkalmas-e az eddigi »status quo« felborítására, következik-e abból, hogy a versengő jogok között – a méltóság javára – egyértelmű, a jogalkalmazás számára mozgásteret nem engedő hierarchia áll fenn”.²⁰ A közvetett választ 2013 után még jó néhány – mint erről később szó lesz, merőben eltérő irányt felvázoló – határozat követte.²¹

3. A 7/2021. (II. 19.) AB határozat – „Nagy Harácsony”

A *HVG*-címlap az újság külön életet élő részévé vált, a szerkesztők folyamatosan pásztázzák a közélet kiemelésre számot tartó eseményeit, és e felületen heti rendszerességgel döntően negatív belpolitikai kritikát fogalmaznak meg a kormánnyal kapcsolatban. A kritika hangvétele provokatív, és a vicclapok alacsony színvonalú nyelvi humorát idézi, ami az elmúlt évtizedek alatt szinte a hetilap címlapjának védjegyévé vált.²² A jogvita alapjául szolgáló tényállás sem volt ismeretlen a média terén, a *HVG* címlapján korábban szerepelt már „Kiskarácsony” (1993. december – Kormányfőválasztás), „Hitel, remény, szeretet” (2008. december – Év vége lírában), mert a lap előszeretettel használja fel szöviccgýártásra a keresztény vallással kapcsolatos kifejezéseket. A hetilap sosem tekintette magát kereszténybarát szellemiségű folyóiratnak, de választott témái és kritikus hangvétele miatt ettől függetlenül is visszatérő szereplője a személyiségi jogi (különösen sajtó-helyreigazítás, jóhírnév vagy becsület megsértése, illetve képmással visszaélés tárgyában indult) polgári pereknek. Keresztény kultúrára épülő társadalomban az emberek mindenféle karikatúrához hozzá vannak szokva, a gúnyos rajzok, egyéb képi ábrázolások a környezet részei,²³ ilyen tárgyú és érdemben befejeződő per azonban korábban nem indult.

Mindhárom rendes bírósági határozat indokolása kellően részletes ahhoz, hogy az olvasók számára világos legyen, az adott bíróság mit tekintett releváns körülménynek az ügyben, milyen jogi szempontok szerint és érvek alapján jutott a végkövetkeztetésére. Az Alkotmánybíróságnak tehát nem volt nehéz dolga a támadott határozatok tartalmának feltárásával, jól kirajzolódott belőlük a bíróságok közösségek méltóságával kapcsolatos jogértelmezése, amit még az sem bonyolított, hogy különböző lett volna a bíróságok döntése. Ilyen konstellációban a valódi alkotmányjogipanasz-ügy előzményi anyaga kétségkívül alkalmas a gyakorlat alakításához szükséges alkotmányossági szempontok, mércék, világos elhatárolások, meghatározások megfogalmazására.

²⁰ KOLTAY András: A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben. In: KOLTAY András (szerk.): *A gyűlöletbeszéd korlátozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 108.

²¹ 14/2016. (VII. 18.) AB határozat; 3001/2018. (I. 18.) AB határozathoz hét alkotmánybíró által fűzött különvélemény; 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat; 19/2019. (VI. 18.) AB határozat; 3048/2020. (III. 2.) AB határozat.

²² Néhány példa az elmúlt évekből: „Mázliasszonyok – NER-feleségek közpénzesőben”, 2019. április 17.; „Kamupipóke – Varga Judit és a vagyonyilatkozatok meséi”, 2021. február 3.; „Aki nem lop egyszerre”, 2018. október 17.; „A közpénz rabja – Az MNB-alapítványok milliárdjai”, 2016. április 28.; „Monotóni – belvárosi ingatlankereskedelmi társasjáték”, 2016. június 23.

²³ René NOUAILHAT: Nevetés, karikatúra és vallás. *In Medias Res*, 2016/1. 102.

A 7/2021. (II. 19.) AB határozatra vonatkozó indítvány befogadásánál az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősítette, hogy hogyan értelmezendő a Ptk. 2:54. § (5) bekezdése az Alaptörvény II. cikkével összhangban – az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdéseire is figyelemmel. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltóság Alaptörvény szerinti értelmezését tekintette alapvető alkotmányjogi összefüggésnek a polgári jogi tényállás szempontjából. Az Alaptörvényben konkretizált alapjoghoz képest annak eredőjét hívta fel viszonyítási pontként, amiből sejteni lehet, hogy ismét átugrani készült a generális és speciális rendelkezések megkülönböztetésével kapcsolatos maximát, amit korábbi határozataiban hol alkalmazott, hol nem. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy az elmúlt három évtized alatt fokozatosan végbement a magánjog közjogiasítása, és az alkotmánybíráskodás közbejöttével a speciális magánjogi szabályok felett általános jelleggel az alkotmányjog érvényesül, az alkotmányjogon belül viszont a mindenkori alkotmány általános, jogelvi rendelkezéseinek generalitása és a speciálisabb szabályai között nincs ilyen, megegyezően alapuló elsőbbségi elv.²⁴

Az alkotmánybíróvási határozat vizsgálódásának körében támaszkodik a Ptk. elfogadásának alapjául szolgáló T/7971. számú törvényjavaslat végleges szövegére, amely szerint a közösséget érintő személyiségi jog-sértés elleni jogvédelmet a törvényalkotó csak kirívó és indokolt jogsértés szankcionálása érdekében kívánta lehetővé tenni, amit a javaslat négy szövegelemmel (a „személyiség lényeges vonásának minősülő”, a „nagy nyilvánosság előtt”, a „súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó”, valamint a harmincnapos határidő) tett konkrétá. Az első és a harmadik elem veti fel a jogértelmezési kérdések többségét. A törvényjavaslat a személyiség lényeges vonását azzal a céllal hozza összefüggésbe, hogy csak komoly esetben és csak a közösséghez tartozók kapjanak jogvédelmet. A „komoly eset” jelleg a lényeges és a lényegtelen személyiségvonások közötti különbségtétel követelményét állítja fel, a közösséghez ténylegesen tartozás pedig – kifejezett külsőségekben megnyilvánulás nélkül is – legalább a belső meggyőződést várja el a jogérvényesítő személytől. A „súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó” fordulat a hírnév- és becsületvédelem terepén szokásos nehézségek elé állítja a jogalkalmazást azzal a Henry James-i fordulattal, hogy az értelmezésbe további szempontot is vegyíteni kell: nem az igényérvényesítő, hanem közösségének méltóságát kell jogsértéssel érintettként kezelni. Ezt később a határozat is megállapítja.

Az Alkotmánybíróság – határozatának [25] bekezdésében – bevonja a IX. cikk (4) bekezdésének korábbi, mindössze néhány éves értelmezési gyakorlatát a IX. cikk (5) bekezdésének értelmezésébe, amihez három indokot is fűz. Elsőként, hogy a IX. cikk (4) és (5) bekezdését egyaránt az Alaptörvény negyedik módosítása vezette be. Ennél talán lényegesebb ok, hogy mindkét rendelkezés az emberi méltóság védelmére szolgál. A harmadikként felhozott érv a megelőző értelmezési gyakorlat felhasználására a két rendelkezés közötti szövegezésbeli hasonlóság (a „nem irányulhat mások méltóságának megsértésére” fordulat). Ha ez mindössze

²⁴ Pokol Béla ebből arra következtet, hogy a „jogbiztonság”, az „emberi méltóság” és hasonló alkotmányi deklarációból mint legáltalánosabb szabályokból levezetett döntések és azok a határozatok, amelyekben a speciális alkotmányjogi rendelkezések megelőzik az általánosabbakat, látszólag véletlenszerűen követik egymást, valójában azonban a technika mindenkori többség megegyezésén alapul. POKOL Béla: *Kettős állam és duplázódás. Alkotmányi jog és a jogrendszer duplázódása*. Budapest, Alapjogokért Központ, 2020. 30–31.

annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság kiindulópontként tekintett az emberi méltóság legutóbbi gyakorlatára és alkotmányos szövegekörnyezetben értelmezésére, akkor a megszokott technikát alkalmazta.

Az Alkotmánybíróság jellemzően támaszkodik már kialakított értelmezési gyakorlatára, precedensként kezeli korábbi határozataiban foglalt elvi megfogalmazásait, kiemelve közülük az ügygel kapcsolatban releváns gondolati tételeket, és igyekszik összehangolni az új rendelkezés értelmét a rendelkezésére álló értelmezési eszközeivel. Erre utal a gyakorlatból érkező két tételmondat: a 7/2014. (III. 1.) AB határozatból ismert vélemény szabadság-határvonal hangsúlyozása annak deklarálásával, hogy nem terjed ki az alkotmányos védelem az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértő, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsméréseben testet öltő véleményre, másrészt az egyes ember és az emberi méltóság mint absztrakt fogalom megsértésének megkülönböztetése a 3048/2020. (III. 2.) AB határozatban kifejtettek szerint.²⁵

Ezután vonja le az Alkotmánybíróság a vélemény szabadság határával kapcsolatos első következtetését, miszerint az nem valamely közösségnek, hanem a közösség méltóságának megsértése. „A közösség méltóságának megsértése nem azonos a közösség megsértésével, s még kevésbé a közösség egyes tagjai érzésének megsértésével.” [29] Nem ez a kijelentés okoz problémát, hiszen különböző megfogalmazású, jogi értékelést kívánó jelenségek esetén vélelmezni kell az eltérő jelentéstartalmat. Nehézség inkább az egymáshoz viszonyítás módja miatt támad: az Alkotmánybíróság a „közösség méltóságától” fokozatosan távolítja előbb a „közösség megsértését”, majd a „közösség egyes tagjai érzésének megsértését”.²⁶ Ennél a pontnál azonban megáll a fejtegetés.

Azt már tudjuk, hogy mivel *nem* azonos a közösség méltóságának megsértése mint jelenség, de továbbra sem kapunk semmilyen támpontot ahhoz, hogy mit kellene annak tekintenünk, vagyis a negatív meghatározáshoz képest mit kell érteni a közösség méltósága, megsértése, illetve a két fogalom együttállása alatt. A határozat indokolása szerint a közösség tagja szubjektív értékítéletének, érzelmi beállítottságának vagy érzékenységének megsértése *nem feltétlenül* jelenti az *illető* emberi méltóságának, illetve a *közösség méltóságának* a megsértését. Ebből az következik, hogy jelentheti is, meg nem is, van olyan esetkör, amikor a szubjektív megítélés vagy érzékelés lehet méltóságsértőnek értékelni, és van olyan is, amikor nem lehet [ekkor tehát ez utóbbira kiterjed a IX. cikk (1) bekezdése szerinti védelem]. Ha a szubjektív megítélés egybeesik az objektívvel, annak a megkülönböztetés szempontjából semmilyen hozzáadott értéke nincs. Az előbbi meghatározáshoz képest továbbra is teljes homályban marad, hogy mi-ben áll a különbség az egyén és a közösség méltósága között, és ezt az *obscura per obscura* érzést a határozat további része sem oszlatja el.

²⁵ Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése „a véleménynyilvánítás szabadságának határát jelöli ki, ez a határ ugyanakkor nem valakinek a megsértése, hanem az emberi méltóság megsértése. A személyiséget szubjektíve sértő, de az emberi méltóság sérelmét el nem érő kifejezéseket az Alaptörvény IX. cikke védi”. 3048/2020. (III. 2.) AB határozat, indokolás [31].

²⁶ Gárdos-Orosz Fruzsina elemzi, hogy a protektív német gyakorlat is elkülöníti az egyének méltóságának védelmi eszközrendszerét a közösségek méltóságára alkalmas eszközöktől. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – PAP András László: Gondolatok a gyűlöletbeszéd szabályozásának jogi és jogpolitikai környezetéről. *Állam- és Jogtudomány*, 2014/2. 15.

Ettől függetlenül az indokolás azonnal továbblép a „súlyosan sértő” és az „indokolatlanul bántó” jelzők értelmezéséhez, példaként említve a megvalósulásnak azt az esetét, ha a közlés a közösség tagjai emberi méltóságának korlátozhatatlan magját sérti, illetve ha egyébként öncélúan a közösség, illetve tagjai méltóságának megsértésére irányul. A példa első fele tehát visszanyúl a méltóság harmincéves ‘korlátozhatatlan mag’ eleméhez, ami arra enged következtetni, hogy ismét felhívhatónak tartja az Alkotmánybíróságnak a negyedik Alaptörvény-módosítás után megerősített korábbi, emberi méltósággal kapcsolatos határozatait. A közösség vagy tagja méltóságának öncélú megsértése visszalöki az értelmezést a [29] bekezdéshez, a közösség méltóságának negatív meghatározásához, ez pedig *circulus vitiosus* jellegűvé teszi az egész okfejtést. A majdani vizsgálathoz azonban még annyi támpontot sem nyújt, amennyi más államokban rendelkezésre áll, például hogy az irányultságot a vallásra és annak gyakorlására vagy pedig a hívőkre kell megállapítani.²⁷

Az Alkotmánybíróság ezután is megtartja a negatív meghatározási módszert: nem követelmény a közösséget legkevésbé bántó stílus vagy forma kialakítása, nem minden közlésre vonatkozik, csak a súlyosan sértőre, nemcsak a vallási kisebbséget illeti meg az igényérvényesítés joga, hanem másokat is, a fellépés nem az adott területen képviselt számaránytól függ, mert annak nincs igazi relevanciája.²⁸ Ezek a szempontok az utolsó kivételével az Alaptörvény és a Ptk. rendelkezésének szövegelemeit ismétlik meg. A testület nem tartja az Alaptörvénnyel összhangban állónak azt az elsőfokú bírósági következtetést, hogy ha a véleménynyilvánítás közügyek vitatására irányul, akkor a vallási jelkép bármely felhasználása feltétlenül jogszerű, és kinyilvánítja, hogy a közösség méltóságának megsértése nem csak célzatosan valósulhat meg (ezeket már a kúriai ítélet okfejtésébe is bele kellett érteni, amely a tényállás megvalósulásával kapcsolatban a célzatosság kérdését terelte helyes mederbe). Az Alkotmánybíróság utolsó megállapítása, hogy a közösség tagjainak sérelemérzetéből nem következik szükségszerűen a jogsértés megállapítása, de a jogvédelem sem tagadható meg pusztán amiatt, hogy az alperes mögöttes céljaként társadalmi vagy politikai üzenetet határoz meg [37]. A szempontrendszer érdemi részében evidenciákat tartalmaz, többnyire olyan korlátok hangsúlyozásával, amelyek a jogalkalmazásban egyáltalán nem jelentenek problémát.²⁹

Az ezután levont következtetés lényegében két érven nyugszik, a Kúria által elvégzett, tartalmi alapú irányultságon (a közlés célján) és a konkrét politikai vélemény azonosításán. Vagyis

²⁷ Lilia BENSEDRINE-THABET: Szólásszabadság és blaszfémia eltérő kultúránkban. *In Medias Res*, 2016/1. 77.

²⁸ A legutolsó szempont azzal függhet össze, hogy az EJEB-gyakorlatra, a Kúria által felhívott *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, 13470/87 sz. ügyben 1994. szeptember 20-án hozott ítéletre az alapügyben mindkét fél hivatkozott. Az ítélet 56. pontjában a bíróság releváns szempontként utalt a katolikus vallás tiroliak körében elsöprő többségi jelenlétére. Koltay foglalkozik ebben az összefüggésben azzal, hogy „a régió vallási békéje megőrzésének biztosítása” érdekében a cselekvésnek jelentősége volt, mint ahogy a gyűlöletbeszéd szabályozása a többségi közösséget is védi. KOLTAY András: *Tézisfüzet – Tudományos tevékenységet áttekintő összefoglalás habilitáció elnyeréséhez „Jog- és Államtudományok” tudományágban*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2015. 8., 44.

²⁹ A „probléma nélküli” jellemző az egyéni méltóságvédelem polgári jogi gyakorlatára vonatkozó megjegyzés, mert az is lényeges körülmény, hogy a Ptk. hatálybalépése óta eltelt időben egy számjegyű adat a 2:54. § (5) bekezdésére alapított keresetek száma, érdemben pedig az Alkotmánybíróság két határozatának megjelenéséig rendes bíróság csak a két alaphatározatban döntött el ilyen jogvitát. Azonban az Alkotmánybíróság által felsorolt elemek és szempontok teljesen bevettek az ítélezési gyakorlatban.

az Alkotmánybíróság a közölt vélemény tartalmához okszerűen igazodónak tekintette a képileg megjelenített vallási hasonlatot mint a közlés kifejezőmódját. Nem kérte számon a Kúrián azt a gyakorlatot, hogy a címlapon közölt információ értelmezéséhez figyelembe vette a lap belső tartalmát, holott a sajtóközlemények *lead*jeivel kapcsolatban kialakított gyakorlata éppen ellenkező logikájú. A 8/2018. (VII. 5.) AB határozat a cikk címéről kialakított értékelést, amely szerint a címben foglalt pontatlanságot, valótlanúságot a cikk egészének fényében kell megítélni, olyannak tartotta, amely nem érvényesíti kellőképpen az Alaptörvény VI. cikkéből fakadó alkotmányossági szempontokat. Ezen alapult a bírói döntés megsemmisítése. Az Alkotmánybíróság e határozatában azt fejtette ki, hogy

„a cím nem egy, a cikk mondatai vagy fordulatai között, hanem az olvasók figyelmének felkeltésében és a cikk tartalmának megragadásában központi szereppel bíró kiemelés, amelynek így adott esetben a személyiségi jogok sérelmére nézve is fokozott hatása lehet. Ez a kiemelő, hangsúlyozó szerep az írás címének önálló jelentőséget ad, amihez önálló értékelésnek kell társulnia a személyiségvédelem körében. Az írás címének megítélése ezért nem oldható fel a többi résszel való együttes értékelésben” [31].

Nehéz attól elvonatkoztatni, hogy a címlap egy cikk címéhez képest mennyivel különállóbb egység az újság belső tartalmához viszonyítva még abban az esetben is, ha a lapszámnak van a címlappal összefüggő cikke.

Még zavarba ejtőbb az indokolásnak az a mondata, amelyik szerint a testület hangsúlyozottan „nem arról foglalt állást, hogy a jelen ügyben a (...) konkrét folyóiratcímlap súlyosan sértette vagy indokolatlanul bántotta-e a katolikus vallási közösséget és ezen keresztül az indítványozó emberi méltóságát” [39]. Ahhoz ugyanis, hogy ez a megállapítás csak a megszokott hatásköri elhatárolódás kifejezése legyen,³⁰ az alkotmányjogi és a perben eldöntendő jogkérdésnek el kellett volna válnia egymástól. A jelen ügyben viszont e kettő egybeesett, és további érvként merült fel, hogy az Alkotmánybíróság korábban nem adott értelmezési szempontokat a IX. cikk (5) bekezdéséhez, vagyis első alkalommal került sor az alaptörvényi rendelkezés alkalmazására. Az ilyen helyzet veti fel a rendes bíróságok számára a legnagyobb problémákat az Alaptörvény-konform értelmezési követelmény teljesítésével kapcsolatban az alapjogok csoportbasorolhatósága alapján.

Az ítélkezési gyakorlat az alapjogok három, jól körülhatárolható esetcsoportját különbözteti meg, amelyek mindegyike más feladat elé állítja a jogalkalmazó rendes bíróságot. Az első esetcsoportba tartoznak azok az alapjogok, amelyeket az Alaptörvény egészen absztrakt módon jelöl meg, a jog részletes tartalmát a jogszabályok töltik ki. Így jelenik meg például a közérdekű adatok nyilvánossága, a személyes adatok védelme, a személyi szabadság korlátozása. Alkotmányos demokráciában a törvények értelmezéséhez a mindenkori alkotmányt kell felhasználni, ez pedig megköveteli a bíróságoktól az alkotmánybírósági esetjog folyamatos nyomon követését.

³⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a szerinti döntéseinél az Alkotmánybíróság jellemzően hangsúlyozza, hogy nem tartozik hatáskörébe a jogviták elbírálása és annak során a jogszabályok értelmezése. A hagyományosan visszatérő megfogalmazás szerint az alkotmánybírósági eljárás nem szolgálhat a szakjogág keretei között kimunkált elméleti megállapítások helyességének eldöntésére. L. pl. 3077/2012. (VII. 26.) AB végzés, indokolás [5]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, indokolás [12].

A bírói jogértelmezésnek ebben van a legnagyobb múltja. A második esetscsoportba azok az alapjogok tartoznak, amelyek tartalmára vagy korlátozhatóságára az Alaptörvény tartalmaz szabályt. Egyértelműen ilyennek minősül például az élethez való jog, a diszkrimináció tilalma vagy a szólás- és a sajtószabadság. Az ilyen érintettségű ügyekben alapos mérlegelésnek kell megelőznie a bírósági döntést az alapjog korlátozhatósága, a versengő alapjogi értékek közül kiemelkedő meghatározása érdekében.³¹

Az Alaptörvénnyel ellentétes értelmezést állapított meg például az Alkotmánybíróság az 1/2015. (I. 16.) AB határozattal befejezett ügyben. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat szerint a bíróság az Alaptörvény 28. cikke alapján köteles arra, hogy az ügyet a sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos szempontok és az azokat kibontó alkotmánybírósági határozatok figyelembevételével bírálja el. Ez az alapjog alkotmányos tartalmának érvényre juttatását jelenti. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes. Amennyiben tehát rendelkezésre áll az Alkotmánybíróságnak az alapjogra vonatkozó értelmezése, azt a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, mert ellenkező esetben kockáztatja az ítélet alkotmányjogi panasz folytáni megsemmisítését.

A harmadik esetscsoportban az alapjogra vagy annak tartalmára vonatkozóan az Alaptörvényben nem található szabály, de létezik arra vonatkozó nemzetközi gyakorlat (mint például az EJEB-nek az Emberi jogok európai egyezménye szerint, az Európai Unió Bíróságának az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartája szerint), vagy a nemzetközi gyakorlat eltér az Alkotmánybíróság értelmezésétől. A tulajdonhoz való jogot mint alapjogot az EJEB például sokkal tágabban értelmezi, mint az Alkotmánybíróság.³²

Az esetscsoportok szerinti megkülönböztetésnek az a jelentősége, hogy ha az Alaptörvény kevesebbet mond, vagy hallgat egy alapjog tartalmáról, illetőleg bizonyos alapjogi értékek összevetéséhez az Alkotmánybíróság még nem adott értelmezési szempontokat, akkor nagyobb a bírói mozgástér annak értelmezésénél is, hogy az ügyben alkalmazandó rendelkezés Alaptörvény-konform vagy sem. Ilyenkor a bíróságnak önállóan kell megállapítania, hogy egy régebbi értelmezés összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Ehhez önmagában még az Alkotmány és az Alaptörvény szövegszerű egyezése is kevés, hiszen az R) cikk (3) bekezdése szerint a bírói jogértelmezésnek a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival is összhangban állónak kell lennie, ami egyértelműen túl van a bíróság biztonságos jogértelmezési zónáján. Éppen ez volt a helyzet a IX. cikk (5) bekezdése szövegének a Ptk. 2:54. § (5) bekezdésének értelmezése során érvényesítendő értelmezési szempontjaival kapcsolatban. Ezt a tényt burkoltan maga a határozat is tartalmazza annak megjegyzésével, hogy mivel az Alkotmánybíróság a IX. cikk

³¹ Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy az alapvető jog miként korlátozható. „E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettségük adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” 3/2015. (II. 2.) AB határozat, indokolás [21].

³² Erre példa a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat.

(5) bekezdését „érdemben még nem alkalmazta”, az alapügyben eljáró bíróságok „nyilvánvalóan nem lehettek figyelemmel a jelen határozatban részletesen kifejtett – és a jövőbeli bírósági döntésekre nézve irányadó – értelmezési szempontokra” [37].

További oka az alkotmányjogi és a perbeli jogkérdés egybeesésének, hogy a IX. cikk (5) bekezdésének második mondata a közösséghez tartozó személyek számára lehetővé teszi – a törvényben meghatározottak szerint – a közösséget sértő véleménynyilvánítás vagy az emberi méltóságuk megsértése miatt igényeik bíróság előtti érvényesítését. Az Alaptörvényben biztosított jogi védelem kinyilvánítására figyelemmel az ilyen keresetek jogalapját (azt az anyagi jogi jogszabályi rendelkezést, amely az alanyi jogot közvetlenül keletkeztető tényeket meghatározza, és annak alapján az igény támasztására feljogosít) az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése és a Ptk. 2:54. § (5) bekezdése együtt határozza meg. Sulyok Tamás szerint:

„Bizonyos ügcsoportok különösen érzékenyen reagálnak az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos üzenetekre, főleg olyan esetekben van erről szó, ahol ezek egy hosszabb ideje kialakult szakági dogmatikával kerülnek konfrontációba. Látnunk kell, hogy ezen ügyekben – különösen a véleményszabadsággal összefüggő ügyekben – a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság vizsgálatának határpontjai érintkeznek egymással, mert az alapjogi probléma a ténykérdésekkel szorosán összefüggő mérlegelési kérdéseket érint. (...) El kell fogadnunk, hogy a véleménynyilvánítási ügyekben az egyértelmű alkotmányos mérce egyedi ügyekben való érvényesítésének speciális helyzete következtében a folyamatos párbeszéd – az Alkotmánybíróság *ultima ratio*s szerepe mellett – szükségképpen hozzátartozik az Alkotmánybíróság és a Kúria viszonyához.”³³

Az előbbiekhöz hasonlóan épül fel azon határozatoknak az indokolása, amelyekben az ügy alkotmányjogi rétege nyilvánvaló alapjogi vonatkozást teremt a jogvitában. A 3001/2018. (I. 10.) AB határozat például kifejezetten attól függően határozta meg az érdemi vizsgálat határát, hogy a támadott döntésnek van-e olyan mérlegelési hiányossága, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű problémát vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló Alaptörvény-ellenességet vetne fel [40].

Az Alaptörvény rendelkezése a IX. cikk (5) bekezdését illetően a „törvényben meghatározottak szerint” kezdeményezett igényérvényesítésről kifejezetten összetolja és kölcsönösen egymásra vonatkoztatandónak tételezi a törvényi tényállás alapjogi és polgári jogi rendelkezéseinek értelmét. Vagyis ebben az esetkörben nem annak van jelentősége, hogy az Alkotmánybíróság nem fellebbviteli fórumként jár el az ügyben, hanem annak, hogy a Ptk.-rendelet alkalmazására vonatkozó alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata többet követel meg a formalista rátekinetésnél. Nehéz megfejtetni azt is, hogy a határozat 4. pontjában megfogalmazott utolsó gondolat mennyiben releváns az ügy eldöntése szempontjából. Az Alkotmánybíróság ebben arra mutatott rá, hogy a közösséget enyhén sértő vagy bántó, etikátlan vagy ízléstelen közlésekkel kapcsolatban bárki, így az érintett közösség tagjai, a sajtó vagy közszereplők is kifejthetik kritikus véleményüket. Annak a megjegyzésnek, hogy a jogsértés szintjét el nem érő, de az előbbi okokból kifogásolható tartalmú megnyilvánulások miatt a szólásszabadság joga mindenkit megillet, az

³³ Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnökének beszéde a Kúria Teljes Ülésén, 2021. január 11. www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/sulyok_kuria_beszed_vegl_.pdf.

üggyel kapcsolatba hozható eleme egyáltalán nincs. Meglehetősen idegen gondolatnak tűnik azonban a közszereplőkkel és a róluk szóló sajtótájékoztató hitelességével kapcsolatos alkotmánybíróági megállapításokat³⁴ egy olyan helyzetre vetíteni, amelyben az ügyben érintett közösségre nem, annak tagjaira pedig végképp nem jellemző a nyilvános reakció a közösséget ért támadások miatt. Éppen ebből a megjegyzésből tűnik ki az Alkotmánybíróság viszonylagos közömbössége a blaszfémiaival szembeni fellépés korlátozott lehetőségei iránt. Koltay mutat rá arra, hogy az internetes gondolatközlés világában nem értelmezhető hagyományos módon a sértő tartalom elől való kitérés,³⁵ másrészt a vallásról, a hitbeli meggyőződésről folytatott „párbeszéd” sem kecsegtethet olyan eredményekkel, mint például a széles körben folyó politikai viták.

A személy méltóságát súlyosan sérti, ha vallási meggyőződése vagy felekezete miatt verbális vagy képi agressziót kell elviselnie. „Sérti az is, ha az agresszió célpontja nem a személye, hanem a vallása, valamilyen számára szent dolog.”³⁶ Az Alkotmánybíróság megállapításából az tűnik ki, hogy teljesen figyelmen kívül hagyja a közösséghez tartozás jellegének a személyiség ‘legbensőbb magjához’ tartozó voltát, amelynek nyilvánosság előtti feltárása a személy méltóságának olyan fokú kiszolgáltatottságával jár, amelynek kockázata egy politikai jellegű vélemény nyilvánítás töredékét sem éri el, egyebekben is teljesen életszerűtlen, ennélfogva összehasonlíthatatlan vele. Ez még akkor is így van, ha a „vallását hitelesen élő ember mindig kész a tisztességes kritika meghallgatására, és annak világnézetébe való integrálására. A vallást és a vallási érzületet ugyanis nem pusztán egy szabadságjog érvényesítésének tekintjük, hanem az emberi méltóság szükségszerű kifejeződésének”.³⁷

A határozat érdemi indokolásának végkövetkeztetése tehát annak pusztán kinyilvánításából áll, hogy a Kúria azért maradt az alkotmányos értelmezés tartományán belül, mert az általa azonosított politikai véleményt (a képen szereplő személyek vallásos áhitattal viseltetnek a pénz iránt) annak tartalmához képest (a világ megváltójának születésénél hódolnak) nem találta önkényesnek és indokolhatatlannak. Azt egyébként maga a Kúria sem fejtette ki, hogy a közösségre irányultság hiányát miből állapította meg, és ez főként annak alapján furcsa, hogy az indokolásában kitért az alsóbb fokú bíróságok értelmezésével kapcsolatban arra, hogy a törvényi tényállás megvalósulásához nem szükséges a célzatosság vizsgálata. Amennyiben a szándékosság nem releváns elem a jogsértés megvalósulásánál, meglehetősen logikátlanak tűnik annak kifejtése, hogy a cél a jelen esetben (a szó szoros értelmében is) szentesítette az eszközt. Az indítványban világosan előadott érvelés azonban, amelynek lényege szerint a bíróságok jogértelmezésében a címlap célja volt a szent és az eszköz a profán, nem talált értő fülekre.

³⁴ L. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.

³⁵ KOLTAY András: Adalékok a blaszfémia szólásszabadság-jogi megítéléséhez. *In Medias Res*, 2016/1. 96.

³⁶ SCHANDA Balázs: Blaszfémia – a szólásszabadság határa? *In Medias Res*, 2016/1. 81.

³⁷ KUMINETZ Géza: Megfontolások a szólás szabadságáról. A keresztény bölcsélet mérlege. *In Medias Res*, 2016/2. 338–339.

4. A 6/2021. (II. 19.) AB határozat – „Krisztus teste!”

A másik határozat szövegének áttekintése egyértelművé teszi, hogy a testület a két döntést egymásra kölcsönös tekintettel, azonos szempontok alapulvételével hozta meg, a kiindulópontokat, az alkotmánybírói gyakorlat figyelembevételét, valamint az elhatárolási vonalakat illetően mindenképpen. A határozat II., III. és IV. részének szövegezése (az ügyek ténybeli adatai közötti különbségeket ide nem értve) teljesen azonos nyomvonalon halad. A különbség kiemelendő eleme, hogy ebben az ügyben az Alkotmánybíróság annak eldöntését tartotta alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy a vallási közösséghez tartozó személyek a vallási közösségüket sértő véleménynyilvánítást mennyiben kötelesek eltűrni.

A határozat „jogi indokolása” (IV. rész [14]–[29] bek.) azonban az eltérő ügyadatok miatti különbségtől eltekintve szó szerint megegyezik a 7/2021. (II. 19.) AB határozat nagy részének indokolásával. A három bírósági döntés jogi indokainak ismertetése után (a [34] bekezdéstől) állapítja meg az Alkotmánybíróság, hogy a bíróságok az ügy alapjogi összefüggéseit felismerték, azonosították az Alaptörvény alkalmazandó rendelkezéseit, tekintetbe vették a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos alkotmánybírói joggyakorlat főbb tételeit, és a Kúria figyelemmel volt a Ptk. 2:54. § (5) bekezdésének céljára is. A közlés célját és a stílusválasztás szabadságát illető szűkítés szerint nem igazolható, hogy általában a vallási közösség tagjainak méltóságát – önmagában a közösséghez tartozásuk miatt – a jognak ugyanazokkal a megszorításokkal kellene védenie, mint akár a vallási közösség közszereplést vállaló képviselőinek személyiségi jogait.³⁸ Az Alkotmánybíróság ezután összehasonlítja a vallási közösségek tagjainak türeli kötelezettségét a közszereplő politikusokat is megillető személyiségvédelemmel, ha az értékitélet a személyüket magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti. Ennek alapján jelenti ki, hogy a vallási közösségek tagjai sem kötelesek a közösségük hitelveit, szertartásait és gyakorlatait – a közügyek vitatásától függetlenül, öncélúan – sértő vagy bántó közléseket eltűrni. A közösség jelképeinek felhasználása önmagában nem öncélú és jogsértő, de nonverbális kifejezések esetén a véleményszabadság alkalmazásának feltétele, hogy „a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének”.³⁹

Ezzel az Alkotmánybíróság elérkezik döntésének valódi okához: megtalálta az elsőfokú és a kúriai ítélet leggyengébb pontját, ahol a bíróság a sérelmezett magatartást anélkül értékelte a közügy megvitatásaként, hogy annak véleménytartalmát megvizsgálta volna. Ezt a hiányosságot rója fel az elsőfokú és a felülvizsgálati bíróságnak, értelemszerűen azért csak nekik, mert az ítéletábla eleve azon az állásponton volt, hogy a gúnyolódó cselekmény az alperesek abortuszkérdésben elfoglalt álláspontját nem mutatta be. Mivel az elsőfokú és a kúriai ítélet sem a konkrétan sérelmezett magatartás *véleménytartalmát*, sem a *közügy megvitatásához való hozzájárulását* nem vizsgálta, nem fordított kellő figyelmet arra sem, hogy a vitatott közlés nem az érintett közösség *megsértésére irányult-e*.

A döntés megalapozására felhozott további érvelés még a polgári jognál jóval kevésbé egyseges alkotmányjogi terminológiához képest is meghökkentő. A határozat szerint „egy egyébként sértő vagy bántó kifejezés használatát nem teszi jogszerűvé annak egy társadalmi vita kere-

³⁸ A megállapítás alapja a 8/2018. (VII. 5.) AB határozat, indokolás [24].

³⁹ Utalás a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat indokolásának [26] bekezdésére.

tében történő közlése, ha értékelhető véleményt nem hordoz, vagy ha a vitába következetesen nem illeszkedik”.⁴⁰ Az előbbi megállapítás figyelmen kívül hagyja, hogy a sértő-bántó közlések értékelése nem a jogszerű és a jogszerűtlen megkülönböztetésén alapul, mert az ilyen kijelentés mindenféle szövegkörnyezetben megtartja e vonását. Az Alkotmánybíróság annak sugalmazásával, hogy a szöveg környezetéhez és annak alapján megállapított tartalmához képest a sértő-bántó jellegre egyfajta jogi kaméleonként tekint, teljesen elszakad a jogi felelősség alól mentesülés általános dogmatikájától. A sértett beleegyezése a büntető anyagi jogban szokásjogi, a polgári személyiségvédelemben vagy például a szerződésen kívüli károkozásért fennálló felelősségnél kodifikált elv [pl. Ptk. 2:42. § (3) bekezdés, 6:520. § a) pont], de megvalósulása csupán kizárja a sértő (vagy károkozó) magatartás jogellenességét, nem pedig jogszerűvé teszi. A határozat szövegének értelmezése alapján ezzel szemben levonható olyan következtetés, amely szerint a társadalmi vitába illeszkedés (hozzáadott tartalom) „jogszerűvé” teszi a közlést, holott eddigi ismereteink szerint e körülmények megállapíthatósága csupán azt eredményezi, hogy a véleménynyilvánítás joga az egyébként bekövetkezett személyiségjog-sérelmet korlátozza, ezért előzi. A megállapítás tehát merőben ellentétes a jogellenességet kizáró körülmények jogrendszeren belüli felfogásával.

A testület azzal zárja gondolatmenetét, hogy „egyéb azonosítható cél hiányában felmerül annak lehetősége is, hogy a közlés valójában az érintett közösség méltóságának a megsértésére irányul, amit az Alaptörvény kifejezetten tilt; de ilyen irányultság megállapításának hiányában is „indokolatlanul bántónak minősíthető”, majd megállapítja, hogy „az indítványozók vallási közössége méltóságának védelme – a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásával nem indokolhatóan – csorbát szenvedett” [36]. Az olvasónak az a kényelmetlen gondolata támad, hogy az ő jogászai logikája is csorbát szenvedett, mert az Alkotmánybíróság előbb elhatárolódik annak vizsgálatától, hogy az indítványozók által kifogásolt konkrét cselekmény megsértette-e a katolikus vallási közösséget, ezen belül az indítványozók emberi méltóságát [14]. Az alkotmányjogi levezetés után viszont elsőként azt fejt ki a bíróság, hogy azonosítható cél hiányában *felmerül annak lehetősége is*, hogy a közlés valójában az érintett közösség méltóságának a megsértésére irányul [35], majd a már idézett [36] bekezdésben megállapítja, hogy a közösség méltóságának védelme csorbát szenvedett. Ez hasonló ahhoz a helyzethez, amikor az Alkotmánybíróság az 1/2015. (I. 16.) AB határozatban megsemmisítette a harmadfokú büntetőbíróság ítéletét, lényegében kimondva, hogy az értékelt cselekmény bűncselekmény, majd miután az ügy visszakerült a büntetőbírósághoz, az bizonyítotttság hiányában felmentette a vádlottat.⁴¹

Természetesen nem vitatható el az Alkotmánybíróságtól, hogy a szakági eljárási törvények rendelkezéseitől függetlenül egy jogvita bármilyen eleméről megállapítást tegyen, abba beavatkozzon. Ékes példa erre a 6/2020. (III. 3.) AB határozat, amely a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 870. § (3) bekezdésének „fellebbezés” szövegrésze Alaptörvény-ellenességét

⁴⁰ Az Alkotmánybíróság közzétett határozataiban ez a megfogalmazás egyáltalán nem fordul elő, kizárólag a 6/2021. (II. 19.) és a 7/2021. (II. 19.) AB határozat szövegazonos részeiben szerepel.

⁴¹ Szomora Zsolt a határozat elemzése után jut arra a következtetésre, hogy az Alkotmánybíróság nem a szükséges mérlegelés elmaradására, hanem az anyagi alapjogsértés kimondására alapította a megsemmisítést. SZOMORA ZSOLT: A véleményszabadság büntetőjogi korlátai az Alaptörvény hatálybalépése után, különös tekintettel a becsületvédelemre. In: BALOGH Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről. Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. 536.

állapította meg, megsemmisítette, és az alkotmányos követelmény megállapításával összefüggésben *korlátozás nélküli felülbírálatot* írt elő a büntetőbíróságnak,⁴² megnyitva egy egyszeri, különleges jogorvoslati lehetőséget a terhelt és az értékelte helyzettel érintett más személyek számára az Alaptörvény érvényesülésének érdekében. Ez a hasonlóság azonban csak látszólagos, az 1/2015. (I. 16.) AB határozattal való rokonság viszont egyértelmű. A 6/2021. (II. 19.) AB határozatban elrendelt elsőfokú és a felülvizsgálati ítélet megsemmisítése miatt az ügy visszakerül a polgári bírósághoz. Az Alkotmánybíróság előírta annak vizsgálatát, hogy a kifogásolt konkrét cselekmény súlyosan sértette vagy indokolatlanul bántotta-e a katolikus vallási közösséget és ezen keresztül az indítványozók emberi méltóságát. Ezeknek a kérdéseknek a megítélését – valamint jogsértés esetén a jogkövetkezmények megállapítását – a bíróságok feladatává tette. Az indokolás [35] és [36] bekezdésében egymásnak ellentmondó kijelentéseket azért nehéz a helyükön kezelni, mert külön-külön mindegyik érthető volna az alkotmányjogipanasz-határozat utóélete szempontjából. Mivel azonban többé nem vitatható, hogy az Alkotmánybíróság szerint a közösség méltóságának védelme csorbult, magától értetődik a kérdés, hogy a polgári bíróságnak ehhez képest mi vizsgálható maradt a per folytatódó részében. Különösen akkor, ha az Alkotmánybíróság erre a megállapításra anélkül jutott, hogy a közügyek vitájához hozzájárulást, a közlés katolikus egyházra vonatkozatható üzenetét meg tudta volna állapítani.

Érdemes megfigyelni az EJEB gyakorlatából vett körülmény megjelenítését is. A határozat bírósági ítéleteket ismertető részében szól arról, hogy a Kúria a saját jogértelmezésénél nagy jelentőséget tulajdonított az EJEB előtt folyt *Otto-Preminger-Institut*-ügytől való elhatárolásnak. Az Alkotmánybíróság később csupán „megjegyzí”, hogy abban az ügyben az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásánál milyen magatartási követelményt határozott meg a blaszfém tartalmakkal kapcsolatban („amennyire lehetséges, elkerüljék az olyan kifejezéseket, amelyek szükségtelenül támadók, és nem járulnak hozzá a közügyek szabad megvitatásához”), majd hozzáteszi, hogy a „bírósági ítéletek ezeknek a kritériumoknak a teljesülését a lényegileg sérelmezett magatartás vonatkozásában nem vizsgálták meg” [36]. A megjegyzés természetesen kiváltja a relevanciáját firtató kérdéseket, hiszen az efféle kiszólás a jogi határozatokban általában inkább elvesz a tartalomból, mint hozzáad. Amennyiben szerepe itt csupán az, hogy a Kúriának a saját mércéjével kapcsolatos következtetésére igyekezzen rámutatni, akkor valamennyire érthető, bár nincs hozadéka. Ha viszont az Alkotmánybíróság szerint az ügyben az EJEB gyakorlata valamilyen vonatkozásban figyelmet érdemel, akkor meg kellett volna határozni, hogy mi ez az aspektus.⁴³ Az Alkotmánybíróság elbocsátó szép üzenetként ható utolsó iránymutatása a Ptk. 2:54. § (5) bekezdésének alkalmazásakor a közbeszédet a méltányosság és a mértékletesség középvonalaán tartó feltételek biztosításában játszó bírósági szerepre vonatkozik.

⁴² „Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, az a körülmény, hogy a Be. meghatározott feltételeket támaszt a felülvizsgálati eljárás lefolytatásához, nem akadályozhatja az Alkotmánybíróság *erga omnes* körelező döntésének érvényesítését. Az Alkotmánybíróság által elrendelt felülvizsgálat módját a Kúria határozza meg” [81].

⁴³ Az összehasonlítás már csak azért is érdekes lett volna, mert az *Otto-Preminger-Institut*-ügy többségi véleményének egyes elemei sokkal inkább hatnak a döntés szemszögéből különvéleménynek, és a különvélemények között is akadt, amelyik elfogadhatónak tartotta a véleménynyilvánítás teljes korlátozását olyan mértékben támadó magatartás esetén, amely támadó jellege miatt azzal a következménnyel jár, hogy a „jog önmagáért való büntetése is társadalmi támogatottságot élvez”. Robert A. KAHN: Mértékelési jogkör a muszlimok számára? In: KOLTAY András (szerk.): *A gyűlölet szabadsága – amerikai és európai perspektívák*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 259.

5. A 7/2021. (II. 19.) AB határozat meghozatalánál kisebbségben maradt álláspontok

A 7/2021. (II. 19.) AB határozat kvantitatív adatai rendkívül érdekesek. A párhuzamos és a különvélemények terjedelme kétszerese a határozaténak. A párhuzamos indokolások és a különvélemények száma egyaránt öt. A párhuzamos indokolások egymagukban állnak, a különvélemények körében három alkotmánybíró kölcsönösen csatlakozott a másik kettőhöz, az ötödik alkotmánybíró pedig nem önállóan fűzött különvéleményt a határozathoz, hanem kettőhöz csatlakozott. Ebből az következik, hogy az azonos indokok miatt a négy különvélemény tulajdonképpen két különböző megközelítésből is elfogadhatatlannak tartotta a döntést. Az adatok még akkor is figyelemre méltók, ha tisztában vagyunk azzal, hogy a különvéleményhez mindig könnyebb csatlakozni, mint a párhuzamos indokoláshoz. Annak kinyilvánítása ugyanis, hogy az alkotmánybíró miért véli Alaptörvény-ellenesnek vagy Alaptörvénybe nem ütközőnek a támadott bírósági határozatot, az elfogadott határozat felismert és nem kívánt következményeinek mérlegelésén alapul. Ezzel szemben a párhuzamos indokolás a döntés releváns érveinek számbavételével kalkulál, és adott esetben kevesli vagy éppenséggel hiányolja őket. A csatlakozásnak e fajtája tehát a megvitatott jogkérdés tartalmi megközelítésének különbségeiből ered, de szükségyszerűen magányosabb műfaj a különvéleménynél.

A különvélemények sorát Handó Tünde jogi álláspontja nyitja, alapvető hibának tartva, hogy a Kúria ítéletében formai és tartalmi értelemben is figyelmen kívül hagyta a IX. cikk (4) és (5) bekezdését. Hibás kiindulópontjából eredően a Ptk. alkalmazandó rendelkezésének az egymással konkuráló alapjogok szerinti értelmezését sem végezte el. Mindez az alkotmánybíró szerint lényegesen befolyásolta a határozatban megjelent döntést, amely semmilyen jelentőséget nem tulajdonított annak, hogy a negyedik módosítás megváltoztatta a véleménynyilvánítás szabadságának értelmezési szempontjait, egyértelműen az emberi méltóság alá rendelve e jog érvényesülését. Több alkotmánybírósi határozatot említ példaként a versengő alapjogok összemérésével kapcsolatos, a magánjogi jogvitában eljáró bíróságok számára iránymutatásként kifejtett szempontokról, kitérve az alapvető jog lényeges tartalmának kiüresítésére vonatkozó tilalom jelentőségére. Megalapozatlannak tartja a határozat végkövetkeztetését, miszerint a támadott ítélet az alkotmányos értelmezés talaján maradt. Megítélése szerint ugyanis a testület megelégedett azzal, hogy formális rátekintéssel teljesültnek látta a szólásszabadság alapjogi értékelésének *checklistjét* (a címlap nem irányult a keresztények megsértésére, nem közvetített negatív értékítéletet, valamint a Kúria azonosította a konkrét politikai véleményt, amelyhez képest a vallási hasonlat nem volt önkényesnek tekinthető).

Bírálja a különvélemény a közösség méltóságának negatív meghatározási technikájából eredő hiányosságokat is. A határozat ugyanis nem tisztázta a közösség, annak tagja és a közösség méltósága közötti fogalmi különbségeket és kapcsolódásuk módját, ez pedig önmagában kizárta a közösség méltóságának sérelméről szóló érdemi megállapítás lehetőségét. Figyelemre méltó megjegyzése a különvéleménynek, hogy egysikúnak tartja a közlés céljának és üzenetének egyediüliségét, amelyet megtalálva a közléssel kapcsolatos további értékelési szempontok jelentéktelenné válnak. Nehéz lenne vitatkozni azzal a meggyőződéssel, hogy „ha egy szólásnak több üzenete van, vagy akár a választott üzenethordozó [csak] eszköz, a kifejezőmód önmagában is üzenetté válik” [87]. Ez a gondolat ismét felbukkan a [94] bekezdésben a Kúria tévedésének azonosításaként („egy közlésnek csak egy üzenete lehet, és a vallási közösség méltóságának

sérelme nem merülhet fel ott, ahol a közlés közéleti kérdéssel foglalkozik, és közéleti szereplőkkel szemben nyilvánít véleményt”). A különvélemény kifinomult, érzékeny megközelítésben tárgyalja az emberi méltóság alapjogi védelmének alapját adó jogi környezet megváltozását, hangsúlyozva a méltóságvédelem kiemelt szerepét, lehetséges értelmezési irányait, az O) cikkel való összevetés jelentőségét és várt következményeit, valamint a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos állami fellépés szükségességét.

Mindezek után – a többségi határozattal szemben – nem marad adós a IX. cikk (5) bekezdésének értelmezésével; abból az alapvetésből kiindulva, hogy a vallás az ember lelki, szellemi, erkölcsi valójának egészét átjárja, és minden más gondolatnál vagy eszménél bensőségesebben határozza meg a személyiséget, az ember méltóságának különösen belső szférájához tartozik. Magán viseli a szubjektív érzet jegyeit, de éppen a vallás sajátosságainál fogva objektív módon is meghatározható, egy transzcendentális hit és valamely rituális cselekvés egysége. „Ebből következően az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése úgy értelmezendő, hogy az korlátot állít a véleménynyilvánítás elé, ha az a vallási közösség hitelvi lényegéhez tartozó gondolatok, jelképek, liturgiai elemek gyalázásaként azonosítható, vagy ilyen jelképek és liturgiai elemek öncélú és megalázó felhasználásaként azonosítható” [91]. Az alkotmánybíró a vizsgálat egyes lépéseit is egyértelművé teszi; a vallási közösség és a közösségi méltóság releváns magjának azonosítása után a tartalom potenciális jogsértő voltát kell megvizsgálni, nem az átlagember, hanem a hívő ember értékeléséhez mérten. Ezután kerülhet sor a normaszövegben szereplő „súlyosan sértő” vagy „kifejezésmódjában indokolatlanul bántó” fordulathoz viszonyított értékelésre.

Horváth Attila különvéleménye a Nemzeti hitvallás releváns részének, a IX. cikk (5) bekezdésének és az R) cikk (3) bekezdésének formális alkalmazását veszi célba. A negatív definíciós technika és az idézett alaptörvényi rendelkezések valós tartalmának negligálása véleménye szerint a IX. cikk (5) bekezdésének teljes kiüresítését vetíti előre. Az ügyben lényeges körülmények értékelése maradt el, közülük kiemelkedik a szocializmusban a vallásos emberek folyamatos gúnyolódásnak való kiszolgáltatottsága, valamint a közlés megjelenésének időpontja (advent), amely különösen növelte a jogsértés súlyát. Megközelítésében sokkal radikálisabb Handónál; a Nemzeti hitvallásban lefektetett elvek és a IX. cikk (5) bekezdésének egybevetett értelmezéséből az következik, hogy vallási jelképeket tudatosan és provokatív céllal kigúnyolni nem szabad. Kétségbe vonja az ügyben fel sem tárt „külső, objektív szemléletmód” értékelési szempont elfogadhatóságát, arra is rámutatva, hogy a blaszfémia nem a politikai véleménynyilvánítás egyedüli, így szükségszerű eszköze. Különvéleményének befejező részében alkotmánybíró társához hasonlóan maga is utal arra, hogy az ábrázolás a közügyön túlmutató keresztény értékeket, jelképeket is sérthet, gúny tárgyává téve egy vallási közösség értékrendjét, hitelvit [110].

Szívós Mária is a történelmi tapasztalatok jelentőségével kezdi okfejtését. A Nemzeti hitvallás és az R) cikk (3) bekezdése rendelkezéseinek alkalmazását kéri számon a testületen azzal a következtetéssel, hogy a IX. cikk (5) bekezdésére figyelemmel nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának tárgyi védelmi körébe, amikor a kereszténység egyik jelentős vallási szimbólumát valamilyen közéleti, társadalmi jelenséggel kapcsolatos ironikus bíráló eszközül használják. Az ezzel kiváltott hatás ugyanis szükségszerűen sérti a vallási közösség méltóságát [141]. Az alkotmánybíró itt tulajdonképpen annak a nézetének ad hangot, hogy a jogba vetett bizalmat ássa alá a szólásszabadság olyan védelme, amely válogatás nélkül enged át mindenfajta sértő tartalmat a véleménynyilvánítás lehetőségének túlhajtott biztosítása érdekében. A gondolatmenet hasonló a gyűlöletbeszéd szabályozásának amerikai szakértője, Robert Kahn által is elemzett

kérdéshez. A jogászprofesszor idézi egy volt amerikai legfelső bírósági bíró arról szóló felvetését, hogy miért élvezne a jogsértő véleménynyilvánítás mentességet pusztán amiatt, hogy abba védelmet élvező megnyilvánulások is vegyülnek.⁴⁴

Juhász Imre a IX. cikk (5) bekezdésének értelmezését hiányolja leginkább a határozatból, csakúgy, mint a rendes bírósági döntésekből is. A megalapozatlanságot véleménye szerint az is elősegítette, hogy az egyébként homályos „külső, objektív szemléletmód” még meghatározása esetén sem mentesít a II. cikk és a IX. cikk (5) bekezdésének tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség alól. Horvátthal és Szívóssal egyezően Juhász is az alapjogi védelem körén kívül állónak tekinti a vallás emblematikus személyiségének vagy a vallási közösség más jelentős vallási szimbólumának eszközként felhasználását valamilyen közéleti, társadalmi jelenséggel kapcsolatos karikatúra, mém, gesztus, verbális közlés vagy írott szöveg útján. A II. cikkel összefüggésben idézi az 1/2015. (I. 16.) AB határozatot, amely a kiemelten védett alapjogot a véleménynyilvánítás elé helyezte, valamint a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatot, amely szerint a közügyeket vitató szólásnak az emberi méltóság korlátozhatatlan, az emberi státuszt meghatározó lényege előtt kell engednie.

A különvéleményekből világosan kirajzolódik, hogy a bírák jelentős része elégtelennek, kidolgozatlanoknak és meggyőződés kialakítására alkalmas indokok nélkülinek tartotta a többségi határozatot. Jellemzően visszatérő érv volt a különvéleményekben a vallási közösség méltóságának határozatlansága, a fogalmak elhatárolásának hiánya, illetve a formális megközelítés mind a rendes bírósági határozatok, mind az alkotmánybírósági vizsgálat tekintetében. Az is kitűnik a különvéleményekből, hogy a testület kisebbségben maradt tagjai az érdemi állásfoglalás hiányát kifejezett mulasztásként értékelték egy olyan jogkérdésben, amely nagyon erős alapjogi bekorlátozottsága miatt ezt egyértelműen igényelte. Valamennyien kifogásolták a határozat megalapozatlanságát, burkoltan célozva arra, hogy mindkét döntés ott ért véget, ahol az alkotmánybírósági érvelésnek kezdődnie kellett volna: annak kinyilvánításával, hogy a vallási hiteltvet, vallási jelképet, vallásos cselekményt vagy szertartást kigúnyoló véleménynyilvánítás a vallási közösség, illetve annak tagja méltóságvédelme érdekében korlátozható az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése alapján.

Nem véletlen, hogy szinte mindegyik, különvéleményt adó alkotmánybíró felhossa: a külső korlátok megvonása (negatív meghatározás) önmagában elégtelen a közösségek méltóságának tényállása értelmezéséhez. Az Alkotmánybíróság látszólag nem érzékeli a rendes bírósági gyakorlat felől érkező folyamatos igényt, hogy támogassa a bonyolult, nagyon is absztrakt törvényi tényállások alapjogi szempontú értelmezését, holott a 2012. január 1-je óta kötelező értelmezési szabály, az Alaptörvény 28. cikkének érvényesítése megnehezíti a többnyire egyébként is bonyolult, alapos értelmezést kívánó személyiségi jogi jogviták kezelését. Kis túlzással a Ptk. új személyiségi jogi tényállásait illetően az ítélkezési gyakorlatnak az Alkotmánybíróság jogértelmezésével kapcsolatos várakozása némi hasonlóságot mutat a keleti jogokkal annyiban, hogy abban a közegeben a jogi spekulációk tárgya nem az elvont jogviszonyok struktúrája, hanem pusztán azok megengedettsége. Szmodis Jenő megfogalmazásában: a nyugati jogász egy tényállást transzformál a jog világába, és annak fogalmi közegeben jogi spekulációt végez, a keleti jogokban viszont

⁴⁴ Robert A. KAHN: Sértő szimbólumok és a gyűlöletbeszéd szabályozása – hol legyen a határ? Egy amerikai megközelítés. *In Medias Res*, 2014/2. 250.

nem jogi, hanem tényállási spekulációt művelnek, és a jogászokat is csupán az érdekli, hogy a tényállások megengedettek-e.⁴⁵ Nyilvánvaló, hogy a rendes bíróságok is törekednek kiolvasni az alkotmánybírósági határozatokból a perben hasznosítható elvi tartalmakat, hiszen az Alkotmánybíróság eljárásának kimenetele és elemzése még alkotmányjogipanasz-eljárásban is mindig messze túllépi az alapul szolgáló jogvita kereteit – amennyiben hordoz ilyen tartalmat.

Mindenesetre a témérdek aspektus önmagában alátámasztja Török Bernátnak azt a véleményét, hogy szólhatnak érvek a vallási meggyőződés másként kezelése mellett.

„A jogi igazolás szükségessége, a jog racionalitása nem zárhatja ki azt, hogy a valóságot, az emberi természetet kihagyjuk a mérlegelésből: a vallásosság a hívó emberek identitásának sajátos eleme, az ember, ha van neki, minden más meggyőződésénél mélyebben és teljesebben kötődik a hitéhez. A vallás az ember lelki, szellemi, erkölcsi valójának egészét átjárja, minden más gondolatnál vagy eszménél bensőségesebben határozza meg a személyiségét.”⁴⁶

Mást kiemelve, de ugyanezt a következtetést fogalmazza meg Koltay akként, hogy „a vallás olyan szoros közelségben van az ember személyiségének legbelső magjával, olyan fontos személyiségképző erő lehet”, ami megnehezíti egy általános mérce felállítását a vallásos érzület védelmére.⁴⁷

6. Következtetések

Először döntött az Alkotmánybíróság a vallási közösségek megsértésével kapcsolatos polgári jogvitában hozott ítéletek nyomán keletkezett két ügyben, amelyek indítványait a testület a többéves érkezési különbség ellenére egyidejűleg bírálta el. Az ítélezési gyakorlat nagy várakozással tekintett a döntések elé, remélve, hogy a közösségek méltóságának értelmezésével kapcsolatos, kialakulatlan gyakorlatot helyes mederbe tereli az Alkotmánybíróság. Azonban már az alapvető alkotmányjogi kérdés meghatározása előrevetítette, hogy erre kicsi az esély. A testület a 6/2021. (II. 19.) AB határozatban azt tekintette lényegbeli kérdésnek, hogy a közösségek tagjai *milyen mértékben kötelesek eltűrni* a közösségre irányuló sértő véleménynyilvánítást, a 7/2010. (II. 19.) AB határozatban pedig a Ptk. 2:54. § (5) bekezdésének értelmezését az *Alaptörvény II. cikkével összhangban*. Ezeket a viszonyítási pontokat és jogi relációkat 1990 és 2013. április 1-je között minden további nélkül meghatározhatta volna az Alkotmánybíróság, a negyedik módosítás után azonban meglehetősen furcsa, hogy nem húzta fel a legnagyobb vitorlát, nem juttatta kifejezésre a IX. cikk (4) és (5) bekezdéséből egyenesen következő szemléletváltást, hanem úgy viselkedett, mintha 30 évvel fiatalabb és egy vitorlával szegényebb volna. Ennek a megközelítésnek semmilyen kongruenciája nincs a már hét évvel korábban, más határozatokban tett megállapításokkal.

A 16/2013. (VI. 20.) AB határozat a közösség tagjainak méltóságvédelmét megfelelő és elégséges indoknak tekintette a szólásszabadság büntetőjogi korlátozására azzal a felismeréssel,

⁴⁵ SZMODIS Jenő: *A jog realitása. Az etruszk vallástól a posztmodern jogelméletekig*. Budapest, Kairosz, 2005. 243.

⁴⁶ TÖRÖK Bernát: Szólásszabadság és blaszfémia. A jogi megközelítés megkerülhetetlen összetettségéről. *In Medias Res*, 2016/1. 88.

⁴⁷ KOLTAY i. m. (35. lj.) 96.

hogy a negyedik módosítás az előbbi elvet szövegszerűen is az Alaptörvény részévé emelte a IX. cikk (4)–(5) bekezdéseként. „A módosítás eredményeképpen tehát most már maga az Alaptörvény is kifejezetten nevesít egy olyan esetkört, ahol a véleménynyilvánítás szabadsága már nem érvényesül, azaz tulajdonképpen megtiltja az alapjoggal való tudatos visszaélést. E tilalom a véleménynyilvánítás szabadságát érintő normák alkotmányos vizsgálatakor elvi kiindulópontnak tekintendő rendelkezés” [48]–[49]. A 14/2016. (VII. 18.) AB határozat a közéleti szólások elsőként nevesített korlátjának nevezte a közösségek méltóságát. A 19/2019. (VI. 18.) AB határozat megállapította, hogy az Alaptörvény értékrendjének középpontjában az emberi méltóság áll. A Nemzeti hitvallás szerint az emberi lét alapja az emberi méltóság, az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.

„Az emberi méltóság mint minden emberi szabadság alapja az emberi társadalomban, az emberi együttélés során képes csak kibontakozni, az emberi méltóság az Alaptörvény szerint a társadalomban élő, a társadalmi együttélés felelősségét hordozó egyén méltósága. Nemcsak az egyén tartozik azonban felelősséggel a társadalmi együttéléstért, hanem a társadalom is az egyénért” [102]–[103].

Az idézett határozatokhoz képest a különvélemények még egyértelműbben foglalnak állást az emberi méltóság kiemeltebb védelmét érvényesítő gyakorlat mellett. A 3001/2018. (I. 10.) AB határozathoz fűzött különvélemény – amelyet hét (!) alkotmánybíró jegyez – a Nemzeti hitvallás tizenegyedik fordulatára és az alapjogokat szabályozó Szabadság és felelősség rész címére alapozva egyértelműen megállapíthatónak tartja, hogy az alkotmányozó túl kívánt lépni az egyes szabadságjogok korlátozhatóságának korábban kialakult gyakorlatán. „Valamely alapjog gyakorlása ugyanis felelősséggel jár, a visszaélésszerű joggyakorlás nemcsak más alapjogok lényeges tartalmát korlátozhatja indokolatlanul, hanem sértheti a közérdeket is. Nyilvánvalóan a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága sem kivétel ezen új alaptörvényi követelmény alól.” A bírák meggyőződése, hogy

„az Alkotmánybíróságnak tisztáznia kell az emberi méltóság viszonyát (...) más alapvető jogokhoz is, mert (...) az embert mint speciális minőséget, különleges és mindig más értékek hordozóját kell védeni elsődlegesen, és más alapjogok egyidejű védelemre szorultsága esetén az követel meg indokolást, hogy emiatt korlátozható-e, és ha igen, mennyiben, az emberi méltósághoz való jog. Bármely elemzést ennek szellemében, nem pedig fordítva szükséges elvégezni. Lényegesnek tartjuk annak kiemelését, hogy az ember több, mint alapjogai összessége. Ezt fejezi ki az emberi méltóság sérthetetlensége. (...)

Az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott IX. cikk (4) bekezdéséből és a Nemzeti hitvallás tizedik fordulatából (...) egyértelműen következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának fő rendezési elvként más alapjogokkal szemben (azok súlyos megsértése esetén is) feltétlen elsőbbséget biztosító korábbi szemlélet és a korábbi alkotmánybíróági értelmezés nem tartható fenn” [44]–[46].

Az idézett szövegrészekből ki kellett tűnnie, hogy az Alaptörvényben szereplő, Trócsányi László megfogalmazásában védelemre szoruló három érték – a szabadság, a felelősség és az emberi méltóság – együttesében az emberi szabadsághoz és méltósághoz az is hozzátartozik, hogy az ember hitét, vallását, identitását tiszteletben tartsák.⁴⁸

⁴⁸ TRÓCSÁNYI László: A véleménynyilvánítás szabadsága és a blaszfémia. *In Medias Res*, 2016/1. 74.

A 6/2021. (II. 19.) és a 7/2021. (II. 19.) AB határozatnál azonban az alapjogok viszonyítása és összemérési alapja tekintetében az Alkotmánybíróság határozottan hátra fordított a 2013 és 2017 között megváltozott gyakorlatának, és visszatért egy olyan indokolási módhoz, amely még az Alaptörvény előtti időszakban is ritkán fordult elő. Nem vett ugyanis tudomást az eljárás jellegéről, jelen esetben arról az alapvető különbségről, hogy nem absztrakt normakontrollt gyakorol, amely – már csak műfaja miatt is – a jogszabályi rendelkezéseken messze túlmutató kijelentéseket enged meg, ahelyett, hogy az ügy konkrétumaira vonatkoztatott érvekkel folytatta volna le az alkotmányossági vizsgálatot. Mit jelent ez az alkotmányjogi panasz szempontjából?

Az Alkotmánybíróság egyáltalán nem szentelt figyelmet a saját gyakorlatában 2016-tól tapasztalható azon új elemnek, amely a védendő jogok jogosultjainak egymás között kialakuló jogvitájában az állam védelmi kötelezettségének megváltozásában jelentkezett.⁴⁹ Ez nem új tartalmat, hanem új nézőpont figyelembevételét jelentette az alapjogok ütközésének megítélésében. A 13/2016. (VII. 18.) AB határozat megfogalmazásában az államnak az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdéséből származó kötelezettsége kiterjed a harmadik személyekkel szembeni védelemre is, amikor kifejezetten magánszemélyek egymás közötti alapjogai ütköznek egymással. Ez a hozzáadottérték-eleme a valódi alkotmányjogi panasznak, az eljárásban ugyanis döntően olyan helyzeteket kell vizsgálni, amelyekben a jogalanyok egymás közötti viszonyában merül fel a kollízió. Zakariás Kinga megfogalmazásában az államnak közvetítő szerepet kell betöltenie, mivel az egyik magánszemély alapjogát veszélyezteti a másik magánszemély alapjogának gyakorlása. A helyzet feloldása különböző nézőpontokat igényel, mert az államnak az alapjog gyakorlóját az állami beavatkozástól, a másik magánszemélyt pedig az alapjog gyakorlójától kell megvédenie. A 3145/2018. (V. 7.) AB határozat szerint

„ha a bíróságoknak olyan jogvitában kell eljárniuk, amelyben az alapjogi konfliktus a jogalanyok egymás közötti viszonyában merül fel, (...) az érintett alapvető jogok védelmi körének feltárásával és az érintett alapvető jogok összemérésével (...) kell döntésüket meghozniuk. Ennek során a bíróságok számára lényeges szempont, hogy az érintett alapvető jogok lényeges tartalma nem üresíthető ki, és az alapvető jogoknak az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó védelmi kötelezettségét biztosítani kell” [70].

Az alkotmányjogipanasz-eljárásban az Alkotmánybíróságnak elsősorban nem elvont jogelvek és saját gyakorlatának néha már mantraszerűnek ható ismétlésével kellene foglalkoznia, hanem az ügy alapjogi kérdéseire koncentrálni, betöltenie azt a szerepet, amely miatt ez az eljárási típus a hatáskörébe került. A két határozat vonatkozásában ez akkor teljesült volna, ha az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok számára felismerhetővé teszi, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának következményeként mennyiben kell más viszonyítási pontokból szemlélni az emberi méltóságnak egyéb alapvető jogokkal ütközését, és miben nyilvánul meg helyes jogértelmezés esetén az alapjogok nevesített korlátjaként működő emberi méltóság prioritása. Az alapjogi értékelés keretében nem negatív meghatározással kellett volna a felmerülő absztrakt fogalmakat értelmeznie, különös figyelemmel arra, hogy a IX. cikk (5) bekezdése és a Ptk. 2:54. § (5) bekezdése az ügyek jogalapját együttesen határozza meg. A rendes bíróság csak úgy tudja elvégezni

⁴⁹ ZAKARIÁS i. m. (4. lj.) 79.

a Ptk. személyiségi jogi tényállásának elemeivel kapcsolatos vizsgálatot, ha az Alkotmánybíróság ehhez hozzáteszi a IX. cikk (5) bekezdésének feltárt tartalmát, különös figyelemmel arra, hogy az R) cikk (3) bekezdése eredendően és alapvetően nem a rendes bíróságok számára megalkotott rendelkezés.

Az emberi méltóság tekintetében ezért az Alkotmánybíróság kiterhethet volna arra, hogy a jelen ügyek vonatkozásában az „egyes ember megsértése” és az „absztrakt emberi méltóság megsértése” között mi a lényegi különbség, továbbá mit jelent és hogyan határolható el egymástól a közösség megsértése, a közösség egyes tagjainak megsértése és a közösség méltóságának megsértése. Az egyik ügyben a VII. cikk sérelmére hivatkozás alapján, illetve mindkét ügyben a IX. cikk (5) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban feltételezhető lett volna, hogy az Alkotmánybíróság legalább olyan mélységben elemzi a Nemzeti hitvallás tizedik és tizenkettedik fordulatát, a VII. cikk (1) bekezdését és a IX. cikk (5) bekezdését, mint a véleménynyilvánítás szabadságának felidézett gyakorlatát. A határozatok kissé félreérthető alkotmányjogi levezetéseiből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság mindkét esetben a szólásszabadság demokratikus legitimitációban betöltött szerepének elsődlegességére tekintett kiindulópontként, és ez a döntések végkövetkeztetését is meghatározta. Más értékelési szempontokkal foglalkozott volna, ha figyelembe veszi, hogy az Alaptörvényből ez a prioritás nem feltétlenül következik, vagyis „az állam nem kifejezetten díjazza az efféle legitimitációt”.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság már a két 2008-as határozatban is elmulasztotta annak tisztázását, hogy mit jelent a közösség méltósága, valamint azt is, hogy milyen szempontok szerint ítéltethő meg a közösség tagjának méltósága. Azzal, hogy a 6/2021. (II. 19.) és a 7/2021. (II. 19.) AB határozatban továbbra sem tette egyértelművé az alanyi oldal relációjának egyetlen elemét sem, nem segítette a közösségek védelme törvényi szabályozásának érvényesülését. A testület láthatóan folyamatosan bizonytalan abban, miként viszonyuljon az 1990-től a kezdeti években markánsan felrajzolt értelmezési út, annak szempontjai és a 2012-re tökéletesen megváltozott alkotmányjogi szöveggörnyezet között feszülő ellentmondással. Eltekintve a szervezetszociológiai szempontoktól, amelyek lényege a téma szempontjából összefoglalható abban, hogy egy rendszer mindig átörökíti a módszereit, kétségtelen zavart okoz a rendes bírósági gyakorlatban, hogy az Alkotmánybíróság az alapjogi összevetésekhez szükséges értelmezési szempontokat rendszeresen kikerüli. A döntésekhez fűzött különvéleményekből, azok számából kitűnik, hogy a régi és az új gyakorlat alkalmazása mögé közel azonos arányban állnak be a bírák, a jelentős döntések minimális többséggel születnek meg, ami önmagában érzékelteti a testület megosztottságát és bizonytalanságát saját gyakorlatával kapcsolatban. A rendes bírósági működés talajvesztéséhez vezető körülmény, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatától elmozdulás esetén az ezt követő határozatokban minden különbségtétel, elhatárolási ok világossá tétele nélkül visszatér régebbi nézőpontjához, és e leplezett azonosulással teljesen homályossá teszi a jogértelmezés helyes irányát az Alaptörvény-konform értelmezésre köteles bíróságok számára.⁵¹

⁵⁰ Robert C. POST: *A szólásszabadság amerikai hagyományának magyarázata. Joggyakorlat alkotmányos értékek és a társadalmi kontextus ölelésében*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 630.

⁵¹ Ennek kiemelkedő példája a 3001/2018. (I. 10.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság 6/2021. (II. 19.) AB határozat szerinti döntése folytán az ügyben eljáró bíróságoknak további érdemi vizsgálatot kell folytatniuk „alkotmányjogi kérdésekben a jelen határozat szerint eljárva” [38]. Azonban a korábban már kiemelt megállapítások ([35]–[36]) ellentmondására figyelemmel az is további értelmezést követel a bíróságtól, hogy honnan folytassa az eljárását. Ha a méltóság sérelmével kapcsolatos megállapítást értékeli, akkor e vonatkozásban az alkotmánybírósági határozat közbenső ítéleti hatállyal bír, mert a Ptk. 2:54. § (5) bekezdése vonatkozásában a határozat nem adott iránymutatást az emberi méltóság alkalmazási elsőbbségével vagy háttérbe szorulásával kapcsolatban, ennek hiányában pedig az Alaptörvény IX. cikkének (5) bekezdése – az utóbbi alkotmánybírósági határozatok indokolásának többsége szerint – abszolút korlátot állít fel a véleménynyilvánítás jogának gyakorlása elé. A bíróság tehát a törvényi tényállás elemeit csak a személyiségjog-sértés szankciónak megállapításával kapcsolatban vizsgálhatja. Ha a 2013 óta meghozott alkotmánybírósági határozatok áttekintése alapján az emberi méltóság prioritását követő határozatok lennének kisebbségben, akkor merülhetne fel az I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozás figyelembevétele. Ha a 6/2021. (II. 19.) AB határozat [35] bekezdésében tett megállapításnak tulajdonít jelentőséget, akkor a vizsgálódást a bíróságnak az előbbinél korábban kell kezdenie, az alkotmányosan védett véleménynyilvánítás tartalmát ahhoz képest kell meghatározni, hogy az a közösség méltóságának megsértésére (is) irányul-e. Az eljárásjogban és az anyagi jogértelmezésben kiütköző, felsorolt akadályoktól függetlenül az alkotmányjogipanasz-eljárásoknak van önmagukon túlmutató jelentőségük is. Mindaddig azonban, amíg az Alkotmánybíróság kisiklik az emberi méltóság vonatkozású ügyek alapvető kérdéseinek megválaszolása elől, a vallási közösségek jogvédelme kiüresítésének kockázata semmilyen eszközzel nem csökkenthető.

KÖNYVISMERTETÉSEK

Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai

(Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 538 oldal

ISBN: 978 963 531 483 6)

KISS LAURA OLGA*

A technika rohamos fejlődésével napról napra aktuálisabb a kérdés: mihez kezdünk nemzeti, nemzetközi és főként társadalmi szinten a mesterséges intelligencia által teremtett új világgal, mely technológia nemcsak hogy a kapuban áll, hanem már itt és most észrevétlenül velünk van, és befolyásolja mindennapjainkat? A mesterséges intelligencia jogrendszerre gyakorolt hatása gyakran leszűkül a már unásig ismert önvezetőautó-dilemmára, miszerint egy önvezető autónak egy adott közlekedési situációban döntenie kell, hogy kinek az életét mentse meg, kit választson: az utast vagy a példákban változatos formában idős emberként, gyermekként, babakocsit toló anyukaként megjelenő gyalogost. Habár ennek az inkább etikai kérdésnek a megválaszolása sem feltétlenül egyszerű, a mesterséges intelligencia megjelenése ennél jóval több jogi területet érintő problematikus és izgalmas kérdést vet fel. E problematikus területek egy részének bemutatására törekszik a hazai szakirodalomban mindenképpen hiánypótlónak és egyedülállónak tekinthető, *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai* című kötet, mely idén jelent meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadójának gondozásában, a Ludovika Kiadótól már megszokott gyönyörű és magas színvonalú kiadásban.

A kötet az egyetem Információs Társadalom Kutatóintézetének (ITKI) első kiadványa, egy nagy sikerű konferenciasorozat eredményeképpen született meg, és hat témára lebontva huszonkét tanulmányt tartalmaz. A két szerkesztő közül Török Bernát az ITKI vezetője, fő szakterülete a szólásszabadság és az információs társadalom alapjogi kérdései, Zódi Zsolt pedig a hazai „legaltech” szféra egyik úttörője, jelenleg az információs társadalom szabályozási kérdéseit kutatja.

A könyv nagy előnye, hogy a szerkesztők már a szerzők összeválogatásánál is törekedtek arra, hogy a jogi szakmák szinte minden, a témára nyitott képviselője megszólaljon, kezdve az inkább versenyszférában tevékenykedő jogtanácsostól az állami szféra csendesebb vizein evező bírókon át az akadémiai világ neves és nagyra becsült szereplőig. Sőt, a jogászokon túl a szerzők között szerepel informatikus-matematikus szakember és antropológus is, ami kiválóan rávilágít arra, hogy a mesterséges intelligencia szabályozási kérdéseinek megválaszolásához szükség van mind a társadalomtudományi, mind a természettudományi terület képviselői és legfő-

* PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.

képpen az informatikusok és a jogászok szoros együttműködésére. A szerzők színes szakmai háttérének köszönhetően maga a kötet is több szempontból mutatja be a mesterséges intelligencia által felvetett kérdéseket – mást és máshogy lát problémának az alapvető jogokra hangsúlyt fektető alkotmányjogász, a morális kérdésekre fogékony, jogbölcsélettel foglalkozó szakember, az adatvédelmi szakember, az infokommunikációs szakjogász, és így tovább.

Ennek megfelelően a kötet is hat részre bomlik, távolabbról, az elmélet felől az egyre gyakorlatiasabb kérdésekig haladva a következők szerint: társadalmi, etikai hatások; általános szabályozási kérdések; adatvédelem; kommunikáció; jogalkalmazás; gazdaság.

A társadalmi és etikai hatásokról szóló első részben először Rab Árpád Szörényi vázol fel egy sajátos problématerképet, átfogóan bemutatva a mesterséges intelligenciával potenciálisan együtt járó, társadalomra jelentős hatást gyakorló kihívásokat, mégpedig a digitális kultúra jellemzőinek változása útján. A szerző tanulmányában összefoglalja, hogy a legtöbb változást várhatóan a következő négy nagy területen érzékelhetjük: az alapjogokon, a munka és a pénz világán, a társadalmi mobilitáson és az alapvető infrastruktúrákon, kiemelve a jog strukturáló szerepét a változás folyamatában.

Püskösty András a morális kérdésekre helyezi a hangsúlyt, és a nemzetközi szinten is leginkább feszegetett digitális etikával foglalkozik az adatvédelem, a versenyjog és a fogyasztóvédelem leginkább uniós szabályozási szempontjából kiindulva. Leleményes „big data etikai mátrixán” a magánszféra védelme, illetve kitettsége és az adatkezelés átláthatósága, illetve átláthatatlansága mentén határozza meg az etikai kérdések eldöntését. Legfőbb megállapítása, hogy a mesterséges intelligencia szabályozásánál már nem elegendő egyetlen jogterület normáiból kiindulni, hanem törekedni kell a több jogágra kiterjedő, holisztikus megközelítés elsajátítására.

Menyhárd Attila az állam mint szabályozó szerepét vizsgálja leginkább az online platformok (például Facebook, Google) működésébe való beavatkozás kapcsán. A jogkereső közönség részéről egyértelműen megjelenik az az igény, hogy az állam valamilyen módon szabályozza ezen algoritmusos alapon működő platformokat, ám annak megvalósítása – főleg a közönség platformokhoz való ragaszkodása és az ezeken a platformokon egyértelműen gyakorolt demokratikus jogaik (például szólásszabadság) miatt – kiváltképpen nehéz. A szerző kifejti azon álláspontját is, hogy azzal, hogy a platformoktól valamiféle önszabályozást vár el a társadalom, és a platformok ezt meg is teszik, megtörténik az igazságszolgáltatás privatizációja is.

Az első rész utolsó tanulmánya Vadász Pálé, amely rendkívül gyakorlatias megközelítésben mutatja be a mesterséges intelligencia használatával potenciálisan együtt járó diszkriminációt, azaz torzítást, annak okait, megjelenési területeit, és végül bemutat egy pár lehetőséget – korrekációs technikát –, melyekkel a diszkrimináció ha teljesen kiküszöbölhető nem is, de visszaszoríthatóbb lenne. Az írás tartalmazza a COMPAS néven ismert esettanulmány részletes és közérthető bemutatását, egy olyan algoritmusét, amely az Egyesült Államokban arról dönt, hogy letartóztatásnak vagy szabadlábra helyezzenek egy adott vádlottat, s mely működése során a fekete bőrű lakosságra nézve meglehetősen diszkriminatív eredményeket szolgáltatott.

A második általános szabályozási kérdésekkel foglalkozó rész első tanulmányát Klein Tamás írta, aki részletekbe menően és igen távolról indítva vizsgálta egy robotjog kialakításának lehetőségeit, melynek lényege, hogy a tágabb értelemben vett robotokat (mesterséges intelligenciát alkalmazó algoritmusokat) *sui generis* felelősségi alakzatként kezeljük, és külön szabályokat dolgozunk ki rájuk. A szerző alapvetésként fektette le, hogy az emberközpontúság, a humanista értékrend, azaz az „emberjog” végletekig való követése és kikényszerítése elenged-

hetetlen. A felelősségi kérdéseket illetően a szerző leginkább az objektív, veszélyes üzemi felelősséghez hasonló szabályozás kialakítását szorgalmazza a mesterséges intelligenciára nézve.

Török Bernát alapjogi szemléletű, rendkívül olvasmányos és szorgalmazandó gondolatokat megfogalmazó tanulmánya az alkotmányjog horizontális hatályát fejtegeti, miszerint az alkotmányjogban eddig az állammal szemben meghatározott követelményeket, úgymint a jog alá vetettséget, az átláthatóságot és az indokolhatóságot megfontolva érdemes kiterjeszteni a gazdasági élet szereplőire és magánfelekre is. A megfontoltság szükségességét a szerző leginkább abban látja, hogy a szabályozás során érdemes differenciálni, mégpedig aszerint, hogy az adott algoritmust hol alkalmazzák. Az alkalmazási terület ugyanis meghatározza, hogy mely alkotmányos értékeknek kell hangsúlyosan érvényre jutniuk, a túlságosan általános megközelítés vakvágányra vezetheti a szabályozást.

G. Karácsony Gergely szintén azt a kérdést feszegeti, hogy elegendő-e a jelenlegi jogrendszer fogalmaival és szabályozási technikáival megközelíteni a mesterséges intelligencia által felvetett kérdéseket, vagy esetleg új, innovatív jogalkotói megoldásokra van szükség a megfelelő keretek kialakításához. A szerző az utóbbi mellett érvel. Jogalkotói szempontból például viszonylag új keletű kihívást jelent, hogy a mesterségesintelligencia-alapú fejlesztéseken többnyire több fejlesztő dolgozik, akár különféle joghatóság alá tartozó országokból. A szerző egy lehetséges megoldást is kínál a jogalkotó számára: az informatikusi körökből kiindult és a fintech szektorban széles körben alkalmazott *regulatory sandbox*, vagyis „szabályozási homokozó” kialakítása olyan tesztkörnyezetet jelent, ahol a mesterséges intelligencia élesben működik, és ennek a működésnek a megfigyelésével, a tapasztaltak figyelembevételével alkothatná meg az új normákat a jogalkotó.

A harmadik, adatvédelemmel foglalkozó rész főleg a GDPR fogalmaiból kiindulva, annak keretrendszerében értelmezve foglalkozik a mesterséges intelligenciával.

Péterfi Attila alapvetően állami-hatósági szempontból megírt tanulmányában abból indul ki, hogy az új technológiák alkalmazása önmagában értéksemleges, a társadalom feladata annak meghatározása, hogy mely területeken lenne a modernizáció és az automatizálás értéknövelő – ez a folyamat az értékválasztás. Egyértelmű és elvitathatatlan értéként kezeli a személyes adatok védelmét, majd előadászerűen kibontva fejti ki a jelenlegi szabályozás – a GDPR – elveit és alkalmazhatóságát a mesterséges intelligencia vonatkozásában.

Eszteri Dániel tanulmányában szintén a GDPR-t alapul véve fejti ki a gépi tanulás adatvédelmileg megfelelő, jogszerű kivitelezését, különös hangsúlyt fektetve az emberi beavatkozás biztosításának szükségességére. A tanulmány kiemelt értéke, hogy rendkívül közérthetően mutatja be a gépi tanulást, ezenfelül foglalkozik a profilalkotással, az automatizált egyedi döntéshozattal is a mesterséges intelligencia kapcsán. A szerző végül konkrét szabályozási javaslatot is nyújt a fenti kérdések kapcsán.

Pók László Gábor kifejezetten alapjogi, azon belül adatvédelmi megközelítésben egy konkrét, problematikus területtel foglalkozott tanulmányában: az arcfelismeréssel. Részletezi, hogy egy felmérés szerint amennyiben az társadalmilag jelentős pozitív hatással jár (például bűnmegelőzés), az emberek többsége nem ellenzi az arcfelismeréssel működő rendszerek alkalmazását. A szerző felvázolja, hogy az arcfelismeréssel működő rendszerek adatvédelmi szempontból kockázatot jelentenek többek között a tévedés, hibázás lehetősége, a rejtett alkalmazás lehetősége, a más adatbázisokkal való összekapcsolás és a túlhasználat miatt is. Végül rámutat, hogy a megoldás megtalálásában a megfelelő jogalap megválasztása nyújthat leginkább segítséget.

A kötet adatvédelemmel foglalkozó részét egy közös, kritikai hangvételi, rendkívül érdekesítő írás, Deli Gergely, Kocsis Réka és Muhari Nóra tanulmánya zárja. Kiindulópontjuk, hogy a GDPR-ban meghatározott beépített adatvédelem elve (*privacy by design*) bizonyos esetekben azt a fogyasztóvédelmi szempontból aggályos hatást vonja maga után, hogy egyes vállalatok kihasználva a szabályozás keretjellegét és hiányosságát, már a tervezéskor igyekeznek pszichológiailag befolyásolni a fogyasztó akaratát a számukra kedvező irányba. Ilyen például a mindenki számára ismert óriási ablakban felugró általános szerződési feltételek, melynek szinte automatikus kipipálásával lehet csak továbbolvasni az adott cikket.

A kommunikációval foglalkozó részt Mráz Attila politikai célú *deepfake*-kel (főleg mesterséges intelligenciával meghamisított, rendkívül élethű videófelvétel, ilyesmit kínál például a tavalyi évben nagyon népszerűvé vált Reface alkalmazás) és választójoggal foglalkozó tanulmánya nyitja. A szerző rögzíti, hogy a *deepfake* szabályozása az alkotmányos rend és ezen belül is a választások védelme szempontjából elengedhetetlen. Vizsgálja, hogy jelenleg milyen szabályozási technikák állnak rendelkezésre, ezen belül a hatályos választási eljárásjogi, polgári jogi és büntetőjogi eszközöket fejt ki, a legelsőt előnyben részesítve.

Lábod Péter a közösségi tartalommesztő platformok (leginkább a YouTube) szűrőmechanizmusait vizsgálja a legújabb uniós szerzői jogi szabályok, kiemelten a DSM irányelv, annak is főleg a 17. cikke tükrében. A szerző kifejti a DSM irányelv újszerűségét, azt, hogy az uniós szabályozás lényegében először foglalkozott a platformok jogi státuszának meghatározásával ilyen konkrétan, illetve ismerteti a két jogosultság – a szerzői jogi oltalom és a véleménynyilvánítás szabadsága – kollíziójának problémáját is. A tanulmány végén leszögezi, hogy az irányelv bevezetése óta eltelt rövid idő miatt nem áll rendelkezésre elég tapasztalat, hogy további következtetéseket vonjunk le – reméljük, hogy a szerző a továbbiakban folytatja tanulmányát az új ismeretek fényében is.

Szintén az online platformok szűrésével, ám nem szerzői jogi, hanem moderatori jellegű szűrésével, vagyis az algoritmikus tartalomszűréssel foglalkozik Sorbán Kinga. A sérülékeny alapjogok szempontjából a véleménynyilvánítás és szólásszabadság mellett a magánélethez való jogot emeli ki. A szerző rendkívül alaposan bemutatja a mesterséges intelligencia általi moderálás lehetséges előnyeit (például hatékonyság, emberi moderátorok biztonságos munkavégzése) és hátrányait (például médiapluralizmus negatív befolyásolása, diszkrimináció, átláthatatlanság) is, majd mindezekből kiindulva megfontolandó javaslatokat tesz a szabályozás kidolgozásának irányaira nézve.

A kötet ötödik része foglalkozik egy nagyon izgalmas területtel, a jogalkalmazással. Az első írás Gombos Katalin, Gyuranecz Franciska Zsófia, Krausz Bernadett és Papp Dorottya közös tanulmánya, mely átfogóan vizsgálja a mesterséges intelligencia lehetséges alkalmazási területeit a bírósági eljárás során, bemutatva a jelenleg is használatban lévő nemzetközi modelleket. Itt sem marad el a kockázatelemzés, a szerzők leginkább a tisztességes eljáráshoz való jog mint alapjog sérülékenységét tárják fel, a mesterséges intelligenciát Pandóra szelencéjéhez hasonlítva.

Karsai Krisztina a mesterséges intelligenciáról szóló tudományos diskurzusból általában alulreprezentált büntető igazságszolgáltatást vizsgálja, ilyen szempontból egyedülálló a kötetben is. A büntetőjogi specifikumokra koncentrált alapos problémafeltárás után, melynek során kitér a bíró mint emberi tényező és így szubjektum mivoltára is, a szerző arra a következtetésre

jut, hogy a mesterséges intelligencia használatához a büntető igazságszolgáltatásban alapvető paradigmaváltásra lenne szükség, melyre – legalábbis – hazánk ebben a pillanatban még nincs felkészülve.

Czékman Zsolt, Kovács László és Ritó Evelin közös tanulmányában a bírói jogalkalmazástól egyvel hátrébb lépve a mesterséges intelligenciát az államigazgatásban vizsgálja. Az írás nagyrészt a mesterséges intelligencia mint technika bemutatásával foglalkozik, ezután feltárja, hogyan lehetne alkalmazni az államigazgatásban, főként kormányzati szinten. A szerzők foglalkoznak a mesterséges intelligencián alapuló rendszerek államigazgatásba való bevezetésének hátrányaival is, például a fejlesztések költségigényével.

A jogalkalmazási rész utolsó tanulmányát Hohmann Balázs írta, ő a mesterséges intelligencia közigazgatási hatósági eljárásban való – elsősorban kockázatközpontú – alkalmazhatóságát vizsgálta, szintén a tisztességes eljáráshoz való jog figyelembevételével. A szerző határozotlan leszögezi azon álláspontját, hogy hatályos nemzeti szabályozásunk nem teszi lehetővé a mesterséges intelligencia bevezetését a közigazgatási eljárásokba, egyúttal előremutató javaslatokat tesz a szabályozási környezet kialakítására.

Az utolsó, gazdasággal foglalkozó részt Udvary Sándor – akár adatvédelem körében is tárgyalható, az ott szereplő egyes tanulmányokkal szembeállítható – tanulmánya nyitja. A szerző magánjogi szemlélettel végigveszi a mesterségesintelligencia-alapú rendszerek által kifejtett roboti cselekmények különböző viszonyokban való fellelhetőségét (B2B, B2C, P2P, P2B), majd a felelősségi kérdések során a kötelező robotfelelősség-biztosítás mint lehetséges átmeneti megoldás mellett tör lándzsát. Írása második, adatvédelemmel foglalkozó részében pedig kifejti, hogy véleménye szerint a fenti roboti cselekmények miért nem sorolhatók a GDPR szerinti egyedi automatizált döntések körébe.

Izgalmas csemege Pusztahelyi Réka tanulmánya, melyben az online marketingben használt ‘érzelmes’ (azaz az érzelmek felismerésére és imitálásra képes) mesterséges intelligenciát, valamint az emberek ezzel való befolyásolásának (*nudge*) módjait mutatja be főleg versenyjogi és fogyasztóvédelmi szempontból. Habár a szerző alapvetően a többi tanulmányhoz hasonlóan kockázatszempontról megközelítésben vizsgálja a kérdést, feltárja mindazon előnyöket is, melyekkel az érzelmes mesterséges intelligencia alkalmazása járhat, például az egészségügyben alkalmazott ápolási robotok kapcsán.

A versenyjogi megközelítést ragadta meg Tóth András is. A szerző átfogóan vizsgálja a nyílt adattér kialakításának lehetőségeit, a versenyjog jelenleg rendelkezésre álló szabályozási eszközeit, egyúttal bemutatja mindazon szegmenseket is, ahol a versenyjog tehetetlen a jogszerű működés kikényszerítése szempontjából. A tanulmány érdeme, hogy rendkívül szemléletesen és részletesen mutatja be a kérdéskört érintő, főleg uniós jogeseteket.

A gazdasággal foglalkozó részt és a kötetet is Zódi Zsolt írása zárja. A szerző rendkívül találatosan fejt ki, hogy a platform lényegében egy új, a piac, a bürokrácia és az etika mellett megjelenő koordinációs mechanizmusként fogható fel. A platformok három fő jellegzetességét határozza meg: datafikáció (adattá alakítás), tagság, algoritmikus irányítás. Zódi Zsolt felvázolja a szabályozás szempontjából leginkább megújulásra szoruló területeket is, az adatvédelmet, a versenyjogot, a fogyasztóvédelmet és meglepő módon az alkotmányjogot is. Amellett érvel, hogy az államnak „versenyképessége” megőrzése miatt ideje lenne minél nagyobb figyelmet szentelnie a mesterséges intelligencia szabályozására és fejlesztésére.

Úgy gondolom, a tanulmánykötet forgatása egyaránt hasznos lehet a téma iránt általánosságban érdeklődőknek, főleg a kötet elején található tanulmányok révén, és a különféle szakterületekkel foglalkozó jogászoknak is, például ha kifejezetten adatvédelmi vagy jogalkalmazási szempontú megközelítésben szeretnének olvasni a mesterséges intelligenciáról.

Kritikaként csupán annyit tudnék megfogalmazni a kötettel kapcsolatban, hogy az egyes tanulmányokban a fogalmi kifejtésekben – például a mesterséges intelligencia meghatározásánál – gyakran ugyanazt írják le az egyes szerzők. Habár ez szükséges és hasznos akkor, ha az egyes tanulmányokat önálló műként kezeljük, ám így, egy kötetbe foglalva olykor feleslegesnek tűnik, és talán szerencsésebb választás lett volna a kötet elején rögzíteni a konszenzussal meghatározott alapfogalmakat, melyek figyelembevételével a szerzők azonnal elkezdheték volna saját témájuk releváns kifejtését.

Végezetül a könyv bemutatása és meleg szívvel való ajánlása mellett legyen szabad javasolnom egy filmet is. A tanulmánykötet különösen platformokra vonatkozó részének megértését és az ismeretek elmélyítését ugyanis véleményem szerint kiválóan kiegészíti a Netflixen tavaly megjelent *The Social Dilemma* című film megtekintése.

ABSZTRAKTOK – ABSTRACTS

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS – REMES GÁBOR

Quo vadis, zero-rating?

A mobilinternetes díjsomagok esetében a pozitív árdiszkriminációt megvalósító úgynevezett nullás díjszabás (*zero-rating*) egy olyan piaci gyakorlat, amelynek megítélése korántsem volt egyértelmű a hálózatszemlegesség kérdését rendező 2015/2120/EU rendelet alapján. Az Európai Unió Bírósága 2020. és 2021. szeptemberi ítéleteiben akként foglalt állást, hogy az ilyen tarifaopciók ellentétesek a rendelet 3. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségekkel. Az EUB 2020-as ítéletében csupán azt mondta ki, hogy jogszerűtlen, ha a szolgáltató az előfizetői adatkeret kimerülését követően „emel ki” bizonyos tartalmakat, a 2021-es ítéleteiben már azt is jogszerűtlennek találja, ha a pozitív diszkrimináció az adatkeret kimerülése előtt valósul meg. Ez utóbbi értelmezés a jelenlegi piaci gyakorlat felülvizsgálatát is indokolta. Az ítéletek arra is rámutattak továbbá, hogy a BEREC által kiadott, a jogalkalmazás egységesítését célzó iránymutatások nincsenek befolyással az EUB ítélkezési gyakorlatára.

BALÁZS BARTÓKI-GÖNCZY – GÁBOR REMES

Quo vadis, zero-rating?

In the case of mobile internet service, the so-called “zero-rating” is a market practice whose assessment was far from clear under Regulation 2015/2120 / EU, which addresses the issue of net neutrality. In its judgments of September 2020 and 2021, the Court of Justice of the European Union clarified that such a tariff option is contrary to the obligations arising from Article 3 (3) of the Regulation. While in its 2020 judgment the CJEU merely stated that it was illegal for a service provider to “highlight” certain content after a subscriber had exhausted data, in its 2021 judgments it already found it illegal to have positive discrimination before the data had been exhausted. This stricter interpretation may also justify a review of current market practice. The judgments also pointed out that the guidelines issued by BEREC to standardize the application of the law do not affect the case law of the CJEU.

CZÉKMANN ZSOLT – CSEH GERGELY

Az e-ügyintézés hazai szabályozása az EU jogalkotásának tükrében

Az elektronikus ügyintézés és az elektronikus kapcsolattartás immár több mint két évtizede a magyar jogrendszernek is része. Jelen tanulmány azt a folyamatot mutatja be, ahogyan e jogintézmények formát öltöttek és fejlődtek a hazai jogszabályokon keresztül, mindezt az Európai Unió infokommunikációs és e-kormányzati politikájának kontextusában. Az Európai Unió az 1994-es Bangemann-jelentéstől kiemelt figyelmet fordított az e-közszolgáltatások és az e-kormányzat kiépítésére, és ez valamennyi tagállamra jelentős implementálási feladatokat rótt. A 2000-es évek elején Magyarországon is megindult az irányított

útkeresés, amely kisebb lelassulásokkal ugyan, de napjainkig tart. Két évtized talán nem nagy idő, ha egyes jogintézményeket vizsgálunk, mégis esetünkben olyan dinamikus, paradigmaváltásokban bővelkedő időszak ez, amely joggal tart igényt tudományos érdeklődésre. Tanulmányunkban a hazai szabályozást hat elkülönülő korszakra bontottuk, párhuzamba állítva az EU szabályozásával.

ZSOLT CZÉKMANN – GERGELY CSEH

Domestic regulation of e-government in the light of EU legislation

E-government and electronic communication have been part of the Hungarian legal system for more than two decades. This paper describes the process by which these legal institutions have been shaped and developed through domestic legislation, in the context of the European Union's Information and Communications Technology and eGovernment policies. Since the Bangemann report in 1994, the European Union has given high priority to the development of e-public services and e-government, and this has placed a heavy burden on all Member States to implement the rules. In Hungary, too, the directed wayfinding started in the early 2000s, which, with some slowdowns, continues to this day. Two decades may not be a long time if we look at individual legal institutions, but in our case it is a dynamic period full of paradigm shifts that justifiably deserves academic interest. In our study, we have broken down domestic regulation into six distinct periods, in parallel with EU regulation.

LAPSÁNSZKY ANDRÁS

A hírközlési piacsabályozás hazai alapintézményei és uniós szabályozási reformja

A tanulmány közigazgatás-elméleti alapon rendszerezi és elemzi a hírközlési versenyigazgatás egyik legfontosabb intézményét, a piacsabályozást. Ennek keretében tárgyalja a piacsabályozási hatáskör legfontosabb hazai elemeit, valamint az Európai Unió e tevékenységet érintő szabályozási reformját. A tanulmány bemutatja a hírközlési piacsabályozás és a piaci verseny alapvető elméleti kérdéseit, az *ex ante* aszimmetrikus versenyigazgatás fogalmi elemeit, ezen belül az általános versenyigazgatás és a speciális, hírközlési versenyigazgatás összefüggéseit. A tanulmány tudományos alapon rendszerezi a magyar és az uniós hírközlési piacsabályozási eszközöket, eljárástípusokat, a jelentős piaci erő hírközlés-igazgatási fogalmát, és részletesen taglalja a vonatkozó jogalkalmazási gyakorlatot.

ANDRÁS LAPSÁNSZKY

Basic institutions and the EU regulatory reform of the market regulation in the field of electronic communications

The study systematizes and analyzes one of the most important institutions of electronic communications competition administration, "market regulation," on the basis of public administration theory. In this

context, it discusses the most important domestic elements of market regulation competence, as well as the regulatory reform of the European Union affecting this activity. The study presents the basic theoretical issues of telecommunication market regulation and market competition, the conceptual elements of ex ante asymmetric competition administration, including the connections between general competition administration and special, telecommunications competition administration. The study systematizes the Hungarian and EU telecommunication market regulation tools, types of procedures, the concept of significant market power in telecommunication management on a scientific basis, and discusses the relevant law enforcement practice in detail.

PÜNKÖSTY ANDRÁS

Versenyjogi megfontolások a technológiai óriások szabályozásával kapcsolatban

Az egyesült államokbeli és európai megoldási kísérletek összehasonlító elemzése

A nyilvánosság kereteinek átalakulása – az új média megjelenése – a szólásszabadsággal kapcsolatos tudományos diskurzus középpontjában áll, ám mindeddig kevés figyelem irányult a mögöttes okok feltárására. Jelen tanulmány a versenyjogi narratíva bemutatásával kínál betekintést a probléma kialakulásának alapvető összefüggéseibe. Az írás először áttekinti az online piacokat jellemző legfontosabb versenyjogi fogalmakat, majd ezeket elemzi a platformokkal szemben az Atlanti-óceán mindkét partján indult versenyfelügyeleti eljárások bemutatásán keresztül. Az írás reflektál továbbá a fúziókontroll gyakorlatával kapcsolatos kihívásokra is, végül áttekinti az Európai Unióban, valamint az Egyesült Államokban a technológiai szektort érintő szabályozási kísérleteket. Ez a gondolati ív igyekszik alátámasztani a cikk első hipotézisét, miszerint a piaci koncentráció és a médiapluralizmus közötti ellentét kiéleződik a platformgazdaságban. A második hipotézis szerint elsősorban a piacmeghatározási nehézségek szabtak gátat a hatékony fúziókontrollnak a rendkívül dinamikus változó piaci viszonyok között. Ezek alapján előremutatott kísérlet a fúziókontroll-szabályok szigorításának kezdeményezése az óriásplatformok esetében mind az Egyesült Államok, mind az Európai Unió szabályozási terveiben, még ha nem jelentenek is feltétlenül megoldást a problémára.

ANDRÁS PÜNKÖSTY

Competition law based considerations regarding the attempt for regulating the technological giants

A comparative analysis of the initiatives in the USA and Europe

In the centre of the recent legal discourse regarding the freedom of expression lies the phenomenon of the emergence of ‘new media’. The main research interest focuses on the liability of the intermediary platforms and the possible methods of content regulation. So far, less attention has been devoted to the underlying reasons for the extraordinary advancement of the large intermediary platforms – the core reason of which, however, could be understood more accurately by applying competition law concepts.

This paper aims to contribute to the media law discourse by providing an analysis using the relevant antitrust law notions, and presenting the prominent case law. The article also reflects the challenges of the merger control practice, which failed to decelerate the evolution of the extraordinary market concentration based predominantly on the dynamic online advertising market and market definition issues. This paper argues that the conflict between ‘media pluralism’ and ‘market concentration’ becomes more intense in the platform economy due to the rise of the gatekeeper platforms. Given the above prerequisites, the recent regulatory initiatives to enhance the burden on merger control concerning the large platforms, initiated on both sides of the Atlantic, seem to be forward-looking yet remain as an unsatisfactory solution to the problem itself.

RITÓ EVELIN – SZABÓ BALÁZS

Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól

A koronavírus megjelenése és rohamos terjedése teljes mértékben átalakította életünket. Ez az új helyzet jelentős kihívások elé állította a magyar jogrendszert, valamint a társadalmi és gazdasági környezetet is. A jelen tanulmányban a Covid-19-járvány helyi önkormányzatok működésére gyakorolt hatását vizsgáljuk, kiemelten a digitalizáció oldaláról megközelítve. A vizsgálatot indokolja, hogy a globális koronavírus-járvány felgyorsított olyan digitalizációs folyamatokat, amelyek már a vírus megjelenése előtt elindultak – több területen akkora ugrás történt, amekkorát évek alatt sikerült volna elérnünk. Megfigyelhető, hogy a digitalizáció nemcsak az állami szektornak jelent előnyt, hanem a lakosság elvárásainak szempontjából is, hiszen sok esetben a rugalmatlan szolgáltatásokat felválthatják a személyre szabott kezdeményezések. Ezen szempontból vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a járvány pozitív hozadékokat is eredményezett.

EVELIN RITÓ – BALÁZS SZABÓ

Thoughts on the effects of the COVID pandemic on the Hungarian public administration system

The emergence and rapid spread of the virus has completely transformed our lives. This new situation posed significant challenges to the entire Hungarian legal system, as well as to the social and economic environment. In the present study, we examine the impact of the COVID-19 epidemic on the functioning of local governments, with a special focus on digitisation. The study justifies that accelerated digitisation processes – there have been many jumps in several areas in a few months that we would have been able to achieve in years. Digitalisation benefits not only the public sector but also the population, as in many cases inflexible services can be replaced by personalised initiatives.

TÓTH ANDRÁS

Médiaszabályozási indikációk az online figyelempiacok kudarcainak kiküszöböléséhez

Az online figyelempiacok működésének legfőbb kudarca, hogy hatalmas mennyiségű adat halmozódik fel amerikai magánpiaci szereplőknél. Ebből két hátrányos következmény adódik. Az egyik stratégiai, és súlyosan érinti az Európai Unió digitális szuverenitását. Bár az unió digitális kiterjedése elvben a szuverenitássérelemre vezető alapjogi aggályok kiküszöbölése révén csökkenhet, az európai adatvagyon magánkézben való felhalmozódása továbbra is felvet egy másik aggályt, amely az adatok jövőbeli technológiai fejlesztésekhez, versenyhez szükséges szabad hozzáférhetőségéből fakad. Azonban ez utóbbi terén az unió eddigi és tervezett intézkedései mintegy adottságként fogadják el a figyelemkereskedők zéró áras üzleti modelljének legfőbb káros következményét, az európai adatok néhány technológiai óriás kezében való felhalmozódását, és azt igyekeznek ellensúlyozni ahelyett, hogy a károsodásra vezető folyamat gyökerét ragadnák meg. Ehhez a gyökeres problémakezeléshez nyújt segítséget az online figyelem- és médiapiacok közötti analóg helyzet felismerése.

ANDRÁS TÓTH

Media regulatory indications in order to eliminate failures of digital attention markets

The main failure of digital attention markets is the accumulation of huge amounts of data in the hand of US based private companies. This has two further negative consequences. One is strategic and seriously affects the European Union's digital sovereignty. Although the Union's digital exposure could in theory be reduced by addressing the fundamental rights concerns regarding problems that undermine sovereignty, the accumulation of European data assets in private hands still raises a second concern which stems from the free availability of data for future technological developments and competition. In the latter area, however, the Union's existing and planned measures accept as given the most damaging consequence of the zero price business model of the attention traders, the accumulation of European data in the hands of a few tech giants, and seek to counteract it, instead of addressing the root cause of the process that leads to the damage. Recognising the analogous situation between digital attention markets and media markets will help to address this root problem.

HULKÓ GÁBOR

Fake news és social media: szabályozás és közigazgatási intézkedések Szlovákiában

A tanulmány az álhírekkel szembeni állami fellépés közigazgatási jogintézményeivel foglalkozik Szlovákiában, ahol ez a problémakör hangsúlyosan megjelenik a kormányzati stratégiai dokumentumokban. Áttekintem a *fake news* és a közösségi média hatásait, a médiaplatformok szlovákiai felhasználói szokásait, a cenzúra és a véleménynyilvánítás szabadságának szlovák joggyakorlat szerinti értelmezését, illetve a médiaplatformok és -felhasználók felelősségi rendszerének elvi szabályait. Tekintettel az álhírek közösségi-média-platformok által felerősített társadalmi hatásmechanizmusára, a témakört érintő, hatékony állami fellépés eszköztársa elsősorban a közigazgatásra hárul, miközben ez lényegében informatív cselek-

ményekre korlátozódik. Ez a tény több kérdést vet fel az ilyen közigazgatási működés hatékonysága kapcsán, ám szélesebb összefüggésben kritikusan értékelhető a közösségi hálókön megjelenő álhírek jogi szabályozása.

GÁBOR HULKÓ

*Fake news and social media:
regulation and administrative measures in Slovakia*

The study deals with the administrative law's institutions of state action against fake news in Slovakia, where this issue is prominently reflected in government strategy documents. The impact of fake news and social media, the habits of users of media platforms in Slovakia, the interpretation of freedom of censorship and expression in Slovak case law and the principles of liability of media platforms and users are reviewed. In view of the social impact of fake news amplified by social media platforms, the instruments for effective public action on this issue are primarily the responsibility of the public administration, while the instrumental system is essentially limited to informative actions. This fact raises several questions about the effectiveness of such public administration, but in a broader context, a critique of the legal regulation of fake news on social networks.

KIRÁLY PÉTER BÁLINT

**A videómegosztóplatform-szolgáltatók szabályozásának
kihívásai**

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló európai uniós irányelv 2007-es revíziója óta jelentős mértékben megváltozott az audiovizuális médiaszolgáltatások jellege és a közönség – kiváltképp a fiatal generációk – nézői szokásai. A televíziózás és az internetes szolgáltatások konvergenciájának következtében a hagyományos, lineáris műsorszolgáltatások mellett új típusú tartalmak és szereplők jelentek meg a piacon, például a felhasználók által létrehozott tartalmak, a lekérés alapján videófilmet hozzáférhetővé tévő szolgáltatások és a videómegosztóplatform-szolgáltatások. Mindez szükségessé tette a jogi szabályozás újragondolását. Az uniós tagállamoknak 2020. szeptember 19-ig kellett törvénybe foglalniuk az irányelv módosítása következtében bekövetkezett változásokat. Tanulmányomban a videómegosztóplatform-szolgáltatók európai uniós és magyar szabályozását kívánom bemutatni az irányelv és az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvény alapján. Ezt követően a videómegosztóplatform-szolgáltatókra vonatkozó szabályozás kapcsán felmerülő gyakorlati kihívásokat ismertetem, egyúttal javaslatokat fogalmazok meg a szabályozás javításához, alkalmazásának megkönnyítéséhez.

PÉTER BÁLINT KIRÁLY

*Challenges for the regulation of video-sharing
platform services*

Since the 2007 revision of the AVMS Directive, the nature of audiovisual media services and the viewing habits of viewers, especially the younger generations, have changed significantly. Thanks to the convergence of television and Internet services, new types of contents and services, such as user-generated

content, video-on-demand services and video-sharing platform services, have entered the market in addition to traditional linear broadcasting services. All this made it necessary to rethink the legislation. EU Member States had until 19 September 2020 to bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with amendment of the AVMS Directive. In my study, I would like to present the European Union and Hungarian regulation of video-sharing platform services. Based on the regulation, I would like to describe the practical challenges arising from the regulation of video-sharing platform services, and, at the same time, to formulate proposals in order to improve the regulation and facilitate its application.

KOVÁCS HELGA

A vallási közösségek méltóságának sérelme az Alkotmánybíróság értékelésében személyiségi jogi jogterületen

Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta többször is foglalkozott a közösségeket érő sérelmek jogi vonatkozásaival. 2021. február 19-én két kiemelt érdeklődésre számot tartó ügyben hozott határozatot. Az esetek különböző tényálláson alapultak, de összeköti őket az a tulajdonságuk, hogy az Alkotmánybíróság első alkalommal foglalkozott a közösségek méltóságsérelmének alapjogi megítélésével egy polgári ügy vonatkozásában. A vallási hiteltvet, vallási jelképet, vallásos cselekményt vagy szertartást kigúnyoló véleménynyilvánítás a vallási közösség, illetve annak tagja méltóságvédelme érdekében korlátozható az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése alapján. Ez a tanulmány arra keresi a választ, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának következményeként mennyiben lehet más viszonyítási pontokból szemlélni az emberi méltóság egyéb alapvető jogokkal ütközését. Ez annak megválaszolását is igényli, hogy miben nyilvánul meg helyes jogértelmezés esetében az alapjogok nevesített korlátjaként működő emberi méltóság prioritása. Az Alkotmánybíróság két határozata azt sugallja, hogy az alapjogi értékelés keretében elegendő az absztrakt fogalmak negatív meghatározása. A polgári bíróságoknak azonban más szempontrendszerre van szükségük az ügyek megoldásához. A rendes bíróság csak úgy tudja elvégezni a saját vizsgálatát, ha az Alkotmánybíróság ehhez hozzáteszi a IX. cikk (5) bekezdésének feltárt tartalmát, különös figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény értelmezése alapvetően nem a polgári bíróság feladata.

HELGA KOVÁCS

Violation of the dignity of religious communities in the interpretation of the Constitutional Court in the field of personality rights

Since the beginning of its operation, the Constitutional Court has dealt with the legal aspects of grievances against communities on several occasions. On February 19, 2021, the Court made a decision in two cases of high interest. The cases were based on different facts, but they are linked by the fact that the Constitutional Court dealt for the first time with the assessment of the fundamental rights of communities in a civil case. In order to protect the dignity of the religious community or its member, the expression of opinion that mocks a religious credential, religious symbol, religious act or ceremony may be restricted in accordance with subsection (5) of Article IX. of The Fundamental Law of Hungary. This study seeks to answer the question of the extent to which, as a consequence of the Fourth Amendment

to The Fundamental Law of Hungary, the conflict of human dignity with other fundamental rights can be viewed from other points of reference. It also requires an answer to the question of what constitutes a priority of human dignity as a named limit to fundamental rights when interpreted correctly. Two decisions of the Constitutional Court suggest that a negative definition of abstract concepts is sufficient in the context of a fundamental rights assessment. However, civil courts need a different set of criteria for resolving cases. The ordinary court can only carry out its own examination if the Constitutional Court adds the provisions of Article IX., the content of subsection (5) to this, with special attention of that the interpretation of The Fundamental Law of Hungary is not, in principle, a matter for the civil court.

TÁJÉKOZTATÓ

Az „In Medias Res” médiatudományi folyóirat szerkesztésére vonatkozó elvek, szabályok

A Wolters Kluwer Hungary Kft. által megjelentetett médiatudományi folyóirat 2012 tavaszán indult, és évente két alkalommal jelenik meg. A folyóirat várja a tudományos igényű, a szólás- és sajtószabadság, valamint a médiaszabályozás és a társadalmi nyilvánosságra vonatkozó szabályok tárgyában született kéziratokat. A folyóirat tudományos gyűjtőhellyé és nyílt szakmai fórummá vált az alapítás óta eltelt időben, ahol minden, a sajtószabadság és a médiaszabályozás iránt érdeklődő olvasó kielégítheti kíváncsiságát.

A folyóirat rovatainak felosztása a következő:

- *Tanulmányok* (elméleti elemzést tartalmazó írások),
- *Fórum* (a gyakorlat bemutatásának igényével írt cikkek),
- *Könyvismertetés* (a médiatudomány területén megjelent újabb publikációk bemutatása).

A tanulmányokat a szerkesztésre vonatkozó előírásoknak megfelelően kell eljuttatni a szerkesztőséghez a sorban.kinga@uni-nke.hu vagy a szikora.tamas@uni-nke.hu e-mail-címre.

A szerkesztőség fenntartja a jogot arra, hogy az írásokat ne feltétlenül beérkezési sorrendben jelentesse meg.

Az egyes számok lapzártája a következő:

- első szám: április 30.,
- második szám: szeptember 30.

A folyóirat az interneten is hozzáférhető, a www.media-tudomany.hu honlapcímen.

Kiadja a
Wolters Kluwer Hungary Kft.
Budapest, 2021
1117 Budapest, Budafoki út 187–189., A épület, III. emelet
Telefon: +36 (1) 464-5656
Fax: +36 (1) 464-5657
e-mail: info-hu@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.com/hu-hu
www.media-tudomany.hu

A folyóirat tartalma anonim módon lektorált.

Szakmai partner: Nemzeti Közszolgálati Egyetem



Felelős vezető: Kézdi Katalin, a Wolters Kluwer Hungary Kft. ügyvezetője
Kiadásért felelős: Dúll Kata
A kiadványok szerkesztéséért felelős: dr. Gábor Zsolt
Felelős szerkesztő: Horváth Krisztina
Műszaki szerkesztő: Wolters Kluwer Hungary Kft.
Grafikai előkészítés: Wolters Kluwer Hungary Kft.
Tördelés: Filei Nikoletta
Nyomdai munkálatok: Starkiss Digitális Nyomda és Grafikai Stúdió
Felelős vezető: Kiss Sándor

ISSN 2063-6253
Termékkód: NOV1017

Kiadványaink megtekinthetőek és megvásárolhatóak a shop.wolterskluwer.hu portálon.
Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás és a mű bővített, illetve rövidített változatának kiadási jogát is.
A Kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak bármely része
semmiféle formában (fotokópia, mikrofilm vagy más hordozó) nem sokszorosítható.

