

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat



**SZÉCHENYI
EGYETEM**
UNIVERSITY OF GYŐR

IV. évfolyam (2024)

2. szám

ISSN 2786-1910

Közigazgatás Tudomány

IV. évfolyam (2024) 2. szám

Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

Szerkesztőség:

Dr. Koppándi Sámuel

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

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

Prof. Dr. Christián László (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Prof. Dr. Fábrián Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

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

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

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

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

A kiadásért felel:
Tóth Eszter

Tördelő szerkesztő:
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

TARTALOM

Az online kereskedelem büntetőjogi védelme Ambrus István	5
Hamis valóság, valós veszély: deepfake az AI Act-ben Badinszky Áron	18
Az ügyvédi összeférhetlenségi okok alóli kivételek elvi és gyakorlati megközelítésben Baranyi Bertold	39
A jogos érdek mint adatkezelési jogalap szabályozásának és az Európai Unió Bírósága vonatkozó esetjogának az áttekintése a jogszerű érdekek fogalmára tekintettel Esztervári Adrienn	65
A normavilágossággal összefüggő problémák alkotmánybíróági kezelése Manhertz Tamás István	85
A digitális közigazgatás szabályozási kérdései Molnár Péter	111
Régió és regionalizmus Magyarországon – Visszatekintés a magyarországi regionalizációs elképzelésekre Pfeifer-Tóth Tamara	125
A közösségi média közigazgatási alkalmazásának lehetőségei és azok mérhetősége Varga Ferenc	140



AZ ONLINE KERESKEDELEM BÜNTETŐJOGI VÉDELME

AMBRUS ISTVÁN*^{id}

* Tanszékvezető egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kriminológiai Tanszék; egyetemi docens Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi Tanszék; egyetemi docens, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.
Email: ambrus.istvan@ajk.elte.hu

Absztrakt

Az online kereskedelem számos olyan újfajta vásárlási szokást tett lehetővé, amelyek kapcsán új típusú visszaélési formák is felmerülhetnek. Ezekkel szemben a jogalkotónak szükséges felépnie, végső esetben akár a büntetőjog eszközeivel is. A hagyományos büntetőjogi keretek ugyanakkor nem feltétlenül tudják kezelni az ilyen eseteket. Így újragondolást igényelhetnek a bankkártyával, okostelefonnal, netbankkal kapcsolatos visszaélések büntetőjogi értékelésének lehetőségei. Főszabály szerint indokolt megkísérelni a korábbi megoldások alkalmazását, amennyiben ezek viszont nem kielégítőek, úgy új büntetőjogi válaszok adása válhat szükségesé. Jelen tanulmány ezen kérdésekre kíván választ keresni.

Kulcsszavak

bankkártya, büntetőjog, csalás, lopás

Abstract

Online commerce has enabled many new ways of shopping that may also give rise to new types of abuse. These need to be addressed by the legislator, including, if necessary, through criminal law. However, the traditional criminal law framework may not be able to deal with such cases. Thus, the possibilities for criminal law assessment of credit card, smartphone and netbank abuse may need to be reconsidered. As a general rule, it is appropriate to try to apply the previous solutions, but if these are not satisfactory, new criminal law responses may be necessary. This study seeks to answer these questions.

Keywords

credit card, criminal law, fraud, theft

Bevezetés

Napjainkra, a digitalizáció rohamos fejlődésére figyelemmel elmondható, hogy az állampolgárok vásárlási szokásai merőben megváltoztak az akár csak 10–15 évvel ezelőtti tapasztalathoz képest. Noha például a bankkártyák története ennél lényegesen hosszabb múltra tekint vissza, azok sokáig csupán (például ATM-es) készpénzfelvételre, nem pedig valamely áru, termék ellenértékének közvetlen formában történő kiegyenlítésére szolgáltak (Mezei & Tóth, 2017). Mára ugyanakkor mind gyakrabban használjuk azokat – avagy olyan, még modernebb változataikat, mint az ún. Card-not-present megoldások – akár „tisztán” online térben történő vásárlásra, akár olyan „hibrid” online formában, ahol a vásárló személyesen jelen van ugyan az áruházban, de a fizetésre már az említett eszközökkel kerül sor. Ezen, relatíve új eszközök felhasználása, ahogy az egy-egy új technológia megjelenésekor lenni szokott, értelemszerűen magával hozta a kapcsolódó visszaéléseket is, amelyek – azok társadalomra veszélyességének mértékétől függően – büntetőjogi válaszreakciót is igényelhetnek.¹

Jelen tanulmányban az online kereskedelem elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt releváns büntetőjogi – mint a jogrendszer ultima ratio területe² – kérdéseit járom körbe. Rövid történeti áttekintést követően kísérletet teszek az online kereskedelem körébe eső magatartások büntetőjogi fókuszú klasszifikációjára, majd ezt követően a vonatkozó szakirodalom és joggyakorlat alapulvételével elemzem azokat a hazai bűncselekményi tényállásokat, amelyek az online kereskedelem körében legtipikusabban felmerülhetnek. Mint látni fogjuk, az online kereskedelem tágabb értelemben számos alcsoportba lesz büntetőjogi szemüvegen keresztül megközelíthető; magát a büntetőjogot ugyanakkor ezen írásban csak szűk értelemben használom, azalatt tehát csakis a büntető anyagi jogot értem, a büntetőeljárás és büntetés-végrehajtási jogot nem, ennek megfelelően utóbbi két jogterület kérdéseivel részletesen nem foglalkozom. Egy rövid áttekintés érdekében ugyanakkor rámutatok a tágabb értelemben vett büntetőjog szempontjából jelentős problémákra is.³

1. Történeti áttekintés

A „kerkedelem” A magyar nyelv értelmező szótára szerint „[A] gazdaságnak az az ága, amely az áruk adásvételével, a termelőtől a fogyasztóig juttatásával foglalkozik” (Bárczi & Ország, 1959–1962). Az első hazai, modernebb törvényi szabályozást a „kerkedő” fogalmáról pedig az 1875. évi XXXVII. törvénycikk (kereskedelmi törvény) 3. §-a tartalmazta, amely szerint „[k]ereskedőnek [...] az tekintendő, ki saját nevében kereskedelmi ügyletekkel iparszerűleg foglalkozik”.⁴ Az *online* kereskedelmet – az internet és egyéb közvetítő eszközök előtti idő-

¹ Monografikus formában részletesen lásd: Ambrus (2021).

² Noha megalapozott Nagy Ferenc azon véleménye, amely szerint a büntetőjog ultima ratio jellege az utóbbi évtizedekben meglehetősen erodálódott (Nagy, 2013, 126).

³ A tágabb értelemben vett (objektív) büntetőjog csoportosítási lehetőségeihez lásd: Gellér & Ambrus (2019, 17–18). Korábban hasonlóan, de az objektív és szubjektív értelemben vett büntetőjog közötti distinkciót nem használva: Nagy (2008, 17).

⁴ Az iparszerűség kategóriáját, mai szemmel talán érdekes módon, ekkoriban még büntetőjogi kategóriaként is figyelembe vették, elhatárolva az üzletszerű és a szokásszerű bűnelkövetéstől (Finkey, 1895).

szakban természetszerűleg – az *offline*-nak tekinthető árucseré⁵ előzte meg.⁶ Megemlíthető ugyanakkor, hogy – bár igen közvetetten, de – az online kereskedelem távoli *előképének* tekinthető a távollévő felek közötti jogügylet (*inter absentes*), amely kategóriának szabályozási igénye már a római jogban megjelent (Pecze, 2000), amely végeredményben, a technológiai fejlődéssel, magával hozhatta az online kereskedelem kialakulását. Ezen fejlődés pedig már a 20. század elején megindult, amelyet jól fémjелеz, hogy már 1911-ben publikáltak olyan tanulmányt, amely a *telefon útján közölt ajánlat* kapcsán tette vita tárgyává, hogy azt jelenlévők vagy távollévők közöttinek indokolt-e tekinteni (Wittmann, 1911).

Rátérve a büntetőjogi vonatkozások kiindulópontjára: természetesen az online kereskedelem is az általában véve vett kereskedelem egy válfaja, így büntetőjogi értelemben elsősorban a vagyoni elleni bűncselekmények [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) XXXVI. Fejezete], illetve – értékhatártól, valamint valamely minősítő körülmény meglététől vagy hiányától függően – tulajdon elleni szabálysértések [a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 177. §] megvalósulása jöhet szóba e vonatkozásban is. Ugyanakkor, mint látni fogjuk, esetenként a Btk. más fejezetében szabályozott bűncselekményi kör megállapítása is szóba jöhet az elektronikus hálózat útján lebonyolított adásvételek viszonylatában.

Ami a kapcsolódó tényállások jogtörténeti aspektusait illeti, a vagyoni elleni támadások/sérelmek jelensége lényegében egyidős a vagyoni és a tulajdon kategóriáival, és ebből fakadóan már a római jog nevesítette azokat. Marton Géza megállapítása szerint ugyanakkor az ide tartozó deliktumokat ekkoriban még mindössze néhány bűncselekményben foglalták össze: „furtum, damnum, iniuria, metus, dolus, fraus creditorum” (Marton, 1915, 418).

Az első magyar büntetőtörvények – így az 1878. évi V. tc. (a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről, a továbbiakban: Csemegi-kódex), illetve az 1879. évi XL. tc. (a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról, a továbbiakban: Kbt.) – már részletesen szabályozták az ide tartozó tényállásokat. Az e cselekmények *genus proximú*val kapcsolatos elnevezésbeli bizonytalanságot jelezhetette ugyanakkor, hogy a Csemegi-kódex maga a jogi tárgy szerinti besorolást a Különös Rész e fejezeteiben mellőzte, és mindössze az ide sorolt deliktumok nevével határozta meg az egyes fejezetek címét (pl. XXVI. Fejezet – A lopás, XXIX. Fejezet – A jogtalan elsajátítás, XXXI. Fejezet – A csalás, stb.). Egy helyen azonban, a Csemegi-kódex 113. § 2. mondatában kifejezésre jutott, hogy „vagyoni ellen irányzott büntettek és vétségek” megnevezéssel illethetőek az ide tartozó tényállások, a közös főfogalom tehát a *vagyon* kategóriája lehet. Ezzel szemben a Kbt. X. Fejezete „A tulajdon elleni kihágások” szabályozását tartalmazta, a középpontba tehát a *tulajdont* állította. A korabeli jogirodalom ugyanakkor közös megnevezésként alapvetően a „vagyoni elleni” kitélt preferálta,⁷ és bár a vagyoni és tulajdon közötti törvényi szóhasználati különbségtétel a kihágások (jelentős részének) 1950-es évekbeli

⁵ A „kereskedelem”, illetve az „árucseré” ugyan szinonim fogalmak, az ugyanakkor megjegyzendő, hogy ezek polgári jogi értelemben csupán többnyire, nem feltétlenül esnek egybe a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:215. §-a szerinti adásvételi szerződéssel. Lehet szó ugyanis egyebek mellett bizományi szerződésről (Ptk. 6:281. §), lízingszerződésről (Ptk. 6:409. §) is stb.

⁶ A régmúlt történeti áttekintéséhez lásd: Matlekovits (1873) és Stirling (1899).

⁷ A Csemegi-kódex elfogadása körüli vitából lásd pl.: Illés (1876) és Csemegi (1876). A későbbi monográfiák körében: Angyal (1933, 17). Ezzel szemben elvileg tulajdon elleni büntettnek tekintette a lopást Heil (1900, 22). Álláspontjához azonban nem ragaszkodott következetesen, mivel ugyanezen munkájában később úgy fogalmazott, hogy „[a] lopás tágabb értelemben vagyoni elleni büntett” (Heil, 1900, 157).

szabálysértéssé transzformálódása (Ambrus, 2014a, 30–32) után is fennmaradt, dogmatikai szempontból akkor is a polgári jogi értelemben átfogóbbnak tekinthető „vagyon” kategóriáját (Menyhárd, 2014, 15) indokolt használni mind a büntetőjogi, mind a szabálysértési szakirodalomban (Ambrus & Hollán, 2019), hogy az ide tartozó bűncselekmények és szabálysértések nem jelentéktelen része valóban csupán a tulajdonjogot – mint jogi tárgyat – támadja. Ennek leginkább eklatáns példája az ún. „tolvajtól is lehet lopni” elve, amely cselekmény ugyanakkor tulajdonjogot nem támadhat, hiszen bűncselekmény útján csak birtokot lehet szerezni, tulajdonjogot nem, így a tolvajtól történő dologelvétele legfeljebb vagyoni jogosultságot sérthet (hiszen a tolvaj például pénzzé tehetette volna a lopott ingóságot), tulajdonjogot nem.

2. Az online kereskedelem büntetőjogilag releváns csoportosítási lehetőségei

Ahogy az már a bevezetésben röviden említésre került, az online kereskedelem (avagy elektronikus, röviden: e-kereskedelem) több változata is megjelenik a mindennapokban. A magam részéről a büntetőjogi szempontok alapján releváns csoportosítás alapját abban látom, hogy „*tiszta*” online vásárlásról van-e szó. Erről abban az esetben beszélhetünk, ha az adott személy:

- NETBANK-on keresztül, átutalással eszközöl fizetést,
- készpénz-helyettesítő fizetési eszköz adatainak internetes oldalon történő megadásával (így például, bankkártya esetében: név, bankkártyaszám, lejárat dátuma, CVC szám) fizet,
- az előzőleg rögzített adatok megadásával, valamely szolgáltató internetes felületén vagy okostelefon-applikáció felhasználásával, esetileg fizet,
- ugyancsak a korábban rögzített adatokkal, de nem esetileg, hanem a banknak adott állandó megbízással, például havi rendszerességgel, automatikusan fizet,
- a fenti adatokkal, a NETBANK-on keresztül, a „megismétlem” gombra történő kattintással, ugyanolyan fizetést ismételtén eszközöl (pl. így fizeti ki valaki minden hónapban a közös költséget stb.).

Ezzel szemben ún. „*hibrid*” online vásárlás történik abban az esetben, ha a vásárlásra offline térben, tehát az áruház, hipermarket stb. területén, ugyanakkor:

- készpénz-helyettesítő fizetési eszköz (így zömében bankkártya, de ugyanígy SZÉP-kártya, hitelkártya stb.) „hagyományos”, tehát PIN-kód megadásával,
- ugyancsak készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel, de érintéssel, azaz a PayPass rendszer használatával,
- Card-not-present megoldással – a bankkártya adatait modellező formában, de például az okostelefon PayPass-os használatával – kerül sor.

Az alábbiakban a tiszta és hibrid online kereskedelmi tevékenység kategóriái mentén mutatom be az online kereskedelem kapcsán felmerülő büntetőjogi dilemmákat, valamint törekszem azok büntetőjog-dogmatikai szempontból helyes megválaszolására. Előtte ugyanakkor áttekintem a hatályos magyar büntetőjog azon rendelkezéseit, amelyek az e-kereskedelem viszonylatában felmerülő jogsértések kapcsán jelentőséggel bírhatnak.

3. Online kereskedelem és a büntetőjog

Mielőtt az egyes életbeli elkövetési alakzatokra rátérnénk, szükséges rögzíteni közelebbről is, hogy milyen típusú bűncselekmények megvalósulása merülhet fel az online kereskedelem te-

kintetében. Ezek, ahogy már történt rá utalás, általában a Btk. XXXVI. Fejezetében rögzített vagyoni elleni bűncselekmények, kivétel ezen kitétel alól ugyanakkor elképzelhető.

Noha napjainkban is a leggyakoribb deliktumnak minősül a *lopás* (Btk. 370. §) tényállása, különösen a tisztán online térben, ahogy látni fogjuk, sokkal kevésbé bír gyakorlati jelentőséggel, mint a korábbiakban. Ennek indoka, hogy a lopás alapvetően egy ősi, „offline” jellegű tényállás, lényege abban áll, hogy az elkövető jogtalan eltulajdonítás érdekében elveszi mástól a számára idegen dolgot. Nem kizárható ugyanakkor felmerülése a bolti online fizetések kapcsán, ahogy arra a későbbiekben még visszatérünk.

Szintén régtől fogva ismert tényállás a *csalás* (Btk. 373. §), amely mint szintén klasszikusnak mondható bűncselekmény, alapvetően szintén „offline” esetekre volt kitalálva, ugyanakkor – sajnálatos módon – az „online” térben is jól funkcionál. Ugyanis például olyan esetekben, amikor az elkövető ugyanazt a személygépkocsit több személynek is eladása ígéri, az előleget mindenkitől felveszi, majd elérhetetlenné válik és a pénzzel eltűnik, valójában az eredeti csalás tényállását kell a terhére megállapítani, annak dacára is, hogy az elkövetésre az interneten keresztül került sor.⁸

A Btk. 374. §-ában szabályozott *gazdasági csalás* ugyan szintén elkövethető lenne online formában, részéről ugyanakkor egyetértek Tóth Mihály azon megállapításával, amely szerint, különös figyelemmel a Btk.-ban megfigyelhető, csalásszerű tényállások elburjánzására, ezen tényállás megalkotása lényegében felesleges jogalkotói lépés volt, és ahogy az a vonatkozó kriminálstatisztikai adatokból is kiderül, a deliktum lényegében a gyakorlatban nem fordul elő (Tóth, 2015, 15–18).

Lényegesen nagyobb gyakorlati jelentőséggel bíró új jogalkotási termék a Btk. 375. §-a szerinti *információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás* (Kondorosi, 2014), amely, mint látni fogjuk, az egyik legnagyobb jelentőséggel bíró deliktum lett az „online” térben, amelyet jól mutat az a körülmény is, hogy elkövetési számai jelentősen emelkedtek az utóbbi években. Az ENyÜBS⁹ adatai szerint 2019-ben még csak 2624 ilyen deliktum vált ismertté, addig 2020-ban – az első „Covid-évben” már 3400. Ez a tényállás, ahogy arra a Btk. miniszteri Indokolása is utal, nem tekinthető a csalás speciális esetének. Célzatuk és eredményük ugyan azonos, a „rendes” csalással szemben itt ugyanakkor nem kerül sor természetes személy tévedésbe ejtésére vagy tartására, hanem például valamilyen hacker-tevékenység révén emelnek le pénzt a sértett számlájáról. Külön hangsúlyozandó a Btk. 375. § (5) bekezdés szerinti, második alapelete e bűncselekménynek, amely készpénz-helyettesítő fizetési eszköz jogtalan felhasználásával valósulhat meg, s mint ilyen, az online kereskedelem körében kardinális jelentőséggel bír. A Kúria egyik legújabb döntésében is kifejtette, hogy: „[n]em sikkasztás vétsége, hanem az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás büntette valósul meg, ha az elkövető jogtalan haszonszerzési célzattal a sértett által rábízott »céges« bankkártya felhasználásával a bankkártyaolvasó terminálba a vásárlás, illetve a bankjegykiadó automatába a pénzfelvételi kísérlet során adatot visz be, és ezen informatikai eszközök – adatfeldolgozás eredményeként – a beütött összegnek megfelelő pénzügyi tranzakciót teljesítik, illetve az elkövető az erre irányuló folyamatot elindította”.¹⁰ E tényállásra, egyre nagyobb gyakorlati jelentőségére figyelemmel, még szintén visszatérek.

Az internetes bűnelkövetéshez kapcsolódó szerzői jogi problémák külön tanulmányt igényelnének. Ezért csak felvillantásszerűen jelzem, hogy a Btk. 385. §-a büntetni rendeli – jól-

⁸ BH 2011. 332.

⁹ Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika.

¹⁰ BH 2024. 177.

lehet csak bizonyos vagyoni hátrány okozása felett – a *szertői vagy szertői joghoz kapcsolódó jogok megsértésének* bñncselekményét. E tényállás az online kereskedelemben áttételesen ugyan, de szintén jelentőséghez juthat, hiszen például nem jogtisztza szoftver stb. vásárlása kapcsán felmerülhet a büntetőjogi felelősség megállapítása.

A régi büntetőjogban klasszikusnak mondható „számítógépes” bñncselekményi tényállásokat az európai uniós jogalkotás nyomán ma már külön fejezetben szabályozza a Btk. Így – noha e bñncselekményt „offline” környezetben ugyancsak el lehet követni” – felmerülhet kereskedelmi vonatkozásban is (pl. „know-how megszerzése körében”) a Btk. 422. § (1) bekezdés d) és e) pontja szerinti *tiltott adatszerzés* deliktuma, amelyet az követ el, aki személyes adat, magántitok, gazdasági titok vagy üzleti titok jogosulatlan megismerése céljából elektronikus hírközlő hálózat vagy eszköz útján, illetve információs rendszeren folytatott kommunikáció tartalmát titokban kifürkészi, és az észlelteket technikai eszközzel rögzíti, avagy információs rendszerben kezelt adatokat titokban kifürkészi, és az észlelteket technikai eszközzel rögzíti.

Kapcsolódó – végeredményben ún. „szatellit” – tényállásokat pñnalizál a Btk. 423. §-a szerinti az *információs rendszer és adat megsértése*, valamint a Btk. 424. §-ában írt *információs rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszásának* tényállása. Ezen bñncselekmények az elektronikus kereskedelem körében ugyanakkor csak akkor kerülhetnek megállapításra, ha – tipikusan bizonyítási hiátus okán – az ügyészség nem tudja kétséget kizáróan bizonyítani a vagyon elleni támadást is magában foglaló magatartást, így „be kell érnie” azzal, hogy az információs rendszerbe való belépést, vagy annak elősegítését szolgáló magatartást állapítsa meg a bíróság az elkövető terhére.

A pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bñncselekmények (Btk. XXXVIII. Fejezet) körében szabályoz a Btk. számos, készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel [a nemrég módosított, Btk. 459. § (1) bekezdés 19. és 20. pont] kapcsolatos tényállást, és ide kell sorolni még didaktikai szempontból – noha a klasszikus lopásra fentebb már történt utalás – a Btk. 370. § (2) bekezdés b) pont be) alpontja szerinti, egy vagy több közokirat, magánokirat, avagy készpénz-helyettesítő fizetési eszköz *egyidejű elvételével* elkövetett lopást mint a lopás minősített esetét is, mivel a legtöbb halmazati probléma a gyakorlatban e körben merülhet fel.

Végül – a teljesség kedvéért – utalok rá, hogy természetesen az online kereskedelem kapcsán is felmerülhetnek atipikus, súlyosabb tényállások. Így ha valakit erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerítenek egy olyan tranzakcióra, amely szándékával ellentétes, a *zsarolás* (Btk. 367. §) mint vagyon elleni erőszakos bñncselekmény megállapítása jöhet szóba. *Rablás* (Btk. 365. §) a hibrid elektronikus kereskedelem kapcsán merülhet fel, amennyiben az elkövető – nem akarván kifizetni az általa megszerezni kívánt árut – akaratot megtörő erőszakot vagy kvalifikált (élet, testi épség elleni irányuló, közvetlen) fenyegetést alkalmaz a dolog megtartása érdekében, például olyan esetben, ha a bankkártyáján nincs elég pénz a megvenni kívánt dolgok kifizetése érdekében. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a rablás elkövetési tárgya csak idegen dolog lehet, a bankkártya mint készpénz-helyettesítő fizetési eszköz erőszakkal történő elvétele tehát nem rablás, hanem zsarolás és készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés (Btk. 393. §) bñnhalmazata miatti felelősséget alapozhat meg (természetesen akkor, ha a bankkártya elvételére nem valamely dolog, például tipikusan pénztárca elvételével egyidejűleg kerül sor).

4. A tisztán online kereskedelem büntetőjogi kérdései

4.1. NETBANK-on keresztül, átutalással eszközölt fizetés

Az ún. NETBANK használata mára csaknem olyannyira bevett szokás, mint akár 10-20 évvel ezelőtt is a postán történő csekkbefizetés. Ebben a körben a fenti bűncselekmények jöhetnek tekintetbe:

- csalás megállapítása, amennyiben az elkövető csalárd módon megszerezte a sértett NETBANK adatait (sajnálatos módon ilyenek tekinthető a napjainkban meglehetősen elterjedt ún. „unokázós csalás”, amikor is az elkövető a jellemzően idősebb sértett unokája barátjának kiadva magát, az unoka bajba kerülésére hivatkozva csal ki adatokat a sértettől), és azokat manuálisan felhasználva hajtott végre kifizetést, átutalást stb. a saját vagy más bankszámlájára;
- információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás, amennyiben a sértett nem adta meg ugyan a NETBANK adatait az elkövetőnek, ő ugyanakkor, valamilyen információs rendszer elleni manipulációs módszerrel, pl. hacker tevékenységgel megszerezte azokat és így hajtotta végre az előzőekben írt, károkozó magatartást;
- zsarolás, amennyiben az adatok megszerzésére, avagy magára a tranzakcióra erőszakkal vagy fenyegetéssel veszik rá a sértettel (pl. „ha nem utalsz át a számlámra 1 millió forintot, elmondom a házastársadnak, hogy viszonyod van” stb.).

4.2. Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz adatainak internetes oldalon történő megadásával (így például, bankkártya esetében: név, bankkártyaszám, lejárat dátuma, CVC szám) fizet

A kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz megszerzését – amelyre önmagában, tehát egyidejű dologelvétel nélkül kerül sor – a Btk. 393. §-a kézpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés bűncselekményeként bünteti. Nem egyértelmű ugyanakkor annak a kérdésnek a megítélése, hogy e deliktum akkor is megállapítható-e, ha az elkövető például magát a bankkártyát – mint manifestálódott eszközt – is megszerzi, avagy csupán a bankkártya valamennyi, az illegális vásárláshoz szükséges adatának begyűjtése révén valósítja meg. Megítélésem szerint a helyes megoldás az utóbbi. A *bankkártya* (avagy hitelkártya stb.) ugyanis – mint azt tankönyvünkben is kifejtjük (Gellér & Ambrus, 2019, 204–205) – önmagában nem tekinthető jogi értelemben *dolognak*. Álláspontunk szerint azért szükséges az elkövetési tárgy definíciójába a „ *vagy más speciális tárgy*” kitéltet is beépíteni, mert a Btk. rendszerében léteznek olyan élettelen – tehát személynek természetesen nem tekinthető – tárgyak, amelyek elkülönült legáldefiníciójuk miatt nem vonhatóak a dolog fogalma alá. Ezeket tehát a fogalom meghatározásban indokolt külön megjeleníteni. Így a közokirat-hamisítás (Btk. 342. §) elkövetési tárgya a *közokirat*,¹¹ amely azonban [hacsak nem esik a Btk. 383. § a) pontjában kiterjesztett dolog-fogalom alá] *nem dolog*. Ugyanígy nem tekinthető *dolognak* az *egyedi azonosító jel*, amelyre a Btk. 347. § (3) bekezdése saját törvényi fogalmat ad. Hasonló a helyzet a már említett kézpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés (Btk. 393. §) esetén. A *kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz* fogalmát a Btk. 459. § (1) bekezdés 19. pontja adja meg, az tehát nem esik a dolog fogalma alá. Az itt kifejtett álláspont helyességét igazolja a bírói gyakorlat azon korábbi okfejtése is, amely szerint:

¹¹ Lásd a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (Pp.) 195. § (1) bekezdését, illetve 2018. január 1. napjától a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. tv. (új Pp.) 323. §-át.

„Nem minősül dolognak, ezért nem lehet a vagyon elleni bűncselekmény elkövetési tárgya a rendelkezési jog fenntartásával elhelyezett, úgynevezett fenntartásos takarékbetétkönyv vagy a személyhez kötött értékpapír, mert az önmagában nem biztosítja a benne tanúsított érték feletti rendelkezési jogot. Kétségtelen, hogy a bankkártya okiratnak nem tekinthető, ugyanakkor a gyakorlati életben a fenntartásos takarékbetétkönyvhöz hasonló elbírálás alá esik, mivel a bankkártya birtoklása önmagában nem teszi lehetővé a pénzhez való hozzájutást, illetve az áru vagy szolgáltatás megvásárlását”. A fentiek alapján az akkori Legfelsőbb Bíróság ugyanezen döntésének rendelkező részében kimondta, hogy „A bankkártya – amely önmagában, a rendelkezési jogot megtestesítő kódszám ismerete nélkül a pénzkifizető automatából való pénzfelvételre vagy vásárlásra nem használható fel – nem tekinthető értékkel bíró dolognak, ezért nem lehet a lopás elkövetési tárgya”.¹² Véleményem szerint, amióta a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz kifejezett törvényi definiálást nyert (a bankkártya is ide sorolható), a *lex specialis derogat legi generali* elve is amellet szól, hogy a bankkártyát ne tekintsük dolognak, éspedig függetlenül attól, hogy az elkövető ismeri-e a PIN-kódot vagy nem.¹³ Ami ugyanis birtokba vehető testi tárgy ugyan, de a Btk. saját definíciót alkot rá, az ettől a ponttól nem vonható be a dolog fogalmába.

Ebből fakadóan lényegében indifferens, hogy az elkövető magát a bankkártyát szerzi meg, avagy annak csupán felhasználásra alkalmas adatait, hiszen a bűncselekménye lényege nem a kártya megszerzésében, hanem a mögötte álló adatok, pénzüsszegekhez való potenciális hozzájutásból fakadó társadalomra veszélyességben áll.

Ugyanakkor, ha a jogtalan hasznoszerzési célzatú károkozásra is sor kerül, a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés helyett – miután az látszólagos halmazatban háttérbe lép – a Btk. 375. § (5) bekezdése szerinti információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás büntetetté lehet és kell megállapítani.

4.3. Az előzőleg rögzített adatok megadásával, valamely szolgáltató internetes felületén vagy okostelefon-applikáció felhasználásával, esetileg fizet

Ez a cselekmény hasonlít az előző pontban írtakhoz, azzal a kiegészítéssel, hogy itt az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás mellett a klasszikus csalás megállapítása is felvethető, hiszen, ha az elkövető a sértett megtévesztésével jutott hozzá a kártya- vagy más internetes adatokhoz, a tévedésbe ejtés is megvalósult. Lényeges halmazati szempont ugyanakkor, hogy míg a csalásnak szabálysértési és vétségi alakzatát is ismeri a jogalkotás, addig a Btk. 375. §-a szerinti információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás kizárólag bűncselekmény, azon belül is csakis büntett (Btk. 5. §) lehet. Ebből fakadóan, az azonos jogtárgysérelemre is figyelemmel, a halmazat ilyenkor felfogásom szerint látszólagos, és kizárólag a súlyosabb deliktum, tehát az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás megállapításának lehet helye.

4.4. Ugyancsak a korábban rögzített adatokkal, de nem esetileg, hanem a banknak adott állandó megbízással, például havi rendszerességgel, automatikusan fizet

Ilyen esetekben a Btk. 6. § (2) bekezdése szerinti ún. *folytatólagos bűncselekmény* megállapításának lehet álláspontom szerint helye. A folytatólagos bűncselekmény mint a törvényi egység

¹² BH 1999. 57., a rablás kapcsán ugyanígy BH 2002. 474.

¹³ Az idézett BH-k felett persze részben már eljárt az idő. Az ún. Paypass-os, vagy az internetes fizetéshez ugyanis egyébként sincs szükség a PIN-kódra, ezért egy lopott bankkártyával való visszaélési lehetőségek tárházának ma már csak a számlaegyenleg, illetve a sértett ébersége és így a kártya letiltásának időpontja szabhat határt.

egyik válfaja, hazánkban az 1978-as Btk. terméke. Ezt megelőzően e bűncselekmény-egységi kategória törvényi deklarálásra nem került, azonban a bíróságok joggyakorlatában a 19. század óta folyamatosan jelen volt. A jogintézmény lényege tehát, hogy az elkövető ugyanolyan bűncselekményt több ízben, időbeli megszakításokkal, de elvileg egységes elhatározással kövessen el. Ilyenkor tetteit nem külön-külön, hanem összhatásukban róják az elkövető terhére. Életre hívó oka kezdetben a felelősségenyhítés eszméje volt. Noha ez máig nem veszített aktualitásából, röviden jelzem, hogy napjainkban e jogintézmény sokszor *bizonyításkönnyítő* szempontokat is szolgál. Leveszi ugyanis a bíróság válláról a bizonyítási kötelezettséget olyan tekintetben, hogy folytatólagosság megállapítása esetén – szemben az anyagi bűnhalmazattal – nem szükséges pontosan megállapítani a részcselekmények számát. Mindezen érvekre figyelemmel a büntető-eljárás időszerűsége szempontjából hasznos és fontos jogintézménynek tekinthető a folytatólagos bűncselekmény megállapíthatósága. E körben ugyanakkor megjegyzendő, hogy legújabban a jogalkotó a Btk. 6. § (3) bekezdésének kodifikálásakor úgy határozott, hogy a folytatólagos deliktum-egységet – akár csak más bűncselekményi egységi kategóriákat – a vádemeléssel lezárja, ezért ha az ügyészség a vádemelés után lel fel bizonyítékot az elkövető által megvalósított további részcselekményekre is, azok már külön eljárás és külön vádemelés tárgyát kell hogy képezzék (Ambrus, 2023).

4.5. A fenti adatokkal, a NETBANK-on keresztül, a „megismétlem” gombra történő kattintással, ugyanolyan fizetést ismételten eszközöl (pl. így fizeti ki valaki minden hónapban a közös költséget stb.)

Az ilyen megoldás ugyancsak *folytatólagos bűncselekménynek*, tehát törvényi egységnek minősülhet megítélésem szerint. Kétségtelen, hogy létező vita volt a korábbi jogirodalomban, hogy folytatólagosan csak szándékos bűncselekményeket lehet-e elkövetni, lévén a Btk. 6. § (2) bekezdése kifejezett kritériumként nem szabályozza a szándékosságot, szemben például a kísérlet vagy a társtettség fogalmával. Saját álláspontom szerint akár – noha nagyon kivételesen, de – gondatlan bűncselekmények is elkövethetők folytatólagosan (Ambrus, 2014b, 124). Ebből fakadóan, azon körülmény, hogy valaki a „megismétlem” gombra nyom a NETBANK-ján keresztül, megítélésem alapján nem feltétlenül zárja ki büntetőjogi felelősségét még akkor sem, ha erre gondatlanságból kerül sor. Kétségtelen persze, hogy ez egy nagyon kivételes helyzet, ugyanakkor, ha valaki meglepetésszerű, más személy által eszközölt magatartás okán jár el így, büntetőjogi felelősséggel tartozhat. Más kérdés, hogy ilyenkor – a Btk. 13. § (2) bekezdése alapján – az eme tévedést kiváltó másik személy az adott bűncselekmény közvetett tetteseként felel.

5. A hibrid online kereskedelem büntetőjogi kérdései

5.1. Késspénz-helyettesítő fizetési eszköz (így zömében bankkártya, de ugyanígy SZÉP-kártya, hitelkártya stb.) „hagyományos”, tehát PIN-kód megadásával

Amint arra fentebb már történt utalás, az elmúlt évtized jogalkotási fejleményeiből fakad, hogy az online térben megvalósuló kriminális kereskedelmi cselekmények minősítésénél *mind a lopás, mind a csalás megállapítását megelőzheti, ha az elkövető a korábban elloptott* [Btk. 370. § (2) bekezdés b) pont be) alpont] *vagy késspénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés* (Btk. 393. §) *révén, jogosulatlanul megszerzett bankkártyával fizet a vásárlásnál*. Az áruházi visszaélések ezen típusának jelentősége a COVID-19 világjárvány időszakában (Ambrus, 2020,

122) ugyancsak megnőtt, hiszen egyrészt a kibontakozó gazdasági válság a bűnözés volumene növekedésének is kedvezhet (Gál, 2020), másrészt az érintésmentes fizetés előtérbe állítása érdekében 5.000-ról 15.000,- forintra felemelt, a PIN-kód ismeretét nem igénylő ún. PayPass-os fizetés szélesebb körben teszi lehetővé a bankkártyával (hitelkártyával, stb.) kapcsolatos csatlást, mint ahogy arra a korábbiakban lehetőség volt. Ugyanez lehet a helyzet az ún. card-not-present jellegű elkövetés esetén, ahol nem a bankkártyával, hanem tipikusan az okostelefon banki applikációja segítségével történhet meg a fizetés, például lopott telefonnal.

Az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás elsőbbsége mellett érvként szolgálhat, hogy az ugyan a Btk. miniszteri Indokolása szerint nem tekinthető a csaláshoz képest speciális bűncselekménynek, jogi tárgy azonban mind a csalását, mind a lopását lefedi, mivel az információs rendszerek zavartalan működéséhez fűződő társadalmi érdek mellett a vagyoni/tulajdoni jogosultságot is védelemben részesíti. Nem véletlen, hogy a jogi tárgy kettős jellegére figyelemmel e bűncselekménynek sem szabálysértési, sem vétségi alakzata nincsen, hanem alsó értékhatártól függetlenül büntettként minősülhet. E bűncselekmény mellett a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés – a kétszeres értékelés tilalma miatt – halmazatban nem állapítható meg.¹⁴ Amennyiben viszont dologelvéttel együttesen valósult meg a bankkártya jogosulatlan megszerzése, a lopás és az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás anyagi halmazat valóságos, de a *ne bis in idem* elvére itt is figyelemmel kell lenni: ha a lopás kizárólag a bankkártya egyidejű elvétele miatt minősült súlyosabban, e minősített eset megállapításának nincs helye. Ha viszont például okirat (személyi igazolvány, lakcímkártya, stb.) is volt az ellopott tárcában, nincs akadálya a minősített lopás és az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás halmazati értékelésének.

Nem információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás, hanem a körülményektől függően jogtalan elsajátítás vagy tévedésben tartással elkövetett csalás valósul meg ugyanakkor, ha az elkövető a saját, jogszerűen tartott bankkártyájával fizet, a pénztáros azonban kisebb összeget üt be a valójában fizetendőnél. Ilyenkor ugyanis nincs szó jogosulatlanul megszerzett készpénz-helyettesítő fizetési eszközről, továbbá az ilyen eszközök nem rendeltetésszerű felhasználásából fakadó plusz jogtárgysérelem sem jelentkezik, tehát kizárólag a sértett vagyoni károsodása állapítható meg.

A PIN-kód megszerzése ugyanakkor megítélésem szerint fokozza a cselekmény társadalomra veszélyességét, így a büntetéskiszabás során súlyosító körülményként indokolt értékelni ezen körülményt.

5.2. Ugyancsak készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel, de érintéssel, azaz a PayPass rendszer használatával elkövetett bűncselekmény

Ezen pont körében mindössze azzal szükséges visszaautalni az előző esetkörösre, hogy itt értelem-szerűen nem kerülhet sor az említett, 15.000,-Ft-os értékhatárnál magasabb fizetés eszközzésére, így a társadalomra veszélyesség csekélyebb foka feltehetően inkább a középértéktől lefelé történő elmozdulás irányába indíthatja a bíróságot. Az ugyanakkor ehelyütt is hangsúlyozandó, hogy az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás, értékhatártól függetlenül, nem lehet csupán szabálysértés, illetve vétség sem, vagyis mindenkor büntett, annak minden büntető anyagi, eljárásjogi és büntetés-végrehajtási jogi konzekvenciáival.

¹⁴ BH 2015. 244.

Nem közömbös ugyanakkor, hogy a köznyelvben „bolti lopásnak” tekintett cselekmények az idegen dolog jogtalan eltulajdonítási célzatú elvétele miatt elsősorban jogilag is valóban lopásként minősülnek, és pedig a Btk. 370. §-a szerinti lopás bűncselekményeként, vagy a Szabs. tv. 177. § a) pont I. fordulata szerinti lopás(sal elkövetett tulajdon elleni szabálysértés)ként. A lopás diszpozícióját ismeretesen a Btk. 370. § (1) bekezdése határozza meg, amelyet a Szabs. tv. 29. § (1) bekezdés k) pontja alapján a szabálysértési jogban is alkalmazni kell.

A lopás a Btk. 462. § (2) bekezdés b) pontja szerinti ötvenezer forintot (a szabálysértési értékhatárt) meghaladó (tehát kisebb) értékre történő elkövetés alapján felmerülő, a Btk. 370. § (2) bekezdés a) pontjába ütköző bűncselekményi minősítése a gyakorlatban ritkábban fordul elő (bár az utóbbi évek áremeléseit tekintetében kizártnak sem mondható). Az ilyen értékű árut ugyanakkor többnyire olyan lopásgátló zárszerkezettel vagy más berendezéssel (pl. lágy etikett) védik, amelynek eltávolítása a Btk. 370. § (2) bekezdés b) pont bc) alpontja alapján dolog elleni erőszakkal elkövettként minősülhet, ekként pedig az ilyen értékű tárgy eltulajdonítása már csak ezen okból is bűncselekményt valósít meg. Az értékhatárnak ezért a védelmi eszközzel ellátott termékek esetén a bűncselekmény mikénti minősülése szempontjából lehet jelentősége.

A gyakorlatban tipikusabb tehát, hogy a lopás pár ezer vagy egy-két tízezer forintos elkövetési értékére figyelemmel szabálysértést valósít meg; rendszeres haszonszerzésre törekedve, általában három-négy ízben történő elkövetése pedig, a Btk. 370. § (2) bekezdés b) pont bb) alpontja alapján, az üzletszerűség [Btk. 459. § (1) bekezdés 28. pontja] folytán bűncselekményt, amely – ha egyben azonos sértett sérelmére (de pl. nem franchise-rendszerben működő hipermarket esetén akár annak különböző helyeken található egységeiben) – követik el, a Btk. 6. § (2) bekezdése alapján folytatólagos bűncselekményként minősülhet.

Ugyancsak nem kizárható kiskereskedelmi körülmények között a csalás bűncselekményének (Btk. 373. §) vagy szabálysértésének [Szabs. tv. 177. § b) pont I. fordulat] a megvalósulása. A vonatkozó bírói gyakorlat szerint „[a] lopás és a csalás tényállási elemei között a döntő elhatárolásnak [...] az az alapja, hogy amíg a csalási cselekménynél a sértett önmaga rendelkezik a tévedésbe ejtés vagy tévedésben tartás hatására a vagyontárgy átadásáról, addig a lopásnál az elkövető a sértett tudta nélkül jut az eltulajdonítani kívánt ingószárműhöz”.¹⁵ Így nem vitásan csalás valósulhat meg, ha az elkövető igénybe veszi például a hipermarket áruhitel-szolgáltatását, és akár 0%-os THM mellett úgy köti meg az áruházban a szerződést és veszi át a terméket (mobiltelefon vagy más elektronikai eszközt stb.), hogy a részletek fizetésére szándéka és objektív lehetősége sincs.

Előfordulhat még *jogtalan elsajátítás* [Btk. 378. §; Szabs. tv. 177. § (1) bekezdés a) pont III. fordulat], például, ha a vásárló a tévedésből az áruszalagra fel nem helyezett, hanem a kosarában felejtett, így kifizetetlenül maradt dolgot utóbb eltulajdonítja, vagy ha a később észlelt, tévesen kapott plusz visszajáró pénzt megtartja. Ellenben tévedésben tartással elkövetett csalás lehet megállapítható, ha már a fizetésnél észleli a téves számolást és erről nem szól haladéktalanul.

5.3. Card-not-present megoldással – a bankkártya adatait modellező formában, de például az okostelefon PayPass-os használatával – kerül sor

Napjainkban egyre gyakoribb, hogy nem maga a bankkártya az az eszköz, amellyel a fizetés történik, hanem lényegében modellezik a bankkártya és a hozzá tartozó bankszámlaszám adatait, és az adott személy az okostelefonjának az egyszerű Pay-Passhoz „csippantásával” tud eleget

¹⁵ BH 1994. 648.

tenni a bolti adásvétel kapcsán fizetési kötelezettségének. Ebben a körben mindössze egyetlen, ugyanakkor jelentős halmazati problémára kívánom felhívni a figyelmet. Ha a sértett mobiltelefonja ilyen módban van beállítva, technikailag és ebből fakadóan, lényegében fogalmilag kizárt, hogy az elkövető akként fizessen a számlájáról, hogy „csupán” a bankkártyáját tulajdonítja el, az okostelefonját nem. Ugyanakkor, ha utóbbit is megteszi, ez szükségszerűen összefügg a hozzá kapcsolódó bankszámlaszám-használat jogosultságával. Így ilyen esetekben álláspontom szerint nem valóságos, hanem csupán látszólagos halmazat megállapításának van helye a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés, illetőleg a körülményektől függően a lopás és az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás között. Amennyiben ilyen jogeset felmerül, úgy egyértelműen a több jogi tárgy védelmét is biztosító, legutóbb említett, információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (Btk. 375. §) megállapításának lehet helye.

Összegzés

Az online kereskedelem napjainkra olyannyira elterjedt, hogy a prognózis ebben a körben mindenképpen csak az lehet, hogy néhány éven belül, ha nem is veszi át teljességgel a „normál” vásárlási szokásokat, legalábbis annak „hibrid” – például bankkártyával vagy azt helyettesítő eszközökkel történő – megvalósulási formája csaknem helyébe lép a régebbi időszakból ismeretes vásárlási szokásoknak. Erre is figyelemmel kardinális kérdés, hogy ebben a körben a büntető jogalkotás és jogalkalmazás megfelelően tudjon reagálni a rohamosan változó társadalmi szokásokra. Megítélésem szerint a hazai törvényhozó és a bíróságok, ügyészségek ebben a körben „jól vizsgáztak”, tehát sikeresen és gyorsan tudtak igazodni a digitalizáció által kiváltott ezen változásokhoz. Az ugyanakkor szinte biztosnak tűnik, hogy a közeljövőben újabb és újabb, akár a korábbiaknál nagyobb léptékű változásokra és megfelelő reflexióra lesz szükség. Mindezen elvárások előrebocsátásával remélem, hogy jelen írás – még ha csak nem is lehetett más, mint egy a 2020-as évek elejéről származó „pillanatsfelvétel” – legalább kis mértékben hozzá tudott járulni az újonnan felmerülő büntetőjogi problémák megoldásához. Ami pedig a lehetséges *de lege ferenda* javaslatokat illeti, azokról megítélésem szerint csak a következő évek történései fényében lehet megalapozottan állást foglalni.

Hivatkozások

- Ambrus I. (2014a). A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése – büntetőjogi szemmel. *Közjogi Szemle*, 7(4), 30–37. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4032537>
- Ambrus I. (2014b). *Egység és halmazat – régi dogmatikai kérdés, új megközelítésben*. SZTE-ÁJK. Online: <https://real.mtak.hu/55470/1/Ambrus.Istvan.Egyseg.es.halmazat.pdf>
- Ambrus I. (2020). *A koronavírus-járvány és a büntetőjog* [MTA Law Working Papers, 2020/5]. MTA. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-koronavirus-jarvany-es-a-buntetojog>
- Ambrus I. (2021). *Digitalizáció és büntetőjog*. Wolters Kluwer. <https://doi.org/10.51783/ajt.2022.1.07>
- Ambrus I. (2023). A bűncselekményi egység új törvényi szabályozása. *Magyar Jog*, 70(2), 108–113. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8533143>
- Ambrus I., & Hollán M. (2019). Vagyon elleni szabálysértések. In Hollán M., & Nagy J. (Szerk.), *A szabálysértési jog tankönyve* (pp. 105–131). Dialóg Campus – Wolters Kluwer. Online: <https://shorturl.at/f52F4>

- Angyal P. (1933). *A lopás*. Athenaeum.
- Bárcezi G., & Ország L. (1959–1962). *A magyar nyelv értelmező szótára*. Akadémiai Kiadó.
Online: <https://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/elolap.php>
- Csemegi K. (1876). A vagyoni elleni büntetések és vétségek. (A m. btkv. javaslatának 26.–37. fejezetei.). *Magyar Igazságügy*, 3(6. kötet 4), 203–229. Online: <https://shorturl.at/Enmzz>
- Finkey F. (1895). *Az egység és a többség tana a büntetőjogban. Egy büntetendő cselekmény és bűnhalmazat*. Steinfeld Jenő.
- Gál I. L. (2020). A koronavírus (COVID-19) és az általa okozott gazdasági világválság lehetséges hatásai a bűnözésre. *Magyar Jog*, 67(5), 257–265. Online: <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/2101999>
- Gellér B., & Ambrus I. (2019). *A magyar büntetőjog általános tanai I.* (2. kiadás). ELTE Eötvös.
- Heil F. (1900). *A lopás fogalma és lényeges ismérvei*. Ügyvédek Lapja Kiadóhivatala. Online: https://misc.bibl.u-szeged.hu/22891/1/05786_001-291.pdf
- Illés K. (1876). A vagyoni elleni büntetésekről. [Tanulmány, tekintettel a magyar büntető törvénykönyv javaslatára.]. *Magyar Igazságügy*, 3(6. kötet 2), 99–112. Online: <https://shorturl.at/bJ5FO>
- Kondorosi A. (2014). Az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás. *Infokommunikáció és jog*, 9(58), 73–75. Online: <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/5527910>
- Marton G. (1915). A vagyoni elleni deliktumok rendszere a büntető törvénykönyvben. *Jogtudományi Közlöny*, 50(40), 418–420. Online: https://real-j.mtak.hu/2183/1/Jogtudomanyi-Kozlony_1915.pdf
- Matlekovits S. (1873). *A kereskedelem története*. Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társulat.
- Menyhárd A. (2014). *Dologi jog*. ELTE Eötvös.
- Mezei K., & Tóth D. (2017). A készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel kapcsolatos bűncselekmények. In Hollán M., & Barabás A. T. (Szerk.), *A negyedik magyar büntetőkódex régi és újabb vitakérdései* (pp. 297–308). MTA TK – OKRI. Online: <https://jog.tk.hu/a-negyedik-magyar-buntetokodex>
- Nagy F. (2008). *A magyar büntetőjog általános része*. HVG-ORAC.
- Nagy F. (2013). *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*. Akadémiai.
- Pecze D. (2000). A távollévők között kötött szerződések kérdéséhez. *JURA*, 6(1–2), 107–114. Online: https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2000_1-2.pdf
- Stirling S. (1899). *A kereskedelem története főbb vonásokban*. Stampfel Károly. Online: https://real-eod.mtak.hu/8050/6/MTA_Konyvek_EncyclO52_17.pdf
- Tóth M. (2015). *A gazdasági bűnözés és bűncselekmények néhány aktuális kérdése [MTA Law Working Papers, 2015/4]*. MTA. Online: https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/mtalwp/2015_03_Toht.pdf
- Wittmann M. (1911). Szerződéskötés telefon útján. *Ügyvédek Lapja*, 28(51), 3. Online: https://adt.arcanum.com/hu/view/UgyvedekLapja_1911/?pg=580&layout=s



HAMIS VALÓSÁG, VALÓS VESZÉLY: DEEPPFAKE AZ AI ACT-BEN¹

BADINSZKY ÁRON* 

* PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: dr.badinszkyaron@gmail.com

Absztrakt

Napjainkban a mesterséges intelligencia számtalan manifesztációja közül valószínűleg a deepfake technológiában rejlik a legtöbb potenciál arra, hogy rövid időn belül látványosan felforgassa világunkat. A deepfake jó kezekben ajándék, hiszen hatékonyabbá teszi a gyógyszerkísérleteket, segítségével „életre kelthetünk” régen elköltözött színészeket, ugyanakkor elsőszámú fegyvere lehet a dezinformációnak, szexuális visszaéléseknek, illetve a kiberbűnözés eszköztárát is számos új elemmel „gazdagította”. Az egyre közismertebb aggályok ellenére a közelmúltban elfogadott európai MI szabályozás, az AI Act mégis kevésbé tartja kockázatosnak a deepfake-et, mint például a hallgatói csalásokat szűrő egyetemi rendszereket, hiszen még ez utóbbiakra is jóval szigorúbb követelményeket fogalmaz meg. Alábbi elemzésemben részletesen áttekintem a deepfake jelentette veszélyeket, érzékeltetem azok súlyát, majd az európai szabályozás pro és kontra elemzésével, azt nemzetközi példákon át kontextusba helyezve arra keresem a választ, miért nem szigorúbb, a kockázatok szintjét valóban tükröző rezsimet alakított ki az Európai Unió.

Kulcsszavak

mesterséges intelligencia, AI Act, deepfake, MI szabályozás

Abstract

Among the myriad manifestations of artificial intelligence today, deepfake technology probably has the greatest potential to spectacularly transform our world in a short time. Deepfake is a gift in the right hands: it can make drug research more effective, bring passed actors back to life, however it can be a weapon of disinformation, sexual abuse and added many new elements to the cybercrime toolbox. Despite the growing public concerns, the recently adopted European AI regulation, the AI Act, considers deepfakes to be less risky than, for example, university fraud filtering systems, as even the latter are subject to much stricter requirements. In my analysis below, I will provide a detailed overview of the risks posed by deepfake, give a sense of their severity, and then, by analyzing the pros and cons of European regulation and contextualizing it with international examples, seek to answer the question: why the European Union has not developed a more stringent regime that truly reflects the level of risks posed by deepfake.

¹ A jelen tanulmány a K-142232 OTKA_22 alapvetési pályázat keretében született a KIM és az NKFIH támogatásával.

Keywords

artificial intelligence, AI Act, deepfake, AI regulation

1. Képbehozó

Idén nyár közepén mérföldkőhöz érkezett a globális mesterséges intelligencia (MI) szabályozás, ugyanis megszületett a köztudatba AI Act-ként² bevonult rendelet (a továbbiakban: AIA vagy Rendelet), ami a világon az első, MI-t átfogó jelleggel, nemzetközi szinten rendező jogszabály (Council of the EU, 2024). A Rendelet sokáig formálódott a digitalizációs robbanást követő jogalkotási „cunamiban”, tartalma számottevően bővült, ami elsősorban a technológia szüntelen fejlődésének³ köszönhető. Az AIA fogadtatása alapvetően pozitív volt, de mind az akadémia (Hacker, 2023), mind a piac irányából kapott kritikát, elsősorban azokkal a rendelkezéseivel kapcsolatban, amelyek már ma idejétmúltnek tűnnek a technológia fejlettségének tükrében. Véleményem szerint az AIA-nek gyermekbetegségei mellett van egy igen komoly – annak veszélyes természete ellenére sem hangsúlyozott – hiányossága, amelyre az alábbiakban kívánom felhívni a figyelmet.

A jogalkotás – így az európai reguláció is – mindig értékválasztással jár. Az Európai Bizottság kezdetektől az emberközpontú⁴ – azaz az EU Alapjogi Chartában és alapszerződéseiben biztosított alapjogokat végsőkig szem előtt tartó és érvényesítő⁵ – rezsim kialakítását tűzte ki célul. A jogalkotó dolgát aligha könnyítette meg az MI-t körülvevő óriási „globális zaj”, amikor a választott értékek védelmét valóban biztosító szabályrendszer megalkotásán munkálkodott. Talán így eshetett, hogy egy kérdésben biztosan alábecsülte az MI jelentette veszélyeket, és elégtelenül határozta meg az alapjogok védelméhez szükséges a garanciák szintjét. A kritikus pont az ún. deepfake tartalmak létrehozását lehetővé tévő MI rendszerek alacsony kockázati kategóriába való besorolása volt, aminek következtében a deepfake-el szembeni jogi fellépés szintje elmarad a technológia által a Chartában rögzített alapjogokra és azok érvényesítésére jelentett veszélyektől. Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy a deepfake nemcsak egy a sok MI alapú technológia közül, hanem ártó kezekben olyan veszélyt jelent, aminek kockázatait véleményem szerint az AIA jelenlegi formájában nem kezeli kielégítően. Ennek megalapozása érdekében bemutatom a deepfake természetét, főbb felhasználási módjait, áttekintem az AIA szabályozási struktúráját, válaszokat keresve arra, hogy a kódex rendszerében miért ott helyezkedik el a deepfake, ahol. Céлом rávilágítani arra, hogy a technológia által támasztott veszélyek fényében miért tartom hibás – és mielőbb kezelendő – döntésnek a jogszabály rendelkezéseit.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 Rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet).

³ Az ún. általános célú MI-modellek – angolul *foundation model* vagy *general-purpose AI* – például nem szerepeltek az EU Bizottság által 2021 áprilisában előterjesztett anyagban. Idővel azonban – különösen az ilyen technológián alapuló ChatGPT 2022 novemberi berobbanását követően – a terület reflektorfénybe került, szabályozása fokozatosan kikristályosodott és beépült a Rendeletbe – lásd: Rendelet V. fejezet.

⁴ Az alapelvvel kapcsolatban lásd: A mesterséges intelligenciáról szóló összehangolt terv COM(2018) 795 final 1. oldalát.

⁵ Lásd: Európai Bizottság (2019, 12).

2. A deepfake jelleme

A „deep learning”⁶ és a „fake” szavak összeragasztásából kreált elnevezés egyaránt vonatkozik magára az MI alapú megoldásra, és az ennek felhasználásával létrehozott eredményre. Definióját több jellegadó elem körvonalazza: alapvetően olyan technológia, amivel digitálisan manipulált, hiperrealisztikus képek, videók, hangfelvételek készíthetők (Davies, 2024; Kan, 2019; Zinski, 2020), amelyeken a szereplők olyan dolgokat tesznek vagy mondanak, amelyek valójában meg sem történtek (Westerlund, 2019, 40). Jellemzően emberi hang, arcok kicserélésére, módosítására használják, de más célokra is alkalmazható (Chadha et al., 2021, 558–560; Europol, 2024, 9). A deepfake szintetikus – azaz MI segítségével kreált – média (Europol, 2024, 5; Payne, 2024), amely valamilyen létező médiatartalom átalakításával, vagy akár teljesen „eredeti”, tetszőleges tartalmú anyag létrehozásával keletkezik. A technológia nem tekint vissza hosszú múltra: ugyan a kezdetleges arccserélő appok már 2013-tól (Dredge, 2016) elterjedtek az okostelefonok használói közt, de az első, hivatalosan is deepfake-nek nevezett videók 2017-ben robbantak be a köztudatba.⁷ A deepfake a mikrochip alapú univerzum szülötte, s létezése is elválaszthatatlan a digitális médiától. Készítése számítógéphez, terjesztése pedig elektronikus médiumokhoz kötött, így az ilyen tartalmak elsősorban az interneten – jórészt a közösségi médiában (Weimann & Masri, 2023, 5) – keringenek, de előfordult, hogy a televízió vagy akár telefonhívásokon (Damiani, 2019; Somers, 2020) keresztül is találkozhattak vele.

A technológia oldaláról megközelítve a deepfake előállítása kezdetben több mélytanuló⁸ algoritmus összehangolt munkájának eredménye volt (Westerlund, 2019, 41). Mára azonban túlnyomó többségüket az MI egyik – jelenleg is beláthatatlan potenciállal rendelkező – fejlődési ágazatát képező, ún. generatív mesterséges intelligencia⁹ segítségével hozzák létre (Davies, 2024). E technológia új távlatokat nyitott (Hurst, 2023) a deepfake-ek készítésben, hiszen míg korábban csak valóban létező médiaanyagból tudtak dolgozni az alkotók – értsd: csak valós szituációban rögzített valódi ember arcát, hangját tudták módosítani, pl. kicserélni egy másik, valóban létező emberével –, a generatív MI segítségével bármilyen tetszőleges élethelyzet, környezet, történés könnyedén létrehozható, modellezhető. Utóbbira kiváló példa az, a világsajtót bejáró kép, amikor Ferenc pápa fehér pufi dzsekiben látható (Huang, 2023), de biztos, hogy már sokan találkoztak olyan – ugyan még az „előző generációs” technológiával készített – videóval, ahol ikonikus filmek jeleneteiben az eredeti szereplők arcát egy másik világsztáréra cserélték (Holliday, 2021, 9–10). A deepfake létehez tehát mindenképpen valamilyen MI alapú megoldás szükséges, azonban míg korábban az előállítható képek, videók tartalmát leszűkítette a valóság, a generatív MI megjelenésével szó szerint csak a képzelet szab határt az alkotásnak. Alább tárgyaljuk, hogy e képzelet sajnos többnyire rosszat akar.

⁶ A deep learning a gépi tanulás egyik formája, amely az emberi agy működését modellező MI technológián, úgynevezett neurális hálókön alapul. Lásd: Holdsworth & Scapicchio (2024).

⁷ Ekkor egy máig ismeretlen Reddit felhasználó feltöltött néhány, hollywoodi színésznőket szexuálisan explicit helyzetben „ábrázoló” videót a közösségi oldalra. Ő használta először a deepfake kifejezést is. Lásd: Ajder et al. (2019, 3); Maddocks (2020, 415).

⁸ A gépi tanulás – *machine learning* – egyik ágazata a *deep learning*. Lásd: Holdsworth & Scapicchio (2024).

⁹ A generatív MI lényege, hogy az algoritmus a felhasználó által megadott utasítások alapján szöveget, hangot képet vagy mozgóképet állít elő. Ilyen technológián alapszik a közismert ChatGPT, Dall-E vagy a Stable Diffusion alkalmazás, amelyek mellett egy sor másik, hasonló célú, akár ingyen hozzáférhető megoldás is létezik.

Az említetthez hasonló esetek ma gombamód szaporodnak, hisz napjainkra bárki hobbi-ból belefoghat a „házi”¹⁰ deepfake gyártásba (Ajder et al., 2019, 4; Westerlund, 2019, 41). A jelentős demokratizálódás alapvetően három tényezőnek tudható be: az első, hogy a számítástechnika forradalma következtében a deepfake előállításához szükséges eszközök és szoftveres alkalmazások olcsóbbá, így széles körben elérhetővé váltak (Hurst, 2023). Tovább segíti a helyzetet, hogy leomlottak a kompetencia-hiányból fakadó akadályok. Ma már nem szükséges komolyabb számítógépes tudás a deepfake létrehozásához, hiszen a még legmodernebb MI is egyszerűen hozzáférhető: némi internetes utánajárással, YouTube videók tanulmányozásával bárki (Ajder et al., 2019) „alkotóvá” avanszálhat. Kezdetben a deepfake tartalmak generálásához komoly informatikai ismeretekre és több száz képre volt szükség az érintett személyről, míg napjainkra elég egy okostelefon (Kelleher, 2023) és mindössze egy rövid videó, kép vagy néhány másodperc hang (Jain, 2023; Kan, 2019) az adott illetőről, hogy valóságként¹¹ „reprodukálni” lehessen. Meghökkenítő adat, de ma kevesebb, mint 25 perc munkára és egyetlen jó minőségű képre van szükség ahhoz, hogy valakiről egy 60 másodperces pornográf deepfake videót generáljanak (Security Hero, 2023), ráadásul mindez nem kerül semmibe, hiszen számos,¹² e célra ingyenesen elérhető MI szoftver létezik. A deepfake-hez szükséges „alapanyag” ráadásul könnyedén hozzáférhető a közösségi médiában uralkodó megosztási és kitarulkozási kultúrának köszönhetően. Az utolsó, de talán leginkább meghatározó ok az internet jelentette névtelenség és biztonság, amely a világháló sajátosságaiból, illetve a különböző rejtőzködésre tervezett eszközök – szoftverek és a technikai megoldások – fejlettségéből és hozzáférhetőségéből fakad. Ezt kihasználva sokan veszik a bátorságot arra, hogy vicces, botrányos, de akár bűncselekménynek is minősülő deepfake tartalmat állítsanak elő. Hatóság legyen a talpán, aki a mai világban meg tudja találni azt az elkövetőt, aki egy kicsit is figyel arra, hogy elrejtőzzön.

3. Szép új világ?

A technológiával kapcsolatban régi igazság, hogy erkölcsi minőségét felhasználójától kapja: önmagában nem lehet jó vagy rossz, azzá mindig az ember teszi – a fegyverekkel például egyaránt meg tudjuk védeni a törvényt, de át is tudjuk hágni azt. Nincs ez másképp a deepfake esetében sem. A technológia – pozitív hozadékai mellett – a kiberbűnözés, különösen a szexuális jellegű, közrend- és vagyon elleni bűncselekmények eddig ismeretlen formáit tette lehetővé. A deepfake-visszaélések nem csak egy elszigetelt, vagyonos és szuperintelligens bűnözői elit számára kivitelezhetők, hanem tömegjelenséggé váltak. A következőkben lényegre törően bemutatom azt a két területet, amelyeket a leginkább átszó és megmérgez a rosszindulatú deepfake-ek terjedése, hogy érzékeltessem: igen ellentmondásos, káros és veszélyes technológia vált elérhetővé a fejlett világ számára. Ezek fényében lássuk a megdöbbentő, elgondolkodtató, és talán kissé baljós helyzetet:

¹⁰ A deepfake tartalmak legnagyobb hányadát jelenleg „amatőr” egyének vagy kisebb csoportok állítják elő.

¹¹ Sokáig az ilyen tartalmak minősége is hagyott maga után kívánnivalót, így könnyen felismerhető volt. Ezeket nevezték *shallow fake*-nek – lásd: Ajder et al. (2019, 11) – vagy *cheap-fake*-nek. Napjainkra azonban az MI az ember számára felismerhetetlenül hiteles tartalmakat képes gyártani.

¹² Lásd: Free Deepfake, Online: <https://theresanaiforthat.com/s/free+deepfake/>

3.1. Tömeges szexuális visszaélés

Az interneten keringő összes deepfake videó 96–98%-a pornográf jellegű (Ajder et al., 2019, 1; Security Hero, 2023). Elérésükhöz még csak nem is kell elmerülni a dark-weben (Mahdawi, 2023), bárki könnyedén megtalálja, aki szeretné. Az explicit tartalmak elárasztják az internetet: 2023-ban csaknem százezer (Security Hero, 2023) ilyen videó volt megtalálható online, ami több mint hatszorosa a 2019-es adatoknak (Ajder et al., 2019, 1). Ezekben szinte kizárólag olyan személyek szerepelnek, akik ebbe egyáltalán nem egyeztek bele (Lawelle, 2024; Naezer & van Oosterhout, 2021, 80–81), ami nem meglepő a megalázó, nem egyszer erőszakos és kifejezetten megszégyenítő eredmény tekintetében. Ha a hamisított, non-konszenzuális tartalmak áradata nem volna elég, korunkban egyre inkább terjed a deepfake bosszúpornó, amikor elvetemült emberek korábbi partnerükről készítenek explicit videót anélkül, hogy ténylegesen lefilmeznék az áldozatot (Kelleher, 2023; Maddocks, 2020, 417; Westerlund, 2019, 37). Az anyagot vagy az érintett zsarolására használják, vagy egyszerűen elérhetővé teszik a nyilvánosság számára. Szomorú tendencia, hogy a pornográf deepfake-ek szinte száz százaléka – akár kiskorú (Hao, 2020b) – nőket ábrázol (Ajder et al., 2019, 2; Hao, 2021; Security Hero, 2023). Közöttük két érintetti kört lehet elkülöníteni, akiknek emberi méltósága, személyiségi jogai és lelki-mentális egészsége is kétségtelenül súlyosan sérül az ilyen videók publikálását követően. Az egyik csoportot azok a színésznők (Kelleher, 2023), influencers (Mahdawi, 2023) vagy más közszereplők, így akár politikusok (Németh, 2024; US Senate, 2024) alkotják, akik szerepeltetése ilyen kontextusban mára sajnos általánossá vált,¹³ míg a másik – nagyságrendekkel kisebb – halmazba azok a civilek tartoznak, akikről jellemzően rosszakaróik készítenek deepfake-pornót.

A deepfake pornó létezése és az azokban akaratuk ellenére szereplők jogainak sokszoros és súlyos megsértése már önmagában is komoly probléma, azonban a helyzetet még sötétebbé teszik áldozatok életét egy-egy ilyen tartalom nyilvánosságra kerülésekor érő, olykor tragikus következmények. A szexuális tartalmú deepfake videókban való feltűnést ugyanis szinte lehetetlen megakadályozni, az áldozatok pedig gyakorlatilag eszköztelenek a támadóval szemben (Tenbarge & Chan, 2023). A valóság bizonyítása az esetek nagy részében már okafogyott, hiszen a „szellem kiszabadult a palackból”. Ahogyan arra számos külföldi (Ryan-Mosley, 2023) sőt, hazai (RTL, 2024) precedens is van, a szexuálisan explicit deepfake-ek egyre jobban terjednek a fiatalok körében, sajnos nem ritka, hogy maga az elkövető is fiataikorú. Elkeserítő az is, hogy a deepfake pornó gyakori eszközévé vált (Narvali et al., 2023) a cyberbullying-nak,¹⁴ ami sajnos drámába is fordulhat: a közelmúltban egy 14 éves lány vettet véget életének, amikor iskolájában elterjedtek a róla készített, hamisított képek (Linn, 2024). Nem kérdés: a könnyű hozzáférhetőség és a kellő védelmi mechanizmusok hiánya kiegészülve a gátlástalansággal komoly veszélyt jelentenek az emberi jogokra.

3.2. A valóság válsága

Koltay (2020, 303) szerint: „A technológiai fejlődés a hazugságok újabb és újabb generációjának megszületését támogatja”, ami nem is lehetne igazabb. A deepfake segítségével kedvünk

¹³ A legfrissebb kutatások alapján a szexuális tartalmú deepfake-ek 94%-a a szórakoztatóiparban tevékenykedő személyeket ábrázol. Lásd: Security Hero (2023).

¹⁴ A szakirodalom összefoglalva így utal a digitális térben és eszközökkel, jellemzően az interneten és a közösségi médiában zajló zaklatásra. Lásd: UNICEF (2024).

szerint alakíthatjuk a valóságot, ami egy olyan világot eredményez(ett), ahol megrendült a médiába, az információkba, de sajnos a valóságba vetett bizalom is. Az ember már a szemének sem hihet: az egyre kifinomultabb MI egyre meggyőzőbb és nehezebben kimutatható szintetikus média létrehozását teszi lehetővé (Sensity, 2024, 5), amit számtalan, akár társadalmi szintű kockázatot eredményez.

A történelem megmutatta, hogy a politikai hatalom megszerzésében érdekelték soha nem rettentek vissza a szavazók manipulálásától, az MI pedig ebben is új perspektívákat nyitott. 2024 valóságos választási „szuperév” volt, hiszen a Föld lakosságának csaknem fele járult az urnákhoz (Ewe, 2023; Guterman, 2024). A klasszikus lejárató kampányok idejének vége, hiszen világszerte a valóságtorzítás korát éljük, aminek kulcseszköze a deepfake. A Stanford jogászprofesszora szerint: „Az MI és a demokrácia kapcsolatának alapszabálya az, hogy [az MI] felerősíti a rendszer minden jó és rossz szereplőjének képességeit, hogy elérjék ugyanazokat a céljaikat” (Guterman, 2024). A 2020-ban a Delhiben tartott választások során a kormányzó párt elnöke, Manoj Tiwari deepfake segítségével törte át a nyelvi akadályokat, amelyek elválasztották számos potenciális választójától (Bodnár, 2020). Nem csoda, hogy az amerikai elnökválasztásba is beszivárgott az MI (De Luce, 2024). Mindkét oldal – illetve névtelenségbe burkolódzó támogatóik¹⁵ – előszeretettel vetette be a technológiát, a saját népszerűségének növelése (Molnár, 2024; Spring, 2024) és a másik – akár azonos pártba tartozó – jelölt lejáratása érdekében (Devlin & Cheetham, 2023; Elliott, 2024). Ennek tankönyvi példája az, a Joe Biden elnök megtévesztésig tökéletes hangján megszólaló, hamisított automata telefonhívás volt (Ahmed, 2024), amiben „arra kérte” a new hampshire-i szavazókat, ne menjenek el az előválasztásra, hanem őrizték meg szavazataikat novemberig. A hívást Biden legfőbb demokrata kihívójának tanácsadója rendelte meg mindössze 500 dollárért (Shepardson, 2024a), ám végül visszafelé sült el a dolog, ugyanis a lebukást követően a hívást közvetítő cég egymillió (Feiner, 2024), míg a tanácsadó hatmillió dolláros bírságban részesült (Shepardson, 2024b). Az USA-ban már egyenesen attól tartottak, hogy nemcsak a választások előtt, de utána is komoly felfordulást okozhat az elszabaduló, deepfake-re építő dezinformációs hullám, amely a választások állítólagos elcsalását, manipulálását terjeszti (Taylor, 2024). A félelem ugyan alaptalannak bizonyult (Carpenter, 2024), de a közösségi médiában már a választás másnapján elkezdtek terjedni olyan deepfake videók, amelyen az állítólagos Joe Biden pikírt stílusban kritizálja az alulmaradó demokrata elnökjelöltet és Donald Trumpot is.

Dezinformáció nem csak a politikai véleményformálásban zajlik, hanem a hadszíntéren is, a deepfake a kiberhadviselés¹⁶ egyik pusztító eszközévé lett, a dezinformáció pedig elképesztő erejű fegyver. A közelmúltban történt események – pl. orosz-ukrán háború, izraeli terrorcselekmények (Sensity, 2024; Wakefield, 2022) – nyomán is számos olyan digitális tartalom járta be az internetet, amelynek semmilyen valóságalapja nem volt, azonban első ránézésre teljesen hitelesnek tűnhettek. Céljuk az igazság tökéletesen megtévesztő eltorzítása, ezzel a hátország lakóinak megtévesztése, pánikkeltés és a nemzetközi közvélemény félrevezetése volt. A dezinformációval nem csak a világpolitikát, hanem az ember mikrokörnyezetét is lehet befolyásolni, aminek igen tanulságos esetei, amikor egy buzgó anyuka lejáratva a lányáéval rivális cheerleader csapatot (Vella, 2021), vagy amikor egy iskolaigazgatót majdnem elbocsátottak az állásából, mert egyik kollégája bosszúból olyan deepfake-el manipulált hangfelvételeket terjesztett, „amelyeken főnöke rasszista és antiszemita kirohanásokat tesz” (Bitport, 2024).

¹⁵ Nem egy esetben felmerült, hogy az ilyen tartalmakat a választások kimenetelét befolyásolni akaró államok által támogatott hackercsoportok készítik és terjesztik. Lásd: Trish (2024); Ventura (2024).

¹⁶ Lásd a Sensity nagyszerű tanulmányát a deepfake és a kiberhadviselés kapcsolatáról (Sensity, 2024).

A deepfake hozzáférhetősége következtében szintén népszerű az emberi hang hamisítása, ami melegágya az az újgenerációs telefonos csalásoknak is. A hanghordozást, intonációt, beszédhibákat is tökéletesen reprodukáló technológiának nemcsak az amerikai elnökválasztás során estek áldozatául a gyanútlan fülek. Az első feljegyzett ügyben több mint kétszáz ezer eurót csaltak ki illetéktelenek egy nemzetközi cég vezetőjétől, aki azt hitte, német főnökével beszél, aki arra utasította, utalja át az összeget egy magyar bankszámlára (Damiani, 2019). Mivel még a csalók által generált német akcentust is hitelesnek tartotta, gondolkodás nélkül átutalta a pénzt, aminek természetesen nyoma veszett. Gondoljunk bele, milyen ajtókat nyithat a technológia terjedése például az „unokázós csalók” számára. A módszert következő szintre emelték azok a csalók, akik egy hong-kong-i cég pénzügyi alkalmazottjának egész deepfake-videókonferenciát szerveztek, ahol a jóhiszemű kolléga a „megjelent” vezetői utasítására több mint 25 millió dollárt utalt a bűnözőknek (Chen & Magramo, 2024).

Az ártó gyakorlatokat hosszan sorolhatnánk, ám úgy vélem, a kockázatok világosak. Az MI folyamatos fejlődésben van, így valószínű, hogy még korántsem merítették ki a deepfake nyújtotta ártó lehetőségek tárházát. Az viszont már most nyilvánvaló, hogy a technológia sokrétű veszélyeket hordoz, amelyek mérsékléséhez átfogó, széles eszköztárat felvonultató megközelítés szükséges, aminek egyik eleme a hatékony jogi szabályozás lehet(ne).

3.3. Az érem másik oldala

Noha a helyzet igen megrázó, igazságtalan volna a deepfake-ről kizárólag negatív kontextusban beszélni, hiszen kétélű fegyverrel van dolgunk, amelynek számos, kifejezetten hasznos, etikus felhasználási módja, területe van. A technológia legnagyobb haszonélvezője egyértelműen a szórakoztatóipar: a deepfake megjelenésével olyan lehetőségek tárultak a filmszakma elé, melyek önmagukban is sci-fi-be illenek, hiszen rég elköltözött színészeket kelthetnek életre, és akár olyan produkciókban is castingolhatják őket, amelyeket már haláluk után készítettek (Cheng, 2013; Hao, 2020a). Az elmúlt években láthattunk olyan alkotást is, amelyben ma már korosabb világsztárok deepfake-el megfiatalítva tűntek fel a vásznon,¹⁷ de az MI új távlatokat nyitott az utómunkában is, nagyságrendekkel csökkentve a produkciós költségeket (Hood, 2021). A technológia nemcsak Hollywoodba tört be, néhány éve az avantgárd egyik leghíresebb képviselőjét, Salvador Dalít keltették életre deepfake segítségével a művész halálának harmincadik évfordulóján (The Dalí Museum, 2019). Az emberi hang klónozására képes deepfake megoldások forradalmasították a nemzetközi környezetben való munkavégzést,¹⁸ megnyitották az eddig nyelvi korlátok miatt elérhetetlen tömegek számára is a kultúrában, politikában való részvételt, valamint hozzáférést teremtettek különböző edukatív tartalmakhoz is (Westerlund, 2019, 41). A legnagyobb potenciál pedig talán az egészségügyi felhasználásban van: „a deepfake komoly segítséget nyújthat sérült, beteg embereknek egy jobb életminőség eléréséhez. Így a bénulás bizonyos formáiban, pl. ALS-ben [...] szenvedők a saját hangjukon tudnak beszélni” (Herke, 2023, 7).

¹⁷ Így nyerte vissza régi formáját például Samuel L. Jackson a Marvel Kapitányban, vagy a Leia hercegnőt alakító Carrie Fisher a Star Wars Rogue One-ban. Lásd: Black & Fullerton (2020); Tsui (2022); Winick (2018).

¹⁸ Ma már nem csak arra képes a technológia, hogy tökéletesen reprodukálja egy személy hangját, hanem arra is, hogy az adott illető ezen a hangon, de más nyelven és akár valós időben szólaljon meg. Ld. Speechify (2024).

4. Deepfake az AIA-ben

4.1. A Rendelet alapelvei

Az Európai Unió 2018-tól kezdve számos dokumentumban¹⁹ körvonalazta azokat az elveket, alapértékeket, amelyek mentén meghatározta az öreg kontinens számára kívánatos MI szabályozás metodikáját és etikai sarokköveit. A mesterséges intelligencia európai megközelítésének AIA-ben kikristályosodott rendszere három pilléren nyugszik: emberközpontú, technológiasemleges, kockázatalapú. Az elvek tartalmát a jogalkotó részletszabályok formájában számos ponton artikulálta, konkretizálta a Rendeletben. E tanulmány szempontjából a legfontosabb pillér az emberközpontúság, aminek vezérelve, hogy az európai MI szabályozás az emberért van, az embert védi, és a lehető legteljesebb mértékben juttatja érvényre az emberi jogokat. Utóbbiakat az EU Alapjogi Chartája rögzíti, de természetesen visszatükröződnek az Alapszerződésekben, valamint a legtöbb közösségi jogszabály is origóként tekint rájuk, amikor célját, etikai kereteit rögzíti. Az Európai Bizottság már jóval az AIA benyújtását megelőzően²⁰ zászlajára tűzte, hogy emberközpontú MI szabályozási instrumentumot hoz létre. E törekvéseit később maga a jogszabály szövege is több helyütt rögzítette.²¹ Sajnálatos módon éppen az emberközpontúság elvének maradéktalan megvalósulását teszik kétségessé a Rendelet deepfake-re vonatkozó szabályai.

A technológiasemleges szabályozási metodikának köszönhetően a lehető legtöbb MI alapú rendszer az AIA hatálya alá tartozik független attól, milyen technológiai megoldás van a „motorháztető alatt”. Ennek köszönhetően a Rendelet időtállóbb, hiszen meglehetősen tág és rugalmas MI definíciókkal operál, amely a remények szerint nincs annyira kitéve az exponenciális fejlődés okozta gyors elavulás veszélyeinek. Legyen szó akár mélytanuló algoritmusokról, neurális hálóról, vagy a legmodernebb nagy nyelvi modellekről, ha az MI-rendszer,²² illetve az úgynevezett általános célú MI modell²³ definíciójának megfelelnek, akkor kiterjed rájuk az AIA hatálya.

A kockázatalapú megközelítés²⁴ szerint a jogi fellépés szigorúságát az adott MI rendszer vagy modell által az emberekre vagy társadalomra jelentett potenciális veszély szintjéhez igazítják, így „nem lövünk ágyúval verébre”. Nem mindegy ugyanis, hogy egy-egy MI alkalmazás milyen mértékben képes befolyásolni a működése által érintett emberek életét, jogait, a közösség biztonságát: egy diszfunkcionális banki hitelbíráló rendszer jelentősebb károkat okozhat az érintettek

¹⁹ Így például: A mesterséges intelligenciáról szóló összehangolt terv COM(2018) 795 final; Fehér Könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése - COM(2020) 65 final; Mesterséges intelligencia Európa számára - COM(2018) 237 final/2.

²⁰ Uo.

²¹ Lásd pl.: AIA preambulum (1)–(2) bekezdés.

²² AIA 3. cikk (1) bekezdés.

²³ AIA 3. cikk (63) bekezdés – Az angol szövegben *general purpose AI*-nak nevezett megoldások jelentik jelenleg az MI fejlesztés talán legizgalmasabb ágazatát. Olyan algoritmus beszélünk, amelyek működésük során nem feladat-specifikusak, azaz nemcsak az emberi intelligencia egy részterületét – pl. látás – képesek reprodukálni, hanem alkalmazási területek széles palettáján mozognak, mindezt nagyfokú önállóság mellett. Mivel az ilyen rendszerek finomhangolást követően, más, különböző felhasználásra tervezett MI alapját képezhetik, ezért meghatározásukra 2022-ben a Stanford Egyetem kutatói bevezették a *foundation-model* elnevezést (Bommasani et al., 2022), amelynek szinonimája az AIA által is használt általános célú MI. Általános célú MI képezi a napjainkban már sokak által ismert nagy nyelvi modellek, mint a ChatGPT alapját, de a Google Gemini is ilyen rendszer. A témában lásd még: Goyal (2023); IBM (2021).

²⁴ Lásd: AIA preambulum (26)–(27) bekezdés.

életviszonyaiban, mint egy hibásan operáló e-mail spam-szűrő. Annak érdekében, hogy ezeket a különbségeket a jogi beavatkozás tükrözze, az AIA különböző kockázati szinteket állít fel, ezekhez pedig eltérő szigorúságú követelményeket és speciális rendelkezéseket állapít meg, melyek igazodnak az MI jelentette kockázatok mértékéhez. A kockázatok mértékét az MI rendszer működésének eredményeként az emberek alapvető jogait, egészségét és a biztonságát,²⁵ valamint a társadalom egészét potenciálisan fenyegető sérelem súlya, az ebből fakadó hátrányok jelentősége határozza meg. Mindezek alapján négy kockázati kategóriát definiál a Rendelet, melyek egyikébe biztosan be kell sorolni az összes, AIA hatálya alá tartozó MI rendszert.²⁶ Annak érdekében, hogy e tanulmány fókuszában álló, az AIA célja és rendelkezései közötti aggályos ellentmondás annak teljességében érzékelhető legyen, röviden bemutatom e kategóriákat.

Az elsőt a tiltott MI gyakorlatok köre jelenti, amelyek elfogadhatatlan²⁷ kockázatot jelentenek a védett értékekre. Ezeket az AIA olyannyira összeegyeztethetetlennek tartja az európai kultúrával és szabadságeszménnyel, hogy semmilyen körülmény között nem engedi használatukat a közösségben. Ide sorolhatók például az MI alapú társadalmi pontozórendszerek.²⁸ A második kategóriát a magas-kockázatú MI rendszerek alkotják, amelyek értékekre jelentett veszélyeit az AIA egy sor előírással, garanciával és minőségbiztosítási követelménnyel²⁹ igyekszik mérsékelni. Ezeknek az igen szerteágazó tartalmú rendelkezéseknek való megfelelés komoly kihívásokat fog jelenteni az MI-ben érdekelt gazdasági szereplők számára, hiszen mind technológiai, mind szervezeti megvalósításuk jelentős erőforrásokat igényel. Ráadásul egy részük egyelőre igen homályos, további pontosításokat igényel a jogalkotó részéről.³⁰ Ennek ellenére az AIA komoly szankciókat³¹ helyez kilátásba a szabályok megsértése esetére, ami többek szerint az innováció elfojtásának veszélyével fenyeget (Norgaard, 2024; Business Reporter, 2024; Truby et al., 2022). A nagy-kockázatú MI körben találjuk például a bankok által használt hitelképesség-értékelő MI-rendszereket,³² vagy a hallgatói csalást észlelő megoldásokat³³ is, de az AIA 6. cikk (1)-(2) bekezdése alapján rendkívül sok MI alapú rendszer nagy-kockázatúnak minősül. A harmadik csoportba a korlátozott kockázatot³⁴ képviselő megoldások

²⁵ Lásd: AIA preambulum (1), (7) bekezdés.

²⁶ Itt fontos megjegyezni, hogy a GDPR-hoz hasonló, igen széles területi és személyi hatályt – lásd az AIA 2. cikkét – kodifikált a jogalkotó. Így még az EU-n kívüli, de az EU-s állampolgárok számára elérhető szolgáltatást nyújtó entitásoknak, pl. MI-rendszereket forgalomba hozóknak, szolgáltatóknak, importőröknek is az AIA rendszeréhez kell igazodniuk, ha szeretnének megjelenni a belső piacon. Az igen kemény extraterritoriális hatálytól az EU véleményem szerint azt a – nem titkolt – eredményt reméli, hogy az ún. Brüsszel-hatásra alapozva ismét nemzetközileg irányadó szabályozást képes kialakítani, ezzel erősítve pozícióját a globális MI versenyben.

²⁷ Lásd: AIA preambulum (31) bekezdés.

²⁸ AIA 5. cikk (1) bekezdés c) pont.

²⁹ Lásd pl. az AIA 8–27. cikkeit.

³⁰ E kérdések egy részének pontosítására a jogalkotó már a Rendeletben „kötelezettséget vállalt”, azonban a norma magas jogforrási helyzetére és az ésszerű terjedelemre tekintettel nem írta bele az összes szükséges, apró szabályt a kódexbe. Az AIA ugyanakkor számos helyen utalja az EU Bizottság, és annak AIA-t végrehajtó szerve, az AI Office – lásd: AIA 3. cikk (47) bekezdés és 64. cikk – hatáskörébe részletszabályok, egységes gyakorlatok kialakításának feladatát. A Bizottság az egységes közösségi alkalmazás és a normák tartalmának pontos meghatározása érdekében ún. felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusokat fogadhat el, valamint gyakorlati kódexeket dolgoz ki.

³¹ Ld. AIA 99. cikk.

³² AIA III. melléklet 5. b) pont.

³³ AIA III. melléklet 3. d) pont.

³⁴ Angolul legtöbbször a „limited-risk” megnevezést használják, ebben a formában nem szerepel a Rendeletben, azonban a jogalkotási folyamat során egységesen rögzült az elnevezés.

tartoznak. Itt találjuk a generatív MI megoldások egy részét, valamint – véleményem szerint kifejezetten helytelenül – a deepfake technológiát is. Az e kategóriára vonatkozó követelményeket a tanulmány szempontjából kiemelt szerepe miatt alább, részletesebben mutatom be. Az utolsó, negyedik kockázati szintet a minimális kockázatú MI alkalmazások – pl. spam szűrők vagy számítógépes játékokba épített MI megoldások (Levine, 2024) – képviselik, amelyek veszélyeit olyannyira elhanyagolhatónak tartja a jogalkotó, hogy a Rendelet nem is határoz meg követelményeket velük kapcsolatban, azonban bátorítja az érintett szolgáltatókat, hogy az ágazati jó gyakorlatokra építő, önkéntes magatartási kódexeket dolgozzanak ki.³⁵

4.2. Nyomokban deepfake-et tartalmaz

A deepfake-el kapcsolatos kockázatok régóta ismertek, az utóbbi néhány évben szinte havonta történt a technológiához köthető incidens (Resemble.AI, 2024). Az európai jogalkotás tehát már biztosan e veszélyek tudatában kezdte meg az AIA kodifikációját. Ennek fényében érdekes, hogy a Rendelet végleges szövegében csak elszórva, mindössze négy alkalommal említi a technológiát, amelyből mozaikszerűen áll össze az EU deepfake-doktrínája. Véleményem szerint a jogalkotó világosan látja és rögzíti a deepfake-ben rejlő kockázatok egy részét, ám a kialakított rezsím elégtelen, és nem kezeli megfelelően a technológia által a társadalomra és az egyénekre jelentett valódi veszélyeket, és ezzel jelentősen akadályozza, sőt, veszélybe sodorja az emberközpontú megközelítés érvényesülését. Az alábbiakban kísérletet teszek az AIA-ben található, deepfake-re vonatkozó szabályok összefoglalására és értelmezésre.

Vizsgáljuk meg először az AIA terjedelmes preambulumát, amely több ponton keresztül kristályosítja ki, miért és hogyan szükséges a jogi fellépés az olyan MI megoldásokkal kapcsolatban, ahová a deepfake is tartozik:

bizonyos MI-rendszerek, amelyek rendeltetése [...] a tartalom létrehozása, különleges kockázatot jelenthetnek a hasonmással való visszaélés vagy a megtévesztés szempontjából [...] ezért egyedi átláthatósági kötelezettségeket kell alkalmazni. [...] Így különösen, a természetes személyeket értesíteni kell arról, hogy MI-rendszerrel állnak interakcióban.³⁶

Kitűnik, hogy a legfőbb problémának a személyiségi jogok megsértésének eseteit és a valóság torzítását tartja a jogalkotó. Láthatjuk azt is, hogy a felmerülő problémákat átláthatósági követelmények előírásával kívánja orvosolni, amelyek általános formáját a tájékoztatásában látja. Rögtön ezt követően a Rendelet konkretizálja az említett különleges kockázatok mibenlétét:

A különböző MI-rendszerek nagy mennyiségű szintetikus tartalmat tudnak előállítani, amelyet illetően egyre nehezebbé válik az emberek számára, hogy megkülönböztessék az ember által előállított és autentikus tartalomtól. E rendszerek széles körű rendelkezésre állása és növekvő képességei jelentős hatással vannak az információs ökoszisztéma integritására és az abba vetett bizalomra, új kockázatokat teremtve a nagyléptékű félretájékoztatás és a manipuláció, a csalás, a személyazonossággal való visszaélés és a fogyasztók megtévesztése tekintetében.³⁷

³⁵ AIA 95. cikk.

³⁶ AIA preambulom (132) bekezdés.

³⁷ AIA preambulom (133) bekezdés.

Ugyan e sorok nem szűkítik a tartalomgeneráló MI rendszerek körét csak a deepfake-re, mégis tetten érhetőek annak legfőbb sajátosságai és az általam kiemelt példákon keresztül is bemutatott veszélyei. A következő bekezdésben³⁸ találkozunk először a deepfake terminussal, és választ kapunk arra a kérdésre is, hogy esetében mit takar az átláthatósági követelmény: címkézést és a szintetikus jelleg feltűntetését.

Az MI-rendszer szolgáltatói által alkalmazott műszaki megoldásokat illetően azon alkalmazóknak, akik MI-rendszert használnak olyan kép-, audio- vagy videotartalom létrehozására vagy manipulálására, amely érzékelhetően hasonlít meglévő személyekre, tárgyakra, helyekre, entitásokra vagy eseményekre, és egy személy számára megtévesztő módon autentikusnak vagy valóságosnak tűnhet (deep fake), egyértelműen és megkülönböztethetően fel kell tüntetniük, hogy a tartalmat mesterségesen hozták létre vagy manipulálták az MI-kimenet megfelelő címkézésével és mesterséges eredetének közzétételével.³⁹

A Rendelet itt határozza meg a deepfake definícióját⁴⁰ is, amelyet a jogalkotó az AIA-re jellemző módon tágan és általánosan, a változások követéséhez szükséges rugalmasságra törekedve alakított ki. Így a technológia fejlődésének kevésbé kitett fogalommal operál, megelőzve a folyamatos jogszabály-korrektúra szükségességét. Az AIA a valóságot tükrözve nem szűkíti csak a mozgóképekre a terminust, és láthatjuk, hogy lényegi elemként tartalmazza a megtévesztő jelleget, ami kulcsfontosságú a szabályozási metodika szempontjából, hiszen pont e tulajdonságát jelöli meg a kockázatok forrásaként.

Az AIA az 50. cikk (4) bekezdésében foglalkozik újra a deepfake-el, meghatározva az ilyen technológia alkalmazóira vonatkozó, a kockázatok mérséklését célzó kötelezettségeket. Alkalmazónak a jogszabály szerint azok a természetes vagy jogi személyek, hatóságok, ügynökségek minősülnek, amelyek a felügyeletük alá tartozó MI-rendszert használják.⁴¹ A használat célját nem tisztázza a Rendelet, azonban egyértelműen kizárja az alkalmazókénti tevékenység lehetséges köréből azokat az eseteket, amikor az MI-rendszert személyes, tehát nem szakmai jellegű célokra használják. A magáncélra való használat tehát nem minősít alkalmazóvá senkit. A bevezető rendelkezésekből kiderül,⁴² hogy az alkalmazó általi használat az alkalmazótól eltérő személyeket is érinthet. E szabályokat összeolvasva az a kép áll össze, hogy az alkalmazó olyan végfelhasználó, aki elsősorban saját érdekében, saját szakmai esetleg üzleti céljaira használja a deepfake technológiát, amelynek működése, eredményei akár másokra is kihatással lehetnek.

Az alkalmazónak mint az átláthatósági kötelezettséget előíró norma címzettjének legfontosabb feladata annak közzététele, hogy a tartalmat mesterségesen hozták létre vagy manipulálták.⁴³ E tájékoztatást az első interakció vagy kitettség alkalmával, egyértelmű és jól megkülönböztethető, akadálymentes módon kell az érintett természetes személyek számára nyújtani.⁴⁴ Ameny-

³⁸ AIA preambulum (134) bekezdés.

³⁹ Ugyan nem derül ki, hogy a címkézés és a közzététel mit takar, azonban később az 50. cikk (7) bekezdésben megtudjuk, hogy a végrehajtást koordináló MI-hivatalnak segítenie kell uniós szintű gyakorlati kódexek kidolgozását a mesterségesen előállított vagy manipulált tartalom észlelésére és címkézésére vonatkozó kötelezettségek hatékony végrehajtásának elősegítése érdekében. Bízunk benne, hogy minél előbb eleget tesznek e kötelezettségeknek.

⁴⁰ Ezt ismétli meg a 3. cikk 60. pontjában.

⁴¹ AIA 3. cikk 4. pont.

⁴² AIA preambulum (13) bekezdés.

⁴³ AIA 50. cikk (4) bekezdés.

⁴⁴ AIA 50. cikk (5) bekezdés.

nyiben azonban a deepfake tartalom „nyilvánvalóan művészeti, kreatív, szatirikus, fiktív vagy hasonló mű vagy program részét képezi”, azaz például egy mozifilmben látható, úgy elegendő a megjelenést és az élvezeti értéket nem akadályozó közlés. Azt, hogy e tájékoztatást a gyakorlatban pontosan hogyan, milyen formában kell nyújtani, nem tudjuk meg az AIA-ból, mivel kódex a Bizottságra hagyja ennek kidolgozását.⁴⁵

Az AIA rendelkezéseinek betartását, így az átláthatósági követelmények teljesítését is többszintű hatósági kontroll biztosítja. A Rendelet minden tagállamban elrendeli a jogszabály végrehajtásáért dedikáltan felelős, független és pártatlan piacfelügyeleti hatóság létrehozását vagy kijelölését⁴⁶ és alapvetően ezekre bízta az AIA-nek való megfelelés ellenőrzését.⁴⁷ Az egységes közösségi felügyelet és biztonság megteremtése érdekében a Rendelet kiterjeszti⁴⁸ az EU piacfelügyeleti irányelvének⁴⁹ hatályát is az AIA hatálya alá tartozó MI rendszerekre és gazdasági szereplőkre, így az alkalmazókra is. Amennyiben az illetékes nemzeti hatóságnak elegendő oka van úgy ítélni, hogy egy MI-rendszer a személyek egészségére, biztonságára, illetve alapvető jogaira nézve kockázatot jelent, kötelező elvégeznie annak értékelését, és vizsgálni annak megfelelését az AIA-ban meghatározott követelményeknek.⁵⁰ Annak érdekében, hogy egy incidens se maradjon rejtve, az AIA bárkinek biztosítja, hogy panaszokat tegyen a releváns piacfelügyeleti hatóságnál, ha úgy véli, megsértették a kódex rendelkezéseit.⁵¹ Ha az alapjogokat is veszélyeztető kockázatot azonosítanak – ami a deepfake esetében nem ritka –, úgy a piacfelügyeleti hatóságnak értesíteni kell az alapvető jogok védelmét felügyelő nemzeti hatóságokat is,⁵² és velük együttműködve szükséges elvégezniük az értékelést. Elképzelhető, hogy a meg nem felelés nem csak egy ország területére korlátozódik, ilyenkor a nemzeti hatóságnak késedelem nélkül tájékoztatnia kell a Bizottságot és a többi államot is.⁵³

Abban az esetben, ha a hatóság úgy találja, hogy az MI-rendszer nem felel meg a Rendeletben megállapított szabályoknak, haladéktalanul elő kell írnia a gazdasági szereplőnek,⁵⁴ hogy rövid határidőn belül tegyen meg minden szükséges korrekciós intézkedést a megfelelés érdekében, vagy vonja ki az MI-rendszert a forgalomból, esetleg hívja vissza azt. Ha az érintett ezt követően nem tesz eleget a korrekciós intézkedéseknek, úgy a hatóságnak meg kell hoznia minden megfelelő átmeneti intézkedést az MI-rendszer nemzeti piacon való jelenlétének megtiltása, korlátozása, illetve a MI-rendszer forgalomból való kivonása vagy visszahívása érdekében.⁵⁵ Erről az intézkedéséről és az ügy minden további érdemi részletéről értesíteni kell a

⁴⁵ AIA 96. cikk (1) bekezdés d) pont.

⁴⁶ AIA 70. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ Egyes MI-rendszerek felügyeletét az általános szabálytól eltérően a Rendelet specializált piacfelügyeleti hatóságokra bízta, lásd pl. az AIA 74. cikk (3), (6), (8) és (9). bekezdéseit. Az ún. általános célú MI-rendszerek – ide tartozik a korábban említett, a deepfake előállításban új távlatokat nyitó generatív MI megoldások jelentős része is – esetében a felügyeletet az MI-hivatalra bízta, amennyiben az általános célú MI-modell és a rendszer kifejlesztését ugyanazon szolgáltató végezte. Lásd az AIA 75. cikk (1) bekezdését.

⁴⁸ AIA 74. és 75. cikkei.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1020 rendelete (2019. június 20.) a piacfelügyeletről és a termékek megfelelőségéről, valamint a 2004/42/EK irányelv, továbbá a 765/2008/EK és a 305/2011/EU rendelet módosításáról.

⁵⁰ AIA 79. cikk (2) bekezdés.

⁵¹ AIA 85. cikk.

⁵² Lásd: AIA 79. cikk (2) bekezdés, 77. cikk (1) bekezdés.

⁵³ AIA 79. cikk (3) bekezdés.

⁵⁴ AIA 79. cikk (2) bekezdés.

⁵⁵ AIA 79. cikk (5) bekezdés.

Bizottságot és a tagállamokat. Ha az eljárásra az 50. cikknek való meg nem felelés miatt került sor, azt külön is jelezni kell.⁵⁶ Utóbbi rendelkezés megerősíti, hogy az AIA kiemelt figyelmet fordít a szintetikus tartalmakra, így a deepfake-re vonatkozó szabályok betartására, és minden végrehajtó szervet igyekszik naprakészen tartani a visszaélésekkel kapcsolatban.

4.3. A hatályos deepfake rezsím hiányosságai és aggályai

Véleményem szerint az AIA több átgondolatlan döntést tartalmaz, deepfake-re fókuszáló rendelkezései jelen formájukban nem szolgálják maradéktalanul – sőt inkább veszélyeztetik – az emberi jogok védelmét és az etikai alapelvek érvényre juttatását, ezzel a Rendelet origóját, az emberközpontúságot. A problémák gyökere a szabályozási metodika helytelen kiindulási pontjából fakad, az AIA ugyanis rossz irányból tekint a technológiára: a rezsímet a deepfake jogszerű, hasznos, „kellemes” felhasználása által jelentett kockázataihoz igazítja, ami azonban a teljes „deepfake-kibocsátásnak” csak elenyésző része. Ha a jogalkotó tekintettel lett volna a jóval gyakoribb visszaélésszerű és káros alkalmazásokra, és ezeket veszi alapul a kockázatok felmérésekor, akkor szigorúbb, pontosabban kidolgozott, egyben emberközpontúbb jogszabályt alkotott volna. Természetesen érthető az a megfontolás is, miszerint a közösségi jogalkotás a tagállami szuverenitást tiszteletben tartva a nemzeti büntetőjogokra bízta az ártó felhasználás kezelését – hiszen ezek az esetek kivétel nélkül valamilyen bűncselekményt valósítanak meg. A veszélyek súlyára tekintettel azonban minden lehetséges eszközt meg kellett volna ragadnia azok megelőzése érdekében, így az ilyen deepfake létrehozására alkalmas MI rendszerek vagy tartalmak tiltásáig is el lehetett volna menni.

A deepfake olyan károkat tud okozni, amelyek messze meghaladják azt a kockázati szintet, ahogyan az AIA jelenleg kezeli, éppen ezért úgy vélem, elhibázott a „korlátozott kockázatú” kategóriába való besorolása is. Az AIA által az ide tartozó MI rendszerekre meghatározott rendelkezésekkel elérni kívánt jogvédelmi szint nem tükrözi a technológia által jelentett veszélyek súlyát, sőt, messze alulmúlja azt. Ha az EU a veszélyeket helyén kezelné, bizonyos deepfake alkalmazási területeket, felhasználási eseteket és alkalmazói magatartásokat akár az elfogadhatatlan kockázatot jelentő kategóriába is sorolhatott volna, hiszen a szelektív tiltásra számos nemzetközi példát ismerünk.⁵⁷ Ehelyett logikailag (is) felborítva a kockázatalapú megközelítést, alábecsült egy, a Rendelet által védett értékekre és a társadalomra potenciális és eltúlozhatatlan fenyegetést jelentő technológiát.

További – egyelőre megválaszolatlan – kérdéseket vet fel, hogy a deepfake generáló MI-rendszerek alkalmazóinak miért csak a szakmai jellegű tevékenységük során kell az előírt átláthatósági követelményeknek eleget tenni? Egyáltalán hol a határ a szakmai és a nem szakmai felhasználás között? Miért sugallja a Rendelet, hogy az „otthoni” felhasználás veszélytelenebb, amikor éppen ennek eredménye a rengeteg, kifejezetten jogsértő deepfake? Reális, hogy valaki üzleti tevékenységének vagy szakmájának részeként készít jogsértő tartalmakat, melyeken a Rendeletnek megfelelő egyértelmű módon jelzi azok valótlanágát? Aligha. Épp ellenkezőleg: aki ilyesmire vetemedik, mindent bevet annak érdekében, hogy névtelenségét megőrizze, és soha ne tudják összefüggésbe hozni az általa létrehozott deepfake-el. Az pedig, hogy ilyen személyektől, csoportoktól a jogszabályok betartását várjuk, kissé paradox gondolkodásra vallana.

⁵⁶ AIA 79. cikk (6) bekezdés d) pont.

⁵⁷ Lásd az 5. fejezetet.

4.4. Biztató jelek

A sok nyitott kérdés súlyos, mielőbb kezelendő problémákat takar. Az AIA-ben azonban mégis találunk olyan, némiképp megnyugtató rendelkezéseket, amivel a jogszabály igyekszik felvenni a harcot a veszélyekkel szemben. A szintetikus hangot, képet, videót vagy szöveget⁵⁸ létrehozni képes rendszerek szolgáltatóinak ugyanis kötelező e kimenetet géppel olvasható formátumban megjelölni úgy, hogy azok mesterségesen létrehozottként vagy manipuláltként észlelhetők legyenek.⁵⁹ E jelölésnek a lehető legmodernebb megoldásokon⁶⁰ kell alapulnia és interoperábilisnak kell lennie, aminek célja, hogy könnyen azonosítani lehessen a szintetikus tartalmat. Ugyan az AIA nem definiálja a szintetikus tartalom fogalmát és körét, azonban abból kiindulva, hogy az átláthatósági követelmény – adott esetben a számítógépes megjelölés – kiterjed mesterségesen manipulált tartalmakra is, véleményem szerint az is következik, hogy e kötelezettség teljesítése érinti a teljes deepfake palettát, akár modern – generatív MI –, akár primitívebb technológiával – arccserélés – hozták létre azokat. A Rendelet szerint⁶¹ szolgáltatónak minősül minden olyan természetes vagy jogi személy, hatóság, ügynökség vagy egyéb szerv, amely MI-rendszert vagy általános célú MI-modellt fejleszt vagy fejlesztet, és a saját neve vagy védjegye alatt – akár fizetés ellenében, akár ingyenesen – forgalomba hozza, üzembe helyezi. Összeolvasva tehát: az AIA hatálya alatt elvileg nem keletkezhet jogszerűen olyan deepfake, amiről legalább számítógéppel ne volna megállapítható „valódi kiléte”, azonban azt, hogy az ilyen tartalomról mindenki számára felfogható módon, egyértelműen jelezzék valótlan-ságát, a Rendelet nem teszi kötelezővé – legalábbis a személyes célú, nem szakmai alkalmazás esetében. Tekintettel arra, hogy az ártó célú deepfake készítés és felhasználás az esetek jelentős részében éppen a magánhasználat következménye, a rendelkezések kockázat-mérséklő ereje és hatása erősen megkérdőjelezhető.

Érdemes kiemelni a jogalkotó két másik, igen átgondolt döntését is, amelyek arról tanúskodnak, hogy az említett hibák mellett is felismerték a deepfake jelentette veszélyeket. Az első a már taglalt átláthatósági követelmények kiterjesztése a szabad és nyílt forráskódú licencek által kibocsátott MI-rendszerekre. Az AIA alapvetően nem alkalmazandó a mindenki számára hozzáférhető megoldásokra, azonban a 2. cikk (12) bekezdése értelmében a hatálya mégis kiterjed az ilyen MI-rendszerekre, amennyiben azokat az 50. cikk hatálya alá tartozó MI-rendszerként⁶² hozzák forgalomba, vagy helyezik üzembe. Tekintettel arra, hogy számos deepfake létrehozására képes alkalmazás nyílt forráskóddal rendelkezik, így e rendelkezés kvázi a védvonalak kiterjesztéseként is értelmezhető, ami megnövelheti az AIA hatékonyságát az ártó képességgel is rendelkező MI alkalmazásokkal szemben.

Végül pedig az AIA 99. cikke komoly összegű bírságokat helyez kilátásba a Rendeletnek való meg nem felelés, így a szolgáltatókra és az alkalmazókra vonatkozó, az 50. cikk szerinti átláthatósági kötelezettségek be nem tartása esetére is. Tekintettel arra, hogy ennek összege akár 15.000.000 euró, vagy vállalkozás esetén az előző pénzügyi év teljes globális éves árbevételének legfeljebb 3%-át kitevő összeg is lehet, igen komoly elrettentő erővel bír.

⁵⁸ Ahogyan már utaltam rá, ilyen megoldásokkal hozzák létre napjainkban a deepfake-ek túlnyomó többségét.

⁵⁹ AIA 50. cikk (2) bekezdés.

⁶⁰ Az AIA preambulum (133) bekezdés példálózva sorol föl néhány műszaki megoldást, így „például vízjeleket, metaadat-azonosításokat, a tartalom eredetének és hitelességének bizonyítására szolgáló kriptográfiai módszereket, naplózási módszereket, ujjlenyomatokat vagy egyéb technikákat”.

⁶¹ AIA 3. cikk 3. pont.

⁶² Az 50. cikk (4) bekezdése szerint a deepfake-ek is ide tartoznak.

A bírságok kiszabásának módjával kapcsolatban az AIA tiszteletben tartja a tagállamok eltérő közigazgatási jogrendszerait, így csak a kereteket szabja meg:⁶³ elsősorban a közigazgatási bírságokra vonatkozó szabályok alkalmazását írja elő azzal, hogy a bírságokat – megfelelő eljárási garanciák mellett – az illetékes nemzeti bíróságoknak, vagy adott esetben más, erre feljogosított szervezetnek kell kiszabnia. A kódex ugyanakkor közös rendező elvként köti ki, hogy a szankciók alkalmazásának minden tagállamban azonos hatással kell járnia, és biztosítani kell az azokkal szembeni hatékony jogorvoslatokat. További közösségi kontrollt jelent, hogy a tagállamoknak a végrehajtási intézkedésekre vonatkozó belső szabályokról haladéktalanul, de legkésőbb az alkalmazás kezdőnapjáig értesíteni kell a Bizottságot. Mindezek mellett meggyőződésem, hogy a deepfake-et etikus célokra készítőket mindent meg fognak tenni a bírság elkerülése érdekében, azonban ahogy említettem, nem ők jelentik a fő problémát.

5. Kitekintés

Bár az EU nyíltan törekszik a globális MI szabályozás irányainak meghatározására, egyelőre az USA és Kína mögött kullog. E két hatalom különböző okokból, de igencsak elhúzott az MI versenyben, ami egyben azt is jelenti, hogy érdemes figyelemmel követni szabályozási tevékenységüket, ezért a tanulmány célját szem előtt tartva kiemelem az USA deepfake megközelítésének fontosabb mozzanatait, illetve néhány nemzetközi példával is árnyalom az EU szabályozási politikáját a területen. A tavalyi év jogalkotási eseményei bizakodásra adtak okot, mivel az Egyesült Államok elnöke által deklarált MI megközelítés részeként született néhány, a szintetikus tartalom – így a deepfake-ek – helyzetét is érintő norma. Az USA és az EU végig fej-fej mellett haladtak a saját átfogó MI szabályozási kereteik kialakításával, de végül az AIA-t rövidebbel megelőzve született⁶⁴ az az elnöki rendelet,⁶⁵ ami szövetségi szinten kodifikálta a technológiával kapcsolatos egyes kérdések kereteit.

A rendelet már a céljai között rögzíti, hogy: „az MI felelőtlen használata súlyosbíthatja az olyan társadalmi károkat, mint a dezinformáció”.⁶⁶ A jogszabály ugyan nem operál fogalmi szinten deepfake-el, azonban több olyan rendelkezést tesz, amelyek implicit módon, de kiterjednek az ilyen MI által generált tartalmakra, és azok veszélyeinek kezelésére is. Az elnök utasította kereskedelmi minisztert, hogy a kockázatok csökkentése érdekében építse ki mesterséges intelligencia-rendszerek által előállított szintetikus tartalom azonosítására és címkézésére alkalmas képességeket. A rendelet értelmében több kormányzati hivatalnak együttműködve kell a meglévő gyakorlatokat összegző, tudományosan alátámasztott, további standardok kialakítását megalapozó jelentést készíteni⁶⁷ olyan témakörökben, mint a szintetikus tartalmak felismerése, azok megjelölése – például digitális vízjellel –, valamint a generatív AI által, valódi személyeket ábrázoló non-konszenzuális szexuális tartalmak előállításának megelőzése.⁶⁸ Láthatjuk, hogy az elnöki rendelet hatóköre számos hasonlóságot mutat az AIA-vel, szinte azonos fókuszpon-

⁶³ Lásd az AIAI 99. cikk (1)-(2) és (9)-(10) bekezdés rendelkezéseit.

⁶⁴ A két jogszabály összehasonlításáról ld.: Boone (2024).

⁶⁵ Executive Order 14110 of Oct 30, 2023 - Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence [E.O].

⁶⁶ E.O. 14110. Sec. 1.

⁶⁷ E.O. 14110. Sec. 4.5. a).

⁶⁸ E.O. 14110. Sec. 4.5. a) (ii)-(iv).

tokat határozva meg a szintetikus média kezelésével kapcsolatban. Az említett jelentést⁶⁹ igen széles társadalmi és piaci egyeztetésre alapozták, a visszajelzések⁷⁰ számos esetben kiemelték a deepfake általam is tárgyalt veszélyeit, aminek fényében bizakodhatunk, hogy a jövőbeli esetleges szövetségi szintű szabályozás megfelelően fogja kezelni a technológia által jelentett kockázatokat. Megemlítendő, hogy az elmúlt években több, kifejezetten deepfake-specifikus törvényjavaslatot (Graham, 2024; Clarke, 2023; Morelle, 2023) is beterjesztettek a Kongresszus elé, ám – legalábbis e tanulmány lezárásáig – nem került sor azok elfogadására.

Habár a szövetségi kodifikáció még várat magára, néhány állam már komoly lépéseket tett a deepfake-ek káros felhasználásának visszaszorítására (Graham, 2024): Texasban bűncselekménnyé nyilvánították az olyan megtévesztő deepfake videók készítését, amelyeknek célja a választás eredményének befolyásolása, míg Új Mexikóban vagy Indianában kötelezővé tették a politikai kampányban használt deepfake tartalmak megjelölését. Az államok eltérően közelítik meg a szexuális tartalmú deepfake-ek helyzetét. A bosszúpornót – így annak mesterségesen előállított változatát is – 46 államban büntetik (Hao, 2021), de Lousianában vagy Florida államban például csak a kiskorúakat ábrázoló deepfake tartalmakat tették büntethetővé (Graham, 2024), míg négy állam általános jelleggel tiltja az MI által létrehozott, non-konszenzuális pornográfiát (Donegan, 2023). Világszerte ugyancsak vegyes a helyzet. Japánban például éppen a közelmúltban tiltották be az olyan szexuális tartalom előállítását, amelyeket a szereplők beleegyezése nélkül készítenek (MTI, 2023). Az Egyesült Királyságban ennél is tovább mennek: az idei évtől az explicit deepfake-ek létrehozói korlátlan összegű bírsággal néznek szembe, de akár börtönbe is kerülhetnek, ha az eredmény nagyobb nyilvánosság előtt megosztásra kerül (Cooney, 2024).

Már szóba került, hogy az ártó deepfake tartalmakat rendszerint nem az internet sötét sarkaiban eldugva találjuk, hanem egyszerű Google kereséssel hozzáférhetőek. Éppen ezért magam is osztom azok véleményét, akik úgy tartják (Lawelle, 2024), hogy a deepfake-ek visszaszorításában nemcsak az államoknak, de a technológiát fejlesztő, valamint az annak készítéséhez és terjesztéséhez szükséges ökoszisztémát biztosító – így a megosztási felületeket, online tereket kontrolláló – piaci szereplőknek is kiemelt szerepe van. Vítán felül áll, hogy e felelősség elsősorban a legnagyobb közösségi médiát és egyéb digitális szolgáltatást nyújtó tech-óriásokat terheli, akiket az EU digitális piacait szabályozó rendelete „kapuőröknek” nevez.⁷¹ Ilyen cég például a Meta, az Amazon vagy a Google tulajdonos Alphabet (Schmidt, 2024). Rajtuk kívül kiemelt szerepe van az online kereskedelmet facilitáló vállalkozásoknak is. Fontosságukat jól mutatja az NBC News tavalyi esettanulmánya (Tenbarga, 2023), mely szerint az egyik legnagyobb, szexuális tartalmú deepfake-et is megosztó oldalon az akár személyre szabott tartalmakat a két vezető fizetési szolgáltató, a Visa és a Mastercard rendszerén keresztül is megvásárolhatják az ügyfelek. Mindezt annak ellenére, hogy a Visa üzletszabályzata például kifejezetten tiltja, hogy a cég termékeivel olyan tartalomért fizessenek, ami beleegyezés nélküli szexualitást ábrázol.

⁶⁹ A dokumentum e tanulmány lezárásának idején még nem készült el, tervezete itt olvasható: <https://shorturl.at/ygFrT>

⁷⁰ A visszajelzések itt olvashatóak: <https://shorturl.at/bivHU>

⁷¹ Lásd az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 Rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály) [DMA] 3. cikkét.

6. Záró gondolatok

Bízom benne, hogy tanulmányom végére érve egyértelművé váltak a deepfake megjelenésével az emberiségre zúduló óriási kihívások és veszélyek, amelyeknek bárki, legyen akármilyen felkészült, áldozatául eshet. Az AIA rendelkezéseit tanulmányozva esetleg az a benyomásunk alakulhatott ki, mintha a jogalkotó némiképp felelőtlenül szemet hunyt volna a veszélyek felett. Bár a kódex törekedett arra, hogy ne hagyja figyelmen kívül a technológiát, rendelkezései – melyek a maguk nemében helytállóak – mégis olyan oldalról ragadják meg a jelenséget, ahol az emberi jogok és a társadalom biztonsága a talán még komoly jogi beavatkozás nélkül is védelmet élvezne. Úgy gondolom, ha valóban szeretné érvényesíteni az emberközpontúságot, a Rendeletnek észlelnie kellene a deepfake visszaélészerű használatával felmerülő kockázatok teljes körét, és keményen reflektálnia kellene azokra. A fellépés a deepfake-re vonatkozó szabályok szigorításával, magasabb kockázati kategóriába való besorolásával, speciális biztonsági intézkedések bevezetésével, végső soron pedig – a nem példátlan – kategorikus tiltással is megvalósítható volna.

Fontos leszögeznünk azonban, hogy a deepfake jelentette kockázatokat jogi előírásokkal csak mérsékelni lehet, kizárni még az AIA-nél jóval szigorúbb rendelkezésekkel sem. Lássuk be, a jog jelen tudásunk szerint eszköztelen egy, a bűnüldöző hatóságok számára is alig ismert, az interneten könnyen és kvázi korlátok nélkül terjedő technológiával szemben. Önmagában a rossz célú használat tiltása, az AIA-ben kodifikált átláthatósági követelményekhez hasonló szabályok előírása nem fogja teljesen megoldani az aggasztó helyzetet. Aki ártó szándékkal hoz létre ilyen tartalmakat, az nemhogy nem fogja feltüntetni azok deepfake-jellegét, hanem minden tőle telhetőt megtesz annak érdekében, hogy eltűnjön a föld színéről.

A bemutatott veszélyek önmagukban is jelentős kockázatokat jelentenek az emberekre, alapjogaikra és a társadalom egészére nézve, azonban a helyzetet súlyosbítja a deepfake-el és a mesterséges intelligenciával kapcsolatban fennálló, általános társadalmi tudatlanság és homály. Nem csoda, hogy „a deepfake által generált fake news-t nem is a dezinformációs szándékkal terjesztő felhasználók terjesztik a legnagyobb mértékben, hanem azok, akiket megtévesztett a manipulált tartalom.” (Gosztonyi & Lendvai, 2024, 44). Ha eljutunk oda, hogy valaki egy ilyen videót látva megkérdőjelezi annak hitelességét, akkor már egy lépéssel közelebb kerültünk a technológia uralásához, és nem veszítettük el a harcot. Éppen ezért véleményem szerint a káros deepfake tartalmak veszélyeinek csökkentéséhez sokkal nagyobb szükség volna átgondolt és szisztematikus, az MI-tudatosságot növelő programokra és stratégiára, mintsem nehezen végrehajtható kikényszeríthető jogszabályokra. Meggyőződésem, hogy az ártó deepfake-ek készítése és terjesztése ellen a jogalkotás, a piac és a civil szféra közös, összehangolt fellépése szükséges, amit átfogó társadalmi tudásbővítés egészít ki. Így talán van esélyünk arra, hogy a volánnál maradjunk az MI korában.

Hivatkozások

- Ahmed, Z. (2024. január 22.). *Fake Joe Biden robocall: AI-Generated Election Interference. Resemble AI*. Online: <https://tinyurl.com/2juukrxx>
- Ajder, H., Patrini, G., Cavalli, F., & Cullen, L. (2019). *The State of Deepfakes: Landscape, Threats, and Impact*. Deeptrace.
- Bitport (2024. április 26.). *Ezúttal egy iskolaigazgatót hurcoltak meg deepfake miatt*. Online: <https://tinyurl.com/262n754a>

- Black, J., & Fullerton, C. (2020). Digital Deceit: Fake News, Artificial Intelligence, and Censorship in Educational Research. *Open Journal of Social Sciences*, 8(7), 71–88. <https://doi.org/10.4236/jss.2020.87007>
- Bodnár Z. (2020. február 21.). *Először vetettek be választási kampányban deepfake videókat*. Qubit. Online: <https://tinyurl.com/5av66hza>
- Bommasani, R., Hudson, D. A., Adeli, E., Altman, R., Arora, S., von Arx, S., Bernstein, M. S., Bohg, J., Bosselut, A., Brunskill, E., Brynjolfsson, E., Buch, S., Card, D., Castellon, R., Chatterji, N., Chen, A., Creel, K., Davis, J. Q., Demszky, D., ... Liang, P. (2022). *On the Opportunities and Risks of Foundation Models* (arXiv:2108.07258). arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2108.07258>
- Boone, T. S. (2024. szeptember 9.). *An Examination Of Certain Key Features Of The New White House Executive Order On Artificial Intelligence*. Corvinus University of Budapest. Online: <https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/10301/>
- Business Reporter (2024. május 29.). *The EU AI Act: Necessary regulation or a barrier to innovation?* Online: <https://tinyurl.com/24rhmtvt>
- Carpenter, P. (2024. november 6.). *Deepfakes didn't disrupt the election, but they're changing our relationship with reality*. The Hill. Online: <https://tinyurl.com/58d7cuj4>
- Chadha, A., Kumar, V., Kashyap, S., & Gupta, M. (2021). Deepfake: An Overview. In P. K. Singh, S. T. Wierzchoń, S. Tanwar, M. Ganzha, & J. J. P. C. Rodrigues (Szerk.), *Proceedings of Second International Conference on Computing, Communications, and Cyber-Security* (pp. 557–566). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-16-0733-2_39
- Chen, H., & Magramo, K. (2024. február 4.). *Finance worker pays out \$25 million after video call with deepfake 'chief financial officer'*. CNN. Online: <https://tinyurl.com/ms8xbmyx>
- Cheng, J. (2013. július 12.). *Bruce Lee Controversially Resurrected for Johnnie Walker Ad*. Time. Online: <https://newsfeed.time.com/2013/07/12/bruce-lee-resurrected-for-whisky-ad/>
- Clarke, Y. D. (2023. szeptember 21.). *Clarke Leads Legislation to Regulate Deepfakes*. Congresswoman Yvette Clarke. Online: <https://bit.ly/3ONDKbE>
- Cooney, C. (2024. április 16.). *Creating sexually explicit deepfakes to become a criminal offence*. BBC. Online: <https://www.bbc.com/news/uk-68823042>
- Council of the EU (2024. május 21.). *Artificial intelligence (AI) act: Council gives final green light to the first worldwide rules on AI*. Online: <https://tinyurl.com/5d7w8nhc>
- Damiani, J. (2019. szeptember 3.). *A Voice Deepfake Was Used To Scam A CEO Out Of \$243,000*. Forbes. Online: <https://shorturl.at/Xzs62>
- Davies, S. (2024. január 12.). *Generative AI and deepfakes. How AI will create disinformation*. Online: <https://thumos.uk/generative-ai-and-deepfakes/>
- De Luce, D. (2024. október 22.). *Can you spot the celebrity „deepfakes” in a new ad warning against election disinfo?* NBC News. Online: <https://tinyurl.com/444x497f>
- Devlin, K., & Cheetham, J. (2023. március 24.). *Fake Trump arrest photos: How to spot an AI-generated image*. BBC News. Online: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-65069316>
- Donegan, M. (2023. március 13.). *Demand for deepfake pornography is exploding. We aren't ready for this assault on consent*. The Guardian. Online: <https://tinyurl.com/mrk95byt>
- Dredge, S. (2016. március 17.). *Five of the best face swap apps*. The Guardian. Online: <https://tinyurl.com/ywvwxbau>
- Elliott, V. (2024. május 30.). *The WIRED AI Elections Project*. Wired. Online: <https://bit.ly/3OLH3jy>

- Europol (2024). *Facing reality? Law enforcement and the challenge of deepfakes: An observational report from the Europol innovation lab*. Publications Office. Online: <https://doi.org/10.2813/158794>
- Európai Bizottság (2019). *Etikai iránymutatás a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozóan*. Publications Office. Online: <https://doi.org/10.2759/428483>
- Ewe, K. (2023. december 28.). *Elections Around the World in 2024*. Time. Online: <https://bit.ly/41qIwmP>
- Feiner, L. (2024. augusztus 21.). *Telecom will pay \$1 million over deepfake Joe Biden robocall*. The Verge. Online: <https://tinyurl.com/mu9w9m6e>
- Gosztonyi G., & Lendvai G. (2024). Deepfake és dezinformáció. Mit tehet a jog a mélyhamisítással készített álhírek ellen? *Médiakutató*, 25(1), 41–49. <https://doi.org/10.55395/MK.2024.1.3>
- Goyal, M. (2023. március 8.). *What is generative AI, what are foundation models, and why do they matter?* IBM Blog. Online: <https://tinyurl.com/zzae95xu>
- Graham, M. M. (2024. június 26.). *Deepfakes: Federal and state regulation aims to curb a growing threat*. Thomson Reuters Institute. Online: <https://tinyurl.com/235zahsf>
- Guterman, D. (2024. május 29.). *AI and the 2024 Elections*. Harvard Kennedy School. Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Online: <https://bit.ly/4gnwTkO>
- Hacker, P. (2023). *What's Missing from the EU AI Act: Addressing the Four Key Challenges of Large Language Models*. Verfassungsblog. Online: <https://bit.ly/49vjeFX>
- Hao, K. (2020a. október 9.). *Inside the strange new world of being a deepfake actor*. MIT Technology Review. Online: <https://tinyurl.com/fz9dswrb>
- Hao, K. (2020b. október 20.). *A deepfake bot is being used to “undress” underage girls*. MIT Technology Review. Online: <https://tinyurl.com/22ej4fcd>
- Hao, K. (2021. február 12.). *Deepfake porn is ruining women's lives. Now the law may finally ban it*. MIT Technology Review. Online: <https://tinyurl.com/yc26rvht>
- Herke Cs. (2023). Deepfake: Áldás vagy átok? *Pro Futuro*, 13(1), 157–178. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13334>
- Holdsworth, J., & Scapicchio, M. (2024. június 17.). *What is Deep Learning?* IBM. Online: <https://www.ibm.com/topics/deep-learning>
- Holliday, C. (2021). Rewriting the stars: Surface tensions and gender troubles in the online media production of digital deepfakes. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 27(4), 899–918. <https://doi.org/10.1177/13548565211029412>
- Hood, C. (2021. augusztus 29.). *How Deepfake Technology Can Change The Movie Industry*. ScreenRant. Online: <https://tinyurl.com/4mfb9mb2>
- Huang, K. (2023. április 8.). *Why Pope Francis Is the Star of A.I.-Generated Photos*. The New York Times. Online: <https://tinyurl.com/ycx2ss2a>
- Hurst, L. (2023. október 20.). *How AI is driving an explosive rise in deepfake pornography*. Euronews. Online: <https://tinyurl.com/4ssm7cy6>
- IBM (2021. február 9.). *What are foundation models?* IBM Research. Online: <https://bit.ly/4i-CV150>
- Jain, J. (2023. április 29.). *The AI Intimacy Trap – How Persuasion Machines Can Lead To Societal Collapse And What To Do About It*. Hotel AI, Marketing, Tech and Loyalty. Online: <https://tinyurl.com/5f4y9rm3>
- Kan, M. (2019. május 17.). *This AI Can Recreate Podcast Host Joe Rogan's Voice To Say Anything*. PCMag. Online: <https://tinyurl.com/m63cxc5d>

- Kelleher, K. (2023. augusztus 10.). *Revenge Porn and Deep Fake Technology: The Latest Iteration of Online Abuse*. Boston University. Online: <https://tinyurl.com/amvk85x6>
- Koltay A. (2020). A hazugságok alkotmányos védelme? *Jogtudományi Közlöny*, 75(7–8), 302–313. Online: https://real-j.mtak.hu/13974/21/JK_2020_7_8.pdf
- Lawelle, B. (2024. február 2.). *We Are In The Middle Of An AI Deepfake Porn Crisis*. Junkee. Online: <https://junkee.com/ai-deepfake-porn-crisis-explained/356764>
- Levine, A. (2024. június 19.). *The EU AI Act: Key provisions and future impacts*. Thoropass. Online: <https://thoropass.com/blog/compliance/eu-ai-act/>
- Linn, G. (2024. január 26.). *Mia Janin took own life after bullying—Inquest*. BBC. Online: <https://www.bbc.com/news/articles/cn0nd1gnj4lo>
- Maddocks, S. (2020). ‘A Deepfake Porn Plot Intended to Silence Me’: Exploring continuities between pornographic and ‘political’ deep fakes. *Porn Studies*, 7(4), 415–423. <https://doi.org/10.1080/23268743.2020.1757499>
- Mahdawi, A. (2023. április 1.). *Nonconsensual deepfake porn is an emergency that is ruining lives*. The Guardian. Online: <https://tinyurl.com/ycyvz44z>
- Molnár G. (2024. augusztus 19.). *Donald Trump elfogadta Taylor Swift „támogatását” – AI-képeken a rajongók*. Index. Online: <https://tinyurl.com/2mdnyet3>
- Morelle, J. (2023. május 5.). *Congressman Joe Morelle Authors Legislation to Make AI-Generated Deepfakes Illegal*. Online: <https://tinyurl.com/hzz2fk8n>
- MTI (2023. május 2.). *Japánban betiltják a beleegyezés nélkül készített szexuális tartalmú felvételeket*. Maszol. Online: <https://tinyurl.com/2ectrs5n>
- Naezer, M., & van Oosterhout, L. (2021). Only sluts love sexting: Youth, sexual norms and non-consensual sharing of digital sexual images. *Journal of Gender Studies*, 30(1), 79–90. <https://doi.org/10.1080/09589236.2020.1799767>
- Narvali, A. M., Skorburg, J. A. (Gus), & Goldenberg, M. J. (2023. november 28.). *Cyberbullying girls with pornographic deepfakes is a form of misogyny*. The Conversation. Online: <https://tinyurl.com/y2389rhx>
- Németh Á. (2024. március 24.). *Giorgia Meloni kártérítést kér a róla terjesztett deepfake videók miatt*. Index. Online: <https://tinyurl.com/c3wvn3my>
- Norgaard, J. G. (2024. augusztus 27.). *Council Post: The US Innovates, The EU Regulates: How Can The EU Change This Narrative?* Forbes. Online: <https://tinyurl.com/yckrytrm>
- Payne, L. (2024. augusztus 11.). *Deepfake*. Britannica. Online: <https://bit.ly/41IJKdt>
- Resemble.AI. (2024, szeptember 26.). *AI Safety: Deepfake Incident Report*. Online: <https://bit.ly/3ZKkCSb>
- RTL (2024. május 16.). *Gyermekpornográfiának is minősülhet az általános iskolai osztálytársról készült deepfake videó* [Video]. Online: <https://tinyurl.com/4ff5h9cu>
- Ryan-Mosley, T. (2023. december 1.). *A high school's deepfake porn scandal is pushing US lawmakers into action*. MIT Technology Review. Online: <https://tinyurl.com/42bu9ttt>
- Schmidt, J. P. (2024. május 31.). *Digital Markets Act: European Commission designates further gatekeeper and core platform services*. NOERR. Online: <https://tinyurl.com/35sr5m4x>
- Security Hero (2023). *2023 State Of Deepfakes: Realities, Threats, And Impact*. Online: <https://bit.ly/4fb3ERk>
- Sensity (2024). *The State of Deepfakes 2024*. Online: <https://sensity.ai/reports/>
- Shepardson, D. (2024a. május 23.). *US political consultant indicted over AI-generated Biden robocalls*. Reuters. Online: <https://tinyurl.com/hkxm7m5p>

- Shepardson, D. (2024b. szeptember 26.). *Consultant fined \$6 million for using AI to fake Biden's voice in robocalls*. Reuters. Online: <https://tinyurl.com/3t7rbwss>
- Somers, M. (2020. július 21.). *Deepfakes, explained*. MIT Sloan. Online: <https://bit.ly/3Dhvj5B>
- Speechify. (2024). *Real-Time AI Dubbing with Voice Preservation*. Online: <https://bit.ly/3B9c3XD>
- Spring, M. (2024. március 4.). *Trump supporters target black voters with faked AI images*. BBC. Online: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68440150>
- Taylor, M. (2024. október 3.). *An AI Deepfake Could Be This Election's November Surprise*. Time. Online: <https://time.com/7033256/ai-deepfakes-us-election-essay/>
- Tenbarge, K. (2023. március 27.). *Found through Google, bought with Visa and Mastercard: Inside the deepfake porn economy*. NBC News. Online: <https://tinyurl.com/cj4nmsar>
- Tenbarge, K., & Chan, M. (2023. november 23.). *For teen girls victimized by 'deepfake' nudes, there is little recourse*. NBC News. Online: <https://tinyurl.com/4smfxkwu>
- The Dalí Museum (2019. január 23.). *Dalí Lives: Museum Brings Artist Back to Life with AI*. Online: <https://tinyurl.com/55fs7dv8>
- Trish, B. A. (2024. október 16.). *4 ways AI can be used and abused in the 2024 election, from deepfakes to foreign interference*. The Conversation. Online: <https://tinyurl.com/adkry95m>
- Truby, J., Brown, R. D., Ibrahim, I. A., & Parellada, O. C. (2022). A Sandbox Approach to Regulating High-Risk Artificial Intelligence Applications. *European Journal of Risk Regulation*, 13(2), 270–294. <https://doi.org/10.1017/err.2021.52>
- Tsui, M. (2022. július 25.). *Deepfake Video Examples and How to Detect One*. ExpressVPN Blog. Online: <https://www.expressvpn.com/blog/how-to-spot-a-deepfake-video/>
- UNICEF (2024). *Cyberbullying: What is it and how to stop it*. Online: <https://bit.ly/4g54qAD>
- US Senate (2024. június 12.). *Senate Republican Blocks Durbin's Attempt to Tackle Nonconsensual, Sexually-Explicit Deepfakes*. United States Senate Committee on the Judiciary. Online: <https://tinyurl.com/2p9mz8ur>
- Vella, V. (2021. március 12.). *Bucks County woman created 'deepfake' videos to harass rivals on her daughter's cheerleading squad, DA says*. The Philadelphia Inquirer. Online: <https://tinyurl.com/5enzzku2>
- Ventura, J. (2024. november 1.). *Raffensperger asks X to take down „false” video purporting to show voter fraud*. The Hill. Online: <https://tinyurl.com/bdzm2eju>
- Wakefield, J. (2022. március 18.). *Deepfake presidents used in Russia-Ukraine war*. BBC. Online: <https://www.bbc.com/news/technology-60780142>
- Weimann, G., & Masri, N. (2023). Research Note: Spreading Hate on TikTok. *Studies in Conflict & Terrorism*, 46(5), 752–765. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1780027>
- Westerlund, M. (2019). The Emergence of Deepfake Technology: A Review. *Technology Innovation Management Review*, 9(11), 39–52. <https://doi.org/10.22215/timreview/1282>
- Winick, E. (2018. október 16.). *How acting as Carrie Fisher's puppet made a career for Rogue One's Princess Leia*. MIT Technology Review. Online: <https://tinyurl.com/bdz4p7ky>
- Zinski, D. (2020. augusztus 18.). *Harrison Ford Is Young Han In Solo Deepfake Video*. ScreenRant. Online: <https://tinyurl.com/38mrp3hk>



AZ ÜGYVÉDI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI OKOK ALÓLI KIVÉTELEK ELVI ÉS GYAKORLATI MEGKÖZELÍTÉSben

BARANYI BERTOLD*^{ID}

* Egyetemi tanársegéd, ELTE Állam-és Jogtudományi Kar; ügyvéd, Baranyi-Timár Ügyvédi Iroda; a Magyar Jogász Egylet Közigazgatási Eljárásjogi Szakágának vezetője. E-mail: bertold.baranyi@ajk.elte.hu

Absztrakt

Az ügyvédi tevékenységgel összeférhetetlen tevékenységek és jogviszonyok rendszere látszólag szilárd alapelveket, törvényszerűségeket követ. A rendszerváltást követő időszakban az ügyvédi összeférhetlenség alóli kivételek köre fokozatosan bővült, és mára közel harminc olyan tevékenységet, illetve jogviszonyt különböztethetünk meg, amelyet a szó szoros értelmében vett ügyvédi tevékenység mellett, sőt adott esetben annak részeként az ügyvéd folytathat. Az ügyvédi összeférhetlenség alóli kivételeket éppen ezért a jogintézmény klasszikus elvi mércéjével vizsgálom, különös tekintettel arra is, hogy az összeférhetlenségi okok az ügyvédek számára gyakran indokolatlan korlátozásnak tűnnek, illetve – legalábbis látszólag – ellentmondanak a tisztességes gazdasági verseny logikájának. A vizsgálat alapján megállapítható, hogy az ügyvédi összeférhetlenségi okok alóli – tételesen szabályozott kivételek – változó mértékben, de valamennyi, az összeférhetlenségi okok alapját képező elvet kérdőjelezi meg.

Kulcsszavak

ügyvédi összeférhetlenség, ügyvédi függetlenség, ügyvédi hivatás tekintélye, igazságszolgáltatás

Abstract

The system of activities and legal relationships that are incompatible with the profession of attorney appears to follow a set of solid principles and regularities. In the period following the change of regime, the range of exceptions to the conflict of interest for lawyers has gradually expanded and there are now almost thirty activities and legal relationships which can be carried on by attorneys in addition to, or, where appropriate, as part of their activities in the strict sense of the word. I therefore examine the exceptions to the conflict of interest for lawyers in the light of the classic principles of the legal institution, particularly in view of the fact that the grounds for conflict of interest often appear to lawyers to be an unjustified restriction or, at least on the face of it, contrary to the logic of fair competition. The analysis shows that the exceptions to the conflict of interest grounds for attorneys, which are laid down in specific rules, call into

question, to varying degrees, all the principles underlying the conflict of interest grounds.

Keywords

incompatibility of attorneys, independence of attorneys, authority of the legal profession, administration of justice

1. Bevezetés

Sir Isaac Newton filozófiája lényegét így foglalta össze: „Bárcsak a természet többi jelenségét is ugyanilyen érveléssel tudnánk levezetni mechanikai elvekből; mert számos okból feltételezem, hogy mindezek bizonyos erőkön múlhatnak, amelyek a testek részecskéit eddig ismeretlen okok miatt vagy kölcsönösen egymás felé hajtják, és szabályos alakzatokba állnak össze, vagy taszítják és távolodnak egymástól. Mivel ezek az erők ismeretlenek, a filozófusok eddig hiába próbálták kutatni a természetet; de remélem, hogy az itt lefektetett elvek fényt derítenek erre vagy a filozófia valamelyik igazabb módszerére” (Newton, 1846, 68).

Az ügyvédi tevékenységgel összeférhetetlen tevékenységek és jogviszonyok rendszere látszólag a newtoni fizikához hasonlatosan szilárd alapelveket, törvényszerűségeket követ. Garantálja az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat az igazságszolgáltatásbeli pozíciók szétválasztásával. Biztosítja az ügyvédségbe vetett közbizalmat az ügyvéd közhatalomtól való és más, az ügyfél érdekeivel, valamint az ügyvéd sajátos pozíciójával összeegyeztethetetlen függelmi helyzet megelőzésével, továbbá az ügyvédi hivatás méltóságának megőrzésével. Az ügyféli érdekek érvényesülését szolgálja, hiszen megköveteli, hogy az ügyvéd főállásban az ügyfelek rendelkezésére álljon. Ezek az elvek egymást erősítve, és szélsőségesen alkalmazva a XX. század közepére lényegében elzárták az ügyvédeket szinte minden más kereső foglalkozás, tevékenység folytatásától, jogviszony létesítésétől.¹

A rendszerváltást követő időszakban az ügyvédi összeférhetlenség alóli kivételek köre fokozatosan egyre bővült, és mára közel harminc olyan tevékenységet, illetve jogviszonyt különböztethetünk meg, amelyet a szó szoros értelemben vett ügyvédi tevékenység mellett, sőt adott esetben annak részeként az ügyvéd folytathat. E kivételek, valamint az összeférhetlenségi okok alkalmazásának a gyakorlata – látszólag és valójában – gyakran ellentétbe kerülnek az összeférhetlenségi okok szabályozásának évszázadok alatt kikristályosodott elveivel.

Kérdés, hogy csupán egyedi, a főszabályt erősítő kivételekről, a klasszikus ügyvédi elvektől való indokolatlan eltérésekről van szó, vagy bár az ügyvédi összeférhetlenség (és ebből következően akár az ügyvédi hivatás) klasszikus alapelvei – az egyre komplexebbé váló jogi és társadalmi viszonyok közepette – makroszinten látszólag továbbra is működnek, az egyes kivételek és a gyakorlat szintjén megjelenő eltérések miatt éppen azok érvényessége kérdéselődik meg.

A jelen tanulmányban az ügyvédi összeférhetlenség alóli kivételeket éppen ezért a jogintézmény klasszikus elvei mércéjével vizsgálom, különös tekintettel arra is, hogy az összeférhetlenségi okok az ügyvédek számára gyakran indokolatlan korlátozásnak tűnnek, illetve – legalábbis látszólag – ellentmondanak a tisztességes gazdasági verseny logikájának.

¹ Lásd az ügyvédi hivatás gyakorlásáról és az ügyvédek szervezetéről szóló 1958. évi 12. törvényerejű rendelet 5. §-át.

2. A vizsgálat fogalmi alapjai és módszertana

2.1. Az ügyvédi összeférhetlenségi okok

A jelen tanulmányban – az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) hatályos szabályozásával összhangban² – ügyvédi összeférhetlenség alatt *a szűk értelemben vett ügyvédi tevékenység folytatását abszolút kizáró jogviszonyok és tevékenységek rendszerét* értem.

Az összeférhetlenség ugyan nem csupán az ügyvédekre, hanem más *ügyvédi* vagy azzal rokon *tevékenységet gyakorló* jogalanyokra³ is kiterjed, de a jelen munkában kizárólag szűk értelemben az ügyvédekre vonatkozó összeférhetlenségi okokkal és az ezek alóli kivételekkel foglalkozom.

Az összeférhetlenség *az ügyvédi tevékenységet kizárja*, hiszen fennállása esetén az ügyvédi tevékenység – főszabály szerint – nem folytatható,⁴ a kérelmezőt nem veszik fel az ügyvédi kamarába,⁵ illetve az végső soron a kamarai tagság megszűnését eredményezheti.⁶

Az összeférhetlenségi ok az ügyvédi tevékenységet *abszolút kizáró ok*, hiszen az alól nem adható felmentés, és fennállása független az ügyfelektől, azok érdekeitől, azok harmadik személyekhez fűződő viszonyától. A jogalkotó az összeférhetlenségi ok esetében megdönthetetlenül vélelmezi, hogy a fennálló jogviszony, illetve folytatott tevékenység nem egyeztethető össze az ügyvédi tevékenység folytatásával.

Az összeférhetlenségi okok alapvetően valamely, az ügyvédi tevékenységen kívüli *tevékenység* folytatásával, illetve ilyen tevékenység folytatására vonatkozó, és rendszerint azzal járó más *jogviszony* fenntartásával valósulnak meg.

2.2. Az ügyvédi összeférhetlenségi okok szabályozásának elvei

Tudományos kutatásom középpontjában az ügyvédi összeférhetlenségi okok alapelvei és azok érvényesülése áll. Eddigi – jogtörténeti (Baranyi, 2024), alkotmányjogi, uniós jogi és a hatályos jogra vonatkozó indokoláson és szakirodalmon alapuló – kutatásaim⁷ alapján az ügyvédi tevékenység potenciális alapelveinek a körét az alábbiak szerint azonosítottam:

- a) az *ügyvédi függetlenség* elve, ezen belül is
 - aa) elsődlegesen az *igazságszolgáltatási pozíciók szétválasztása*,
 - ab) másodlagosan az ügyvédek *közhatalomtól való függetlenségének* a biztosítása,
 - ac) harmadlagosan a *minden más függelmi helyzettől való mentesség* biztosítása,
- b) az ügyvédségbe vetett *közbizalom* elve, az ügyvédi függetlenségen túl az *ügyvédi hivatás tekintélyének védelmének* keresztül,
- c) az *ügyfél érdekei elsődlegességének* elve, a fentiekén túlmenően főként az ügyvédi hivatás teljes munkaidőt igénylő *főfoglalkozás* jellege,
- d) mindezekkel szemben a *verseny szabadsága*.

² Üttv. 17. alcím.

³ A hatályos szabályozásban a kamarai jogtanácsosokra, az alkalmazott ügyvédekre, az ügyvédjelöltekre, a jogi előadókra, az európai közösségi jogászokra, de még a külföldi jogitanácsadóokra is.

⁴ Üttv. 22. § (1) bekezdés a) pont.

⁵ Üttv. 58. § (1) bekezdés i) pont, 58. § (2) bekezdés g) pont.

⁶ Üttv. 149. § (1) bekezdés c) pont.

⁷ The Principles of Regulating Attorney Incompatibility (Studia Iuridica Lublinensia, megjelenés alatt).

2.3. Az összeférhetlenségi okok alóli kivételek

Az Üttv. az ügyvédi összeférhetlenség alóli kivételek komplex rendszerét tartalmazza. Szűk értelemben az ügyvédi összeférhetlenségi okok alóli kivételeket az Üttv. 24. § (1) bekezdésében felsorolt jogviszonyok és tevékenységek képezik. Tartalmi értelemben azonban az Üttv. további kivételeket is tartalmaz:

- a) az Üttv. 3. § (1) bekezdése szerinti *kiegészítő tevékenységek* a gyakorlatban szintén az összeférhetlenség alóli kivételként jelentkeznek, sőt e tevékenységeket az ügyvéd e minőségében végezheti,
- b) az Üttv. 23. § (3) bekezdése alapján a *választott közjogi tisztségviselői megbíztatás* csak akkor összeférhetetlen az ügyvédi tevékenységgel, ha a tisztségviselő jogállását szabályozó törvény maga így rendelkezik,
- c) az Üttv. 24. § (3) bekezdése pedig az *oktatói, tudományos és művészeti tevékenységet*, mint kivételt a függelmi helyzetet jelentő munka- és szolgálati jogviszonyokban is lehetővé tesz, sőt – érdekes kodifikációs megoldással – kibővíti az ilyen tevékenységet alaptevékenységként *folytató szervezetben betöltött tisztségviselői és vezetői megbíztatással* is.

2.4. A vizsgálat módszertana

A jelen tanulmányban összefoglalt kutatásomban a fenti elvjelöltek gyakorlati érvényesülését egyenként vizsgáltam az egyes kivételek tekintetében. Ennek során az alábbi módszert követtem:

- a) meghatároztam a kivételi körbe tartozó tevékenység, illetve jogviszony fogalmát, tartalmát,
- b) megvizsgáltam, hogy a kivétel elvi szinten, valamint megismerhető gyakorlatát tekintve összeegyeztethető-e az összeférhetlenségi okok alapjául szolgáló egyes alapelvekkel, azok érvényesülését erősíti vagy éppen gyengíti,
- c) az ügyvédségbe vetett közbizalom, és konkrétan az ügyvédi hivatás méltósága kapcsán a foglalkozások presztízsét mérő statisztikai kutatások alapján vizsgáltam az egyes kivételt képező foglalkozások, valamint az ügyvédi hivatás presztízsét,
- d) végül – mintegy ezek ellenpontjaként – versenyjogi szempontból értékeltem a kivételeket az Európai Unió Bírósága (EUB) által a Wouters ügyben⁸ kidolgozott teszt segítségével (Miskolczi, 2006; Fazekas, 2007).

E tanulmányban nincs lehetőség a kutatás teljeskörű bemutatására, hiszen ehhez a 13 kiegészítő, valamint 15 + 1 nem összeférhetetlen tevékenységet, illetve jogviszonyt kellene legalább négy szempontból elemeznem, ami értelemszerűen szétfeszítené a műfaj kereteit. Ezért itt a készülő doktori értekezésemben részletesen bemutatásra kerülő elemzésnek a szűk értelemben vett – azaz az Üttv. 24. § (1) bekezdése szerinti – kivételekre vonatkozó eredményeit, és az abból levont következtetéseket foglalom össze, még hozzá az alapelvek rendszerét követve. Ugyancsak terjedelmi okokból nincs lehetőségem a kérdés fenti d) pont szerinti versenyjogi elemzésére, mert az önálló tanulmány tárgya lehetne.

⁸ 2002. február 19-i Wouters ítélet, C-309/99, EU:C:2002:98.

3. Az igazságszolgáltatási funkciók szétválasztása

A tág értelemben vett igazságszolgáltatásbeli pozíciók szétválasztását az indokolja, hogy

- a) a tisztességes eljárás és az igazságszolgáltatás pártatlansága sérelmének az esélyét is kizárják,
- b) ne alakulhasson ki az igazságszolgáltatáson belüli érdekkonfliktus, és
- c) az ügyvédnek az ügyvédi tevékenységen kívül vállalt kötelezettségei potenciálisan se hathassanak ki ügyvédi feladatai ellátására és viszont.

Az Üttv. az igazságszolgáltatásbeli szerepek szétválasztásának a követelményét nem rögzíti közvetlenül, hanem részben a munkaviszony jellegű jogviszonyok, részben a rendszeresen ellenérték fejében végzett egyéb tevékenységek tilalma körében érvényesíti. A jogállási törvények ezzel párhuzamosan szintén kizárják, hogy az ügyvédi tevékenység gyakorlója bírói, ügyészi, közjegyzői, ülnöki, igazságügyi szakértői, bírósági végrehajtói vagy ezeket helyettesítő jogviszonyban álljon. Van azonban három határterület, ahol az ügyvédi tevékenység gyakorlója megjelenhet az igazságszolgáltatás más szereplőjeként.

3.1. Eseti szakértői tevékenység

Az Üttv. nem mondja ki kifejezetten az igazságügyi szakértői jogállás összeférhetlenségét. A Szaktv.⁹ 2. § 8. pontja alapján ugyanakkor az igazságügyi szakértő köteles eleget tenni a kirendelésnek, valamint tevékenységét díj ellenében végzi, ezért megállapítható, hogy az igazságügyi szakértői státusz immanens eleme e tevékenység rendszeresen, ellenérték fejében történő ellátása, vagyis az Üttv. 23. § (1) bekezdése alapján összeférhetetlen.

A Szaktv. 4. § (4) bekezdése alapján ugyanakkor kivételesen – így különösen akkor, ha az adott szakterületen nincs bejegyzett szakértő – az igazságügyi szakértői tevékenység ellátására megfelelő szakértelemmel rendelkező eseti szakértő is igénybe vehető. A szakértői felkérés elvállalásának szabadsága, ebből eredően a szakértői tevékenység potenciálisan eseti jellege, és az, hogy ebben az esetben az eseti szakértő biztosan nem munkaviszony jellegű jogviszonyban áll, lehetővé teszi az ügyvéd eseti szakértőként való eljárását.

Az sem zárható ki, hogy az ügyvéd valamely nem jogi szakterületen különleges szaktudással rendelkezzen, ahol igazságügyi szakértő objektív okokból nem tud eljárni. A Kompetencia-rendelet¹⁰ szerinti titokvédelmi szakértői területen ugyanakkor tipikus, hogy nem áll rendelkezésre igazságügyi szakértő,¹¹ és van olyan ügyvédi tevékenységet gyakorló, aki rendelkezik a szakértői tevékenység ellátásához szükséges különleges szakértelemmel.

A kérdés az, hogy azok az elvek, okok, amelyek miatt az ügyvéd nem lehet igazságügyi szakértő, nem állnak-e fenn az eseti szakértőként folytatott szakértői tevékenység esetén is.

- a) Ha az ügyvéd eseti szakértő lehet, akkor ez a szabályozás önmagában nem zárja ki a tisztességes eljárás és az igazságszolgáltatás pártatlansága sérelmének az elvi esélyét.
- b) Az eseti szakértői tevékenység folytatásának a lehetősége magában hordozza az igazságszolgáltatáson belüli érdekkonfliktus veszélyét is. Hiszen bár az ügyvéd eseti szakértőként olyan ügyben nem járhat el, amelyben más pozícióban, így jogi képviselőként vagy védőként is megjelenik, de könnyen elképzelhető, hogy ügyvédként

⁹ Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény.

¹⁰ Az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet.

¹¹ Igazságügyi Minisztérium. Online: <https://inyr.im.gov.hu/>

vállalt egyéb kötelezettségei összeütközhetnek a szakértőként rá háruló kötelezettségekkel is.

- c) Az ügyvédnek az ügyvédi tevékenységen kívül vállalt kötelezettségeitől való függetlensége nehezen egyeztethető össze azzal, hogy az ügyvéd eseti jelleggel, *ad absurdum* ellenérték nélkül fajsúlyos ügyekben is eljárhat eseti szakértőként.

3.2. Választottbíráskodás

A választottbíráskodást az 1983. évi ügyvédi tvr. 3. § (1) bekezdése eredetileg tiltotta az ügyvédek számára, mint munkaviszonynak nem minősülő kereső foglalkozást. A törvényerejű rendelet 1995. évi módosítása arra hivatkozással, hogy nincs az összeférhetlenségnek indoka, és célszerű, hogy az ügyvédek a szakértelmüket a választottbíráskodás körében is használhassák, az általános tilalom alóli egyik első – és máig is fennálló – kivételként megengedte a választottbírói tevékenység folytatását.¹²

A választottbíráskodás – az 1998. évi ügyvédi törvény indokolásával ellentétben – legalábbis funkcionálisan igazságszolgáltatási tevékenységnek minősül: az állami bíráskodás elsőrendű alternatívája, annak a derogálása, azaz bár *prima facie* nem, de funkcionálisan valójában ítélkezési tevékenység, hiszen a választottbírói ítéletnek ugyanaz a hatálya, mint az állami bíróság jogerős ítéletének; különleges, de az állam által elismert bíróság, ami abból is látszik, hogy az állam közhatalmi kényszerrel végrehajtja a választottbírói döntéseit; azt az Alkotmánybíróság maga is igazságszolgáltatási jellegű, de nem ítélkező (*non judicial*) tevékenységnek tekinti (Varga, 2019, 5; Sárközy, 2018; Köblös, 2007; Timár, 2021, 11).

Felmerülhet, hogy az ügyvédi tevékenységgel csak az állami igazságszolgáltatásnak kell elvi alapon összeférhetetlennek lennie. Ez azonban nem lenne logikus. A kettő között a lényegi különbség témánk szempontjából az államtól való függés. Az állami (jogállami) igazságszolgáltatás sajátossága azonban, hogy a benne ítélkezési tevékenységet folytató bírák maguk is függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységük tekintetében nem utasíthatóak.¹³ Ebből viszont az következik, hogy az állami és nem állami igazságszolgáltatásban betöltött ítélkező jellegű tevékenység között az ügyvédi összeférhetlenség szempontjából nem indokolt különbséget tenni.

Ezt támasztja alá az is, hogy a választottbíráskodás és az ügyvédkedés vegyítésével praktikusán együtt járnak mindazok a kockázatok, amelyek az állami bíráskodás és az ügyvédkedés vegyítésével együtt járnának. Az igazságszolgáltatásbeli pozíciók szétválasztásának indokai szempontjából vizsgálva:

- a) A tisztességes eljárás és a választottbírói eljárás pártatlansága sérelmének az elvi esélye fennáll, melynek ügyvállalási korlátozásokkal igyekeznek elejét venni.
- b) Bár a választottbíróként eljáró ügyvéd ugyanazon ügyben értelemszerűen nem járhat el jogi képviselőként, nem kizárt, hogy az ügyvéd más ügyvédként vállalt egyéb kötelezettségei összeütköznek a választottbíróként rá háruló kötelezettségekkel.
- c) Sőt, mivel a választottbírákat közvetetten vagy közvetlenül a jogvitában érintett felek választják, a választottbíró magatartását befolyásolhatja, hogy az milyen hatással lesz a későbbi ügyvédi megbízásaira.

¹² Az ügyvédségről szóló 1983. évi 4. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1995. évi I. törvény 1. §.

¹³ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

3.3. A jogi szakfordítói és tolmácsolási tevékenység

A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) 2. §-a és 3. §-a egyértelművé teszi, hogy – a témánk szempontjából érdekes – bírósági eljárásban jogi szakfordítást és tolmácsolást munkaviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban díjazás ellenében, szakfordító vagy tolmács képesítéssel rendelkező személy végezhet, akit az ügyre vonatkozó tényekre és adatokra nézve titoktartási kötelezettség terhel.

A bírósági eljárási törvények alapján a tolmácsok és jogi szakfordítók státuszának szabályozása lényegében a szakértőkével egyező.¹⁴ Ugyanakkor a szakirodalom ezt a fajta összemosást nem tartja megalapozottnak, a tolmács (és értelemszerűen a jogi szakfordító) ugyanis nem rendelkezik döntést támogató jogkörrel, feladata, hogy a magyar nyelven nem beszélő személy nyilatkozatát a forrásnyelvnek megfelelően fordítsa át magyar nyelvre, bármi hangozzék is el a nyilatkozatban (Ugróczy, 2024). Abból a szempontból azonban a szakirodalom sem tesz különbséget a szakértők és a tolmácsok, illetve a jogi szakfordítók között, hogy függetlennek kell lenniük az eljárás más résztvevőitől. Ezáltal az ügyvédi összeférhetlenség alóli kivételük lényegében az eseti szakértők kapcsán tárgyalt kockázatokat és problémákat veti fel, két lényeges eltéréssel.

Az egyik az, hogy az ügyvéd a jogi szakfordítói és tolmácsolási tevékenységet nem csupán eseti jelleggel, hanem rendszeresen, ellenérték fejében is végezheti. Ennek megfelelően megnő az ügyvédi és a nem összeférhetetlen tevékenységhez kapcsolódó érdekek közötti konfliktusok esélye is.

A másik az, hogy az MT rendelet 6. § (1) bekezdése alapján a szakfordító és a tolmácsvétevényesség központi ágazati irányítását az igazságügyért felelős miniszter látja el, méghozzá függetlenül attól, hogy a tevékenységet folytató szerv vagy személy milyen szervezeti keretekben vagy szervezeti alárendeltségben működik. Látszólag egy letűnt kor, letűnt államszervezésének redundáns maradványa. Ennek azonban ellentmondani látszik, hogy maga a rendelkezés – az irányítási hatáskört gyakorló miniszter személye tekintetében – 1986 óta háromszor, legutóbb 2014-ben módosult, sőt a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 122. § (8) bekezdés g) pontja párhuzamosan maga is megismétli a rendelkezést. Ezen irányítási jogkör pontos tartalmát nem ismerjük (a jogszabályok nem tartalmazzák az igazságügyért felelős miniszter számára ehhez kapcsolódó konkrét hatásköröket), ugyanakkor az mind a pozitív jogi szabályozásból, mind a szakirodalomból egyértelmű, hogy egymással alá-főlérendeltségben álló jogalanyok közötti jogviszonyt feltételez. Mindenesetre legalábbis megkérdőjelezi az e tevékenységeket folytató ügyvédeknek a végrehajtó hatalomtól való függetlenségét.

4. A közhatalomtól való függetlenség

A jogalkotó a közhatalom gyakorlását nem mindig, és időben is változó terjedelemben tekintette az ügyvédi tevékenységgel összeférhetetlennek.

A jelen írásban elsősorban azokat az eseteket kell górcső alá vennünk, amikor a választott tisztségről szóló törvény nem vagy nem minden esetben mondja ki az ügyvédi tevékenységgel való összeférhetlenséget. Ezen felül vizsgálnunk kell a közhatalom-gyakorlással járó nem választott tisztségviselők összeférhetlenségét is.

¹⁴ Lásd a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 61. §-át, valamint a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 201. § (1) bekezdését.

4.1. Választott közjogi tisztségviselők

Az Üttv. 23. § (3) bekezdése a kérdést – legalábbis a választott közjogi tisztségviselők tekintetében – elvileg rövidre zárja azzal, hogy a választott közjogi tisztségviselői megbízatás az ügyvédi tevékenység gyakorlásával akkor összeférhetetlen, ha a tisztségviselő jogállását szabályozó törvény így rendelkezik. Ennek több következménye is van.

Egyrészt ezzel a jogalkotó – legalábbis látszólag – lemondott arról, hogy a közhatalom gyakorlásával való összeférhetlenség kérdésében ügyvédi, ügyvédi függetlenségi szempontból szabályozzon. Az összeférhetlenség mércéje ebben a logikában nem az, hogy az ügyvédi tevékenységet, annak függetlenségét mennyiben befolyásolná hátrányosan az egyidejűleg ellátott, választott közjogi tisztségviselői tevékenység, hanem épp ellenkezőleg, arra épül, hogy a közhatalom gyakorlásában mennyire kívánatos ügyvédek közvetlen részvétele. Érdemes tehát a választott közhatalmi tisztségviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi okok céljait összevetni az ügyvédi összeférhetlenségi okok céljaival. Ehhez a Bihari Mihály által az országgyűlési képviselők összeférhetlenségére vonatkozóan összegyűjtött célokat veszem alapul (abból a feltételezésből kiindulva, hogy a választott közjogi tisztségviselő prototípusaiként a rájuk vonatkozó célok azonosak a más választott közjogi tisztségviselők összeférhetlenségére vonatkozó célokkal) (Bihari, 1997, 9–10).

- a) *Az anyagi függetlenség* biztosítása elsősorban a közhatalom-gyakorlók összeférhetlensége szempontjából lényeges indoka az összeférhetlenségnek, az ügyvédi tevékenység szempontjából ez nem releváns. *A szervezeti függetlenség* biztosítása az ügyvédség tekintetében az ügyvédi kamara, és nem az összeférhetlenségi szabályok útján valósul meg.
- b) *A hatalmi függetlenségének* biztosítása, a hatáskörök és a hatalmi pozíciók koncentrációjának megakadályozása, a hatalmi ágak elválasztásának garantálása – az igazságszolgáltatásbeli pozíciók szétválasztásán túlmenően – szintén nem az ügyvédi, hanem a közhatalom-gyakorlói összeférhetlenség mozgatórugója.
- c) *A gazdasági és a politikai pozíciók összefonódásának megakadályozása és különösen a nem kívánatos érdekérvényesítés és befolyásolás megakadályozása* értelmezhető az ügyvédi hivatás tekintetében is csak éppen fordított előjellel, hiszen az ügyvédi függetlenség egyik kiemelt aspektusa, hogy az ügyvéd ne kerüljön olyan helyzetbe, amikor a különböző pozícióban általa képviselendő érdekek konfliktusa az ügyféli érdekek háttérbe szorítását eredményezi. Természetesen a közhatalom gyakorlójától éppen az várható el, hogy az általa képviselt egyéni érdekek ne szorítsák háttérbe az általa képviselendő közérdeket.
- d) Vélelmezhetjük, hogy a közhatalomgyakorlásra és az ügyvédi hivatás gyakorlására való *méltatlanság* megítélése hasonló értékítéletet követel meg. Ebből azonban az is következik, hogy az egymással való összeférhetlenségük szempontja nem lehet a méltatlanság, hiszen ezzel azt mondanánk, hogy az ügyvédhez nem méltó politizálni vagy közhatalmat gyakorolni, illetve a közhatalom gyakorlásához méltatlan lenne ügyvédkedni.
- e) A közhatalom-gyakorlókkal szemben az ügyvédek *vagyoni és jövedelmi viszonyainak átláthatósága és ellenőrizhetősége* a magyar jogban egyáltalán nem jelenik meg követelményként, sőt visszafogottabban érvényesül lényegében bármely más szakmagyakorlóhoz képest (gondoljunk csak arra, hogy az ügyvédi irodák beszámolóit, szemben minden más üzletszerű tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetével, nem nyilvánosak).

Másrészt, bár kétségtelenül megelőzi az összeférhetlenségi okok szabályozásának a duplikációját, ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy az összeférhetlenségi szabályokat egyszerre alkalmazzák a választott közjogi tisztségviselői tevékenység szabályszerűségének felügyeletére hivatott szervek és az ügyvédi tevékenység tisztasága felett örökös ügyvédi kamarák (Bánáti & Baranyi, 2021, 139).

4.1.1. Közvetlenül választott közjogi tisztségviselők

Az Üttv. 23. § (3) bekezdése alapján az ügyvédi tevékenység összeférhetlenné vált az országgyűlési képviselői, illetve a nemzetiségi szószólói megbízatással.¹⁵ Ezzel szemben nem összeférhetetlen az *európai parlamenti képviselő* megbízatással,¹⁶ valamint a *helyi önkormányzati képviselői* megbízatással.¹⁷ Nem összeférhetetlen az ügyvédi tevékenységgel az országos *nemzetiségi önkormányzat társadalmi megbízatás keretében ellátott elnöki és alelnöki tisztsége*, illetve a *helyi nemzetiségi önkormányzat elnöki tisztsége* sem.¹⁸ E körben ugyanazok a kockázatok és veszélyek jelennek meg, mint a helyi önkormányzati képviselők, illetve a nem főállású polgármesterek esetében.

Az Alkotmánybíróság már az 1158/B/1990. AB határozatában foglalkozott a kérdéssel, és ugyan elismerte, hogy nem elkülönült hatalmi szervezet, de a *polgármesteri tisztséghez* kapcsolódó közhatalmi jogosítványok gyakorlása sértene az ügyvédi függetlenséget és megengedhetetlen előnyökhöz juttatná az e jogokkal felruházott ügyvédet, vagyis az ezt kizáró összeférhetlenségi ok megalapozott.

Az 1998. évi ügyvédi törvény már csak a főállású polgármesteri tisztséget tiltotta meg az ügyvédek számára, a változtatást különösebben nem indokolta. Az Üttv. 23. § (3) bekezdése pedig az Möt.-re bízta az összeférhetlenség szabályozását e körben, amely szerint ügyvéd nem lehet 3000 fő fölötti település főállású polgármestere, ugyanakkor lehet társadalmi megbízatású polgármester, illetve lehet 3000 fő és az alatti lakosságszámú település főállású polgármestere.¹⁹

Az ügyvédi függetlenségen belül a közhatalomtól való függetlenség, illetve a minden más függelmi helyzettől való mentesség biztosítása tekintetében tehát fokozatbeli különbség látható a nemzeti, az európai, a helyi, illetve a nemzetiségi képviselet tekintetében. Az európai parlamenti képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályok egyrészt az uniós jogból,²⁰ részben azonban kizárólag a hazai jogalkotó akaratából²¹ fakadnak. Ez utóbbi körben az indokolás lakonikusan csak a magyar közjogi rendszerre hivatkozik. Az Európai Parlament komoly, és egyre szélesebb körű közhatalmi jogosítványokat gyakorol, ennek megfelelően nem világos az, mi az országgyűlési képviselői összeférhetlenségtől eltérő szabályozás indoka az ügyvédi tevékenység kapcsán. Ugyanakkor, ha abból indulunk ki, amit az Alkotmánybíróság az 1158/B/1990. AB határozatában megállapított, akár arra is juthatunk, hogy egy kistelepülés

¹⁵ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 80. §-a, illetve 29/A. § (6) bekezdése.

¹⁶ Az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 6. § (1) bekezdése és 8. § (1) bekezdése.

¹⁷ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.) 36. §.

¹⁸ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 105. § (1) bekezdés, 106. § (1), (3), (9) és (11) bekezdés.

¹⁹ Möt. 72. § (1) és (2) bekezdés.

²⁰ A 76/787/EGK, ESZAK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló Okmány 7. cikke.

²¹ Az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 8. § (2) bekezdése.

polgármestere, illetve egy helyi képviselő esetében nagyobb lehet a kockázata az elfogultságnak, a személyi érdekeltség visszaélészerű érvényesülésének, és annak is, hogy a képviselőként is tevékenykedő ügyvéd a versenytársaihoz képest megengedhetetlen előnyökhöz jut. Ezt ellensúlyozhatja az összefonódás helyi közösségek általi kontrollja.

4.1.2. Közvetetten választott közjogi tisztségviselők

Felmerül a kérdés, hogy az összeférhetlenségi szabály megfordítása a nem közvetlenül, hanem közvetetten, így például az Országgyűlés által megválasztott közjogi tisztségviselőkre is alkalmazandó-e. Abból, hogy az Üttv. a helyi önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati szervek által megválasztott tisztségviselőket külön is nevesíti, arra lehetne következtetni, hogy nem. Ugyancsak ezzel ellentétes következtetést támaszt alá az, hogy így a választási bizottságok választott tagjai kétszeresen is kivételt képeznének az összeférhetlenségi okok alól. Egyrészt azért, mert ugyan közvetetten, de az Országgyűlés, a közgyűlés, illetve a képviselő-testület választja őket. Másrészt azért is, mert az Üttv. 24. § (1) bekezdés f) pontja kifejezetten így rendelkezik. A szakirodalom azonban úgy foglal állást, hogy ez az értelmezés ellentétes lenne a szabályozás azon céljával, hogy a magas közjogi tisztségek esetében ne az ügyvédi szabályozás, hanem a jogállási törvények legyenek mérvadóak az összeférhetlenség tekintetében (Bánáti & Baranyi, 2021, 139).

Ennek megfelelően összeférhetetlen az ügyvédi tevékenységgel az Országgyűlés által választott köztársasági elnök, az alkotmánybíró, az ombudsman, a számvevőszéki elnök és alelnök, a politikai felsővezetők, a kúriai elnök és a legfőbb ügyész tisztsége.

Nem találunk az ügyvédi tevékenységet kizáró összeférhetlenségi szabályt a *Monetáris Tanács* – szintén az Országgyűlés által választott²² és munkaviszonyban álló – tagjai tekintetében, holott a Monetáris Tanács hatáskörébe olyan stratégiai döntések²³ tartoznak, amelyek a feltehetőleg ügyvédként a pénzügyi jogi területen tevékenykedő monetáris tanács tag ügyfelei számára közel sem lényegtelenek. Hasonló a helyzet a *Médiatanács* tagjai esetében is, hiszen őket az Országgyűlés választja meg,²⁴ de kifejezett összeférhetlenségi szabály az ügyvédi tevékenységüket nem zárja ki. Mindkét esetben kizárt ugyanakkor, hogy munkavégzési kötelezettséggel járó – a munkaviszonyhoz képest – egyéb jogviszonyt tartson fenn a tanács tagja olyan szervezetnél, amelynek a felügyeletét a Magyar Nemzeti Bank, illetve a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság látja el.²⁵ Bár a nemzetközi jogban és szakirodalomban nincs ehhez hasonló fogalom, de a magyar joganyagban tradicionálisan munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyként jelölik meg azokat a jogviszonyokat, amelyek a szürke zónába sorolandók (Gyulavári, 2010, 98). A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 6. § (1) bekezdés f) pontja egyértelműen idesorolja a megbízási jogviszonyt is. Ez pedig azt jelenti, hogy a tanácsstaggá váló ügyvédnek éppen azon ügyfeleivel kell felmondania a megbízási szerződését, akikkel kapcsolatban érdekkonfliktusa merülhetne fel közhivatása és ügyvédi hivatása egyidejű gyakorlása során.

²² Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mnbtv.) 9. § (4) bekezdés c) pont.

²³ Mnbtv. 9. § (1) bekezdés.

²⁴ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 124. § (1) bekezdés.

²⁵ Mnbtv. 152. § (1) bekezdés, Mttv. 127. § (1) bekezdés, 118. § (1) bekezdés b) és e) pont.

Nem tartalmaz ugyanakkor ehhez hasonló összeférhetlenségi szabályt a választási eljárásról szóló törvény a *választási bizottságok* tekintetében.²⁶ Ez a választás azonban tudatos a jogalkotó részéről, hiszen társadalmi hasznosság alapján kivételt ad a jogi szakértelem becsatornázása érdekében, amely szempont tehát felülmúlja a közhatalmi és a gazdasági pozíciók összefonódása, valamint a nem kívánatos érdekérvényesítés és befolyásolás megakadályozása szempontjait (Bánáti & Baranyi, 2021, 139).

4.2. Nem választott közzolgálati tisztséggel való összeférhetlenség

Az Üttv. 23. § (1) bekezdés a) pontja – a választott közjogi tisztségviselőknél kívül – kizárja, hogy az ügyvéd közzolgálati jogviszonyban álljon. Az Üttv. rendkívül tágan határozza meg a közzolgálat fogalmát: abba a közigazgatási perrendtartásban²⁷ meghatározott jogviszonyokon felül beletartozik a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, továbbá az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonya is. Ez a gyakorlatban lefedi a közhatalom gyakorlására irányuló, nem választással létrejövő jogviszonyokat, ami biztosítja e tekintetben az ügyvédek közhatalomtól való függetlenségét, hiszen ennek következtében az igazságszolgáltatáson kívül, azaz a végrehajtó hatalom tekintetében sem fordulhat elő olyan pozícióhalmozás, melyben az ügyvéd egyszerre közhatalomgyakorlóként is fellép.

5. Minden más függelmi helyzettől való mentesség

Sulyok Tamás kutatásai alapján az ügyvédséggel és az ügyvéddel szembeni közbizalom védelme érdekében alkotott jogszabályok akkor felelnek meg a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének, ha az ügyvédség és az ügyvéd számára olyan független jogi helyzetet teremtenek, amelyben az ügyvéddel szemben az általános társadalmi meggyőződés és értékítélet alapján *nem merülhet fel a tisztességtelen befolyás érvényesülésének még a látszata sem* (Sulyok, 2013, 186). Ebből fakadóan az ügyvéd funkcionális függetlenségének Magyarországon fontos része, hogy az ügyvédnek működése körében *függetlennek kell lennie minden olyan hatástól, amely alkalmas arra, hogy az ügyvédet eltérítse az esküjéhez és szakmai meggyőződéséhez illeszkedő tevékenységtől* (Sulyok, 2013, 190). Sulyok szerint a magyar jogi gondolkodás ebből vezeti le az ügyvéd egzisztenciális függetlenségének, illetve szabadfoglalkozásúként való működésének alkotmányos követelményét (Sulyok, 2013, 188).

Részben ebből következik az Üttv. 23. § (1) bekezdés a) és c) pontja, amely a rendszerváltás előtti szabályozással egyezően, a foglalkoztatási jogviszonyok és más munkavégzésre irányuló jogviszonyok teljes tilalmán alapuló főszabályt rögzíti.

5.1. Foglalkoztatási jogviszony

Az Üttv. indokolása szerint a munkaviszony (és minden más foglalkoztatási jogviszony) azért összeférhetetlen az ügyvédi tevékenységgel, mert a munkavállaló a munkáltatónak alárendelt pozícióban van, így az ügyvéd munkavállalóként nem lenne abban a helyzetben, hogy megtagadja azoknak a munkáltatói utasításoknak a teljesítését, melyek az ügyvédi tevékenységével összeütközésbe kerülhetnének. Ez összhangban van az Alkotmánybíróság gyakorlatával is,

²⁶ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 18. §.

²⁷ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról 4. § (7) bekezdés 3. pontja.

mely szerint más kereső foglalkozás folytatása az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának hivatás-szerűségével összeegyeztethetetlen, a munkaviszony létesítése pedig ezen túl az ügyvédség függetlenségének mond ellent a munkaviszonyban foglalt függőség folytán.²⁸

A foglalkoztatási jogviszony tilalma alól kivételként az Üttv. – a választott közjogi tiszt-ségviselők sajátos szabályozását leszámítva – kifejezetten csak bármilyen jogviszonyban, akár foglalkoztatotti jogviszonyban is folytatott az oktatói, tudományos és művészeti tevékenységet, valamint az ilyen tevékenységet alaptevékenységként folytató szervezetben betöltött tiszt-ségviselői és vezetői megbízatást határozza meg. De ez nem teljeskörű.

Az ügyvédi tevékenységgel nem összeférhetetlen *választott közjogi tiszt-ségviselői* pozícióban állók kétségkívül egyben foglalkoztatási jogviszonyban is állnak. E tiszt-ségviselők ugyanakkor vagy vezetik, irányítják az adott szervezetet (például polgármester, nemzetiségi önkormányzat elnöke), vagy pedig függetlenek a saját pozíciójukban (képviselők), és ennek megfelelően sem alárendeltségi pozícióban nem állnak, sem munkáltatói utasítást nem kell követniük. Ez a kivétel tehát ebből a szempontból megállja a helyét.

Az Üttv. 23. § (1) bekezdés c) pontja szerinti munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony tilalma alóli kivételként fogalmazza meg az Üttv. 24. § (1) bekezdés d) pontja az *önkéntes tartalékos szolgálati viszonyt*. Ez azonban dogmatikai szempontból inkább minősül foglalkoztatási, mint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak. Az önkéntes tartalékos ugyanis a tevékenységét kizárólag személyesen végezheti, az előljáró részletes utasítást adhat (sőt tipikusan köteles is adni) nem csupán a tevékenység végzésére, hanem annak módjára vonatkozóan is,²⁹ a szolgálat ellátásának a helye nem az önkéntes tartalékos rendelkezése alatt áll,³⁰ a szolgálat ellátásához szükséges eszközöket a Magyar Honvédség bocsátja az önkéntes tartalékos rendelkezésére,³¹ ugyan az önkéntes tartalékosal egyeztetni kell a szolgálat végzésének idejét, de a szolgálat ideje alatt annak a rendjét egyoldalúan a Magyar Honvédség határozza meg.³²

Az önkéntes tartalékos szolgálati viszony nem a rendelkezésre állás idejére korlátozódik, hanem időszakosan visszatérően szolgálatteljesítési kötelezettséggel jár, melynek során természetesen szigorú alá-fölé rendeltség irányadó, amelyben az utasítások teljesítését még azok veszélyessége esetén sem lehet megtagadni.³³ Ezen felül az önkéntes tartalékos a tényleges szolgálatteljesítésen kívül is olyan kötelezettségek terhelik, melyek adott esetben összeütközésbe kerülhetnek az ügyfelek érdekeivel, az ügyvédi hivatás függetlenségével. Az önkéntes tartalékosokkal szemben támasztott erkölcsi elvárások látszólag nagyon hasonlóak az ügyvédekkel szemben támasztott etikai elvárásokhoz.³⁴ Nem lehet ugyanakkor figyelmen kívül hagyni azt, hogy – a választott közjogi tiszt-ségviselők összeférhetetlensége kapcsán tárgyaltakhoz hasonlóan – más érdekek és értékek mentén szerveződik az ügyvédi tevékenység és a katonai szolgálat. Amikor az önkéntes tartalékosként teljesítendő parancs, illetve szem előtt tartandó közérdek egymással össze nem egyeztethető módon ütközik az ügyfél jogos magánérdekével (így különösen az ügyvédi titoktartás követelményével), valamelyik szükségszerűen sérülni fog. Ez értelemszerűen nem segíti az ügyvédbe vetett ügyféli bizalom fenntartását, hiszen az ügyfél joggal tarthat attól, hogy a legalapvetőbb ügyvédi hivatásrendi elveket (akár az ügyvédi titoktartási

²⁸ 22/1994. (IV. 16.) AB határozat.

²⁹ Az önkéntes tartalékos jogállásról szóló 13/2024. (VII. 23.) HM rendelet (a továbbiakban: Ötr.) 22. § d) pont.

³⁰ Ötr. 22. § b) pont.

³¹ Ötr. 22. § i) pont.

³² Ötr. 25. §.

³³ Ötr. 22. § d) pont.

³⁴ A honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés.

kötelezettséget) is felülírhatja a közhatalom birtokában gyakorolt parancs. De veszélyeztetheti az ügyvédségbe, illetve a honvédségbe vetett közbizalmat is, hiszen a szükségszerűen egyéni érdekek képviselőjére irányuló ügyvédi tevékenység során a legjóhiszeműbb eljárás mellett is felmerülhet a honvédelmi szempontból pártatlan, befolyástól mentes tevékenység veszélyeztetése.

Sem az Üttv., sem a korábbi ügyvédi szabályozás indokolása nem ad választ arra a kérdésre, hogy az *oktatói, tudományos és művészeti tevékenység* miért képez kivételt az összeférhetlenségi okok, és különösen a foglalkoztatási jogviszony tilalma alól. Az Üttv. nagykommentárja is csak annyit említ, hogy az e jogviszonyokkal szükségszerűen együtt járó függőségi viszonyt a jogalkotó nem tekinti összeegyeztethetetlennek az ügyvédi működéssel (Bánáti & Baranyi, 2021, 144). Fontos hangsúlyozni, hogy ez nem az ügyvédi összeférhetlenségi szabályozás sajátja. Lényegében ez az egyetlen általános kivétel a közjogi tisztségviselők összeférhetlensége alól. Azaz, ha megkérdőjelezzük, hogy egy ügyvéd miért állhat oktatóként, művészként foglalkoztatási viszonyban, fel kell tennünk azt a kérdést is, hogy egy bíró, ügyész vagy akár alkotmánybíró miért állhat ugyanígy kifejezett függőségi viszonyban. Válasz lehet a kérdésre, hogy a tudományos kutatás, a művészeti alkotás, valamint – törvényi keretek között – a tanítás szabadságát az Alaptörvény szerint az állam biztosítja,³⁵ sőt a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak.³⁶ Ez azonban nem jelenti azt, hogy akár egy egyetemi oktató ne állna egyértelmű alá-fölérendeltségi jogviszonyban a tanszékvezetővel, a dékánnal vagy a rektorral.

Különösen nem válaszolja meg azt a kérdést, hogy miért lehet az ügyvéd oktatási, tudományos vagy művészeti tevékenységet alaptevékenységként folytató szervezetben *bármilyen tisztségviselő vagy vezető*. Kézenfekvő, hogy a hazai jogi és államtudományi felsőoktatásban a bírákhoz és az ügyészekhez hasonlóan elengedhetetlen az ügyvédek részvétele is, annak érdekében, hogy az ne szakadjon el a gyakorlattól. A szabályozás és annak gyakorlata azonban ennél sokkal szélesebbre tárja ezt az ajtót: még a kollégiumi nevelőtanári tevékenység is kivételnek számít az összeférhetlenség alól.³⁷ Egy köz- vagy magánegyetem rektori vagy egy gimnázium igazgatói pozíciójának az ellátása, de akár egy általános iskolai osztályfőnöki feladatellátás ugyanúgy veszélyeztetheti a hivatásszerűséget, mint bármilyen más foglalkozás ellátása. Nem világos, hogy a kivételi körbe tartozó esetekben önmagában a foglalkoztatási jogviszonyból eredő függőség – hiszen a hazai joggyakorlat a fenntartói jogokat még a felsőoktatás területén is rendkívül széles körben ismeri el – miért nem sérti az ügyvédség függetlenségét, különösen a vezetői pozíciókban, illetve mi az az indok, ami miatt a függetlenség sérelme ellenére mégis megengedhető az ügyvédi tevékenység mellett különösen a jogi és államtudományi felsőoktatáson kívüli vezetői pozíció betöltése.

5.2. Munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok

Az Üttv. 23. § (1) bekezdés c) pontja egyfajta záróköként szolgál, amelynek hatóköre a szakirodalom szerint – több oldalról is – a fenti célok eléréséhez szükséges és arányos mértékre korlátozott (Bánáti & Baranyi, 2021). Ahogyan arra már fent is hivatkoztunk, a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok köre rendkívül tág, magában foglalja különösen a megbízási, a személyes közreműködéssel járó tagi és a vállalkozási jogviszonyokat is, amennyiben azokat bármilyen ellenérték fejében folytatják.

³⁵ Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés.

³⁶ Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés.

³⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.493/2008/6.

A tételes kivételek közül már részletesen foglalkoztunk az önkéntes tartalékos szolgálati viszonytal, a választottbírói és a nem igazságügyi szakértői tevékenységgel. Ezek esetében ebből a szempontból is ugyanazok a kockázatok és veszélyek merülnek fel, amelyeket korábban vázoltam.

5.2.1. Ellenérték nélkül, illetve a jogalanyok szervezetében végzett tevékenységek

Az *ellenérték nélkül folytatott tevékenységek* nem összeférhetetlenek az ügyvédi tevékenységgel, függetlenül attól, milyen függelmi viszonyba, alá-fölé rendeltségbe kerül az ügyvéd e jogviszonyban. Így például a közérdekű önkéntes jogviszonyban az önkéntest – bizonyos korlátokkal – terheli a foglalkoztatói utasítások teljesítésének a kötelezettsége, és azonnali hatályú felmondási joga szerződésben kizárható.³⁸ De egy ingyenes megbízási szerződés is kötelezettséget keletkeztet a szolgáltatás nyújtására, amelynek elmaradása szerződésszegést valósít meg. Látható tehát, hogy a jogalkotó e körben a tipikus helyzetre kívánt szabályozni, és nem tartotta sem valószínűnek, sem kifejezetten kockázatosnak az ügyvéd ilyen függelmi helyzetbe kerülését.

A probléma ezzel a gyakorlatban mutatkozik meg, ami szoros összefüggésben áll a jogalanyok szervezetében ügyvéd által végezhető tevékenységekkel, azaz a jogi személy vezető tisztségviselői (ideértve a végelszámolóit), felügyelőbizottsági, számvizsgáló bizottsági feladatainak ellátásával.

Több olyan ügyvédi kamarai fegyelmi ügyet is ismerünk, amelyben jogvita tárgya volt, hogy az ügyvéd a tevékenységet ellenérték fejében végezte-e. Az egyik ilyen ügyben az eljárás alá vont ügyvéd felszámolóbiztosítási tevékenységet látott el – egy idő után az ügyvéd ügyvezetésével működő – felszámolószervezettel kötött megbízási szerződés alapján.³⁹ Bár a fegyelmi tanács megállapította, hogy az üzleti titok nem akadályozta volna, hogy az ügyvéd, illetve a felszámolószervezet felfedje a közöttük fennálló megbízási szerződés azon részeit, amiből megállapítható lett volna, hogy az ingyenes volt-e, az érintettek ezt megtagadták, és nyilatkozatot tettek arról, hogy az ügyvezetői megbízást az eljárás alá vont ügyvéd ingyenesen látta el. A fegyelmi tanács – indítvány hiányában – azt sem vizsgálta, hogy az eljárás alá vont ügyvéd más jogcímen kapott-e ellenértéket a több évig folytatott felszámolóbiztosítási tevékenységéért. Mindezek alapján az ellenérték fejében történt tevékenységvégzés bizonyítatlansága miatt a fegyelmi eljárást megszüntette. E határozat kapcsán az is kiemelendő, hogy a fegyelmi tanács azt sem vizsgálta, miért érte meg az eljárás alá vont ügyvédnek, hogy éveken keresztül ingyenesen folytatott olyan bonyolult, időigényes és komoly felelősséggel járó tevékenységet, mint a felszámolóbiztosítási tevékenység, és ennek milyen összefüggései lehetnek az ügyvédi függetlenséggel, illetve az ügyvédi tevékenység hivatásszerűségével.

A másik ilyen ügyben az eljárás alá vont ügyvéd a kizárólagos tulajdonában álló cégben ügyvezetőként lakóingatlanok építését és értékesítését egyedül menedzselte.⁴⁰ A fegyelmi tanács szerint ugyan a tényállásban ismertetett számviteli dokumentumok szerint a statisztikai átlományi létszám egy fő volt, és kifizetés is történt az egy fő részére, azonban a fegyelmi tanácsnak nincs jogköre olyan dokumentumok beszerzésére, amelyek kétséget kizáróan igazolják az

³⁸ A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény 7. § (2) bekezdése, 9. § (1) bekezdés a) pontja.

³⁹ A Budapesti Regionális Fegyelmi Bizottság Fegyelmi Tanácsa 2019.F.225/26. határozata Online: <https://net.jogtar.hu/muk-fegyelmi-kereso/gyors>

⁴⁰ Budapesti Regionális Fegyelmi Bizottság Fegyelmi Tanácsa 2022.F.164/7. határozata Online: <https://net.jogtar.hu/muk-fegyelmi-kereso/gyors>

ügyvezetői feladatok ellátásának ingyenességét vagy visszaterhességét. Ennek megfelelően a Fegyelmi Tanács azt állapította meg, hogy az eljárás alá vont ügyvéd nem sértette meg az Üttv. 23. § (1) bekezdés c) pontját, és fegyelmi vétség hiányában a fegyelmi eljárást megszüntette.

A fegyelmi gyakorlat fejlődése tehát egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a fegyelmi tanácsoknak vagy nincs eszköze arra, hogy – tagadás esetén – megállapítsák, hogy az ügyvéd az általa rendszeresen végzett tevékenységet ellenérték fejében végzi, vagy ezen eszközökkel egyszerűen nem élnek. Ami pedig ennél is nagyobb probléma, hogy lényegében legalizálták azt a gyakorlatot, hogy az ügyvéd egyszemélyes gazdasági társaságban ingyenes megbízás keretében folytatott ügyvezetői tevékenység keretében bármilyen – egyébként összeférhetetlen – tevékenységet folytathat, ha e tevékenysége eredményét nem megbízási díjként, személyes közreműködés ellenértékeként, hanem osztalékként veszi ki.

Ehhez hasonló értelmezést tesz lehetővé az Üttv. 24. § (1) bekezdés m) pontja, ami az összeférhetlenség alóli kivételként határozza meg a gazdasági társaság vezető tisztségviselőkből álló testületében való részvételt. Ez a szabály eredetileg a részvénytársaságok igazgatótanácsi tagságát foglalta magában.⁴¹ Az új Polgári Törvénykönyv azonban a gazdasági társaságok tekintetében diszpozitív – pontosabban *klauzikálisan kógens* – szabályozást vezetett be, amely alapján a Fővárosi Ítéltábla már igen korán megállapította, hogy nincs akadálya annak, hogy egy korlátolt felelősségű társaság a belső szervezeti felépítését úgy határozza meg, hogy operatív irányító szerve nem egyszemélyi vezető tisztségviselő, hanem igazgatóság.⁴² Az érvelés alapján ugyanez a logika más gazdasági társasági formákra is alkalmazható. Ez azonban azzal a következménnyel jár, hogy amennyiben az ügyvéd tulajdonosként és – ellenérték fejében – ügyvezető testület tagjaként vesz részt egy gazdasági társaság életében, és emellett ingyenes megbízás keretében végzi a társaság tevékenységi körébe tartozó, egyébként összeférhetetlen tevékenységet, akkor nem sért összeférhetlenségi szabályt.

Mindezek a gyakorlatban kiüresíthetik az Üttv. 23. § (1) bekezdés c) pontját, függetlenül attól, hogy a jogi személy által végzett tevékenység bármilyen szempontból veszélyezteti-e az ügyvédi függetlenséget, az ügyfelek érdekeit vagy az ügyvédi hivatás méltóságát.

5.2.2. Oktatói, tudományos, művészeti és sporttevékenység

Az Üttv. 24. § (1) bekezdése a rendszeresen, ellenérték munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban folytatott tevékenységek közül jelöli meg az ügyvédi összeférhetlenség alóli kivételeket. Ezek közül az *oktatói, tudományos és művészeti tevékenység* tekintetében az előző pontban írtak itt is irányadóak.

A *sporttevékenység* kivételkénti rögzítése elsősorban azt jelenti, hogy az ügyvédnek nem kell választania praxisa és a profi sportolói karrierje között. Érdekes, hogy ez a kivételes kedvezmény sem a bírákat, sem az ügyészeket, de az országgyűlési képviselőket sem illeti meg, az előbbieket legfeljebb edzőként, versenybíróként vagy játékvezetőként folytathatnak kereső tevékenységet. Kérdéses, hogy ez utóbbi tevékenységek egyáltalán kivételek-e az ügyvédi összeférhetlenségi okok alól. Mindazonáltal a sporttevékenység kapcsán viszonylag ritkának tekinthető az ügyvédi tevékenységre kiható függőségi helyzet kialakulása. Ez azonban számos más olyan foglalkozásról is elmondható, amely a sporttevékenységhez mérhető társadalmi hásszal járna (így például az egészségügyi tevékenység folytatása), mégsem élvez kivételt az ügyvédi összeférhetlenség alól.

⁴¹ Az 2018. január 1-ig hatályban volt, az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 6. § (2) bekezdés f) pontja.

⁴² Fővárosi Ítéltábla 16. Cgf. 47 076/2014/2.

5.2.3. Mezőgazdasági őstermelői tevékenység

A *mezőgazdasági őstermelői tevékenység* kivételkénti rögzítése annak az elismerését foglalja magában, hogy a hagyományosan jó mezőgazdasági adottságokkal, de erősen fragmentált mezőgazdasági szervezettel rendelkező hazánkban az ügyvédek egy kisebb, de jól körülhatárolható részének tradicionálisan meghatározó a kapcsolata a földdel. Az összeférhetlenség alóli kivételek elősegíthetik a generációs megújulást azon családi gazdálkodások esetében, ahol a fiatalabb generáció főfoglalkozását tekintve ügyvédi tevékenységet folytat. Nem elhanyagolható e körben az, hogy a már biztos egzisztenciával, ügyfélkörrel rendelkező ügyvédi réteg körében akár divatnak is tekinthető a mezőgazdaság, ezen belül is különösen a szőlőtermesztés és a borászat felé fordulás. A mezőgazdasági őstermelői státusz elvi szinten garantálja, hogy az e tevékenységet folytató ügyvéd nem kerül közvetlen függésbe őstermelői tevékenysége körében, hiszen vagy önálló mezőgazdasági őstermelőként, vagy a saját családi gazdaságában végez tevékenységet,⁴³ ami erőteljesen leszűkíti az alá-fölrendeltségi kapcsolatok kialakulását. Mindezzel együtt nem világos, mi különbözteti meg e tevékenységet más, akár hasonlóképpen tradicionális, és akár generációkon átívelő – így különösen a kézműves – mesterségektől. Miért nem lehet ügyvédkedés mellett asztalosmesterként, úriszabóként vagy akár ötvösként tevékenykedni, függőségi helyzetet nem eredményező, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban? E szakmák gyakorlása semmivel sem eredményez több függőséget, mint a mezőgazdasági őstermelői tevékenység.

5.2.4. Nevelőszülői foglalkoztatási tevékenység

A *nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony* olyan sajátos, egyrészt a nevelőszülői hálózat, másrészt a nevelőszülő között, az ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett gyermek otthont nyújtó ellátásának biztosítása céljából létrejött foglalkoztatási jogviszony, melyben a Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek a jelentős részét nem kell alkalmazni.⁴⁴ Így különösen nincs helye a nevelőszülői hálózat részéről közvetlen utasításnak, a nevelőszülőt ehelyett a nevelőszülői hálózattal és a gyermekvédelmi rendszer többi tagjával való együttműködési kötelezettség terheli, és az is elsősorban a nevelt gyermek érdekében fennálló kötelezettség.⁴⁵ Ennek megfelelően a klasszikus alá-fölrendeltségi jogviszonyokhoz képest jelentős autonómiával rendelkezik a nevelőszülő, és emiatt álláspontom szerint az, hogy az ügyvéd végezheti ezt a tevékenységet, nem okoz az ügyvédi hivatás gyakorlását veszélyeztető függelmi helyzetet, legalábbis nem jobban, mint egy ügyvéd gyermekvállalása.

5.2.5. Adatvédelmi tisztviselői tevékenység

Az *adatvédelmi tisztviselői tevékenység* sok szempontból azonos az ügyvédi tevékenységgel. Legfontosabb sajátossága, hogy az esetek egy részében a tevékenységet nem a megbízó javára, hanem a megbízó által kezelt személyes adatok érintettjei javára folytatja.⁴⁶ E tekintetben az

⁴³ A családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény 3. § (2) bekezdés.

⁴⁴ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 66/A. § (2) bekezdése.

⁴⁵ Gyvt. 66/C. §.

⁴⁶ Lásd különösen 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) (a továbbiakban: GDPR) 38. cikk (4) bekezdés.

adatvédelmi tisztviselő jogállása leginkább a betegjogi képviselő jogállására hasonlít. Éppen ezért nem világos, miért az összeférhetlenségi okok alóli kivételként, és miért nem az ügyvédi tevékenységet kiegészítő tevékenységként szabályozták. Az adatvédelmi tisztviselő függetlensége több oldalról is biztosított,⁴⁷ így álláspontom szerint az, hogy az ügyvéd végezheti ezt a tevékenységet, nem okoz az ügyvédi hivatás gyakorlását veszélyeztető független helyzetet.

5.2.6. Békéltető testületi tevékenység

A választottbíráskodáshoz hasonló problémákat vet fel a *békéltető testületi tevékenység* összeférhetlensége, hiszen a fogyasztóvédelmi ügyekben eljáró békéltető testület – egyezség hiányában, bizonyos esetekben – a vállalkozásra nézve kötelezést tartalmazó határozatot is hozhat.⁴⁸ A békéltető testület által hozott határozatok ellen ugyanakkor nyitva áll a bírósági jogorvoslat lehetősége,⁴⁹ így itt az igazságszolgáltatási funkciók szétválasztásának a kérdése nem merül fel. Ettől függetlenül kétségekívül közhatalom gyakorlásáról van szó abban az esetben, amikor a vállalkozóval szemben annak ellenére állapítanak meg kötelezettséget, hogy alávetési nyilatkozatot tett volna a békéltető testület irányában. A jogalkotó ugyanakkor feltehetőleg úgy mérlegelt, hogy ezek olyan csekély értékű ügyek (a fogyasztó érvényesíteni kívánt igénye nem haladja meg a kétszázezer forintot), amelyek nincsenek érdemi kihatással az ügyvédi függetlenségre.

Ezen felül a békéltető testületi tevékenység alapvetően az alternatív vitarendezés körébe tartozik, amely – az ügyvédi hivatás részét képező – az ellenérdekű felek közötti jogvita lehetőség szerinti megegyezéssel történő lezárására irányuló tevékenység, és mint ilyen a közvetítői tevékenységgel rokon. Éppen ezért nem világos, miért nem kiegészítő tevékenységként szabályozzák.

6. Az ügyvédi hivatás tekintélyének védelme

Annak a megítéléséhez, hogy az ügyvédi tevékenységgel összeférhetetlen vagy éppen az ez alól kivételt képező szakmák, hivatások ügyvédi tevékenységgel való egyidejű folytatása mennyiben veszélyeztet (vagy éppen erősíti) az ügyvédi hivatás – ügyvédségbe vetett közbizalom fenntartásához elengedhetetlen – tekintélyének a védelmét, érdemes megvizsgálni az ügyvédi hivatás, valamint általában a foglalkozások társadalmi elismertségét.

6.1. Az ügyvédi hivatás presztízse és társadalmi hasznossága

A Központi Statisztikai Hivatal legutóbb a 2016. évi mikrocenzus keretében végzett nagymintás, reprezentatív felmérést a foglalkozások presztízisére vonatkozóan. A mintegy 43 ezer válaszadóval készült felmérés⁵⁰ alapján készült elemzést (a továbbiakban: Foglalkozáspresztízis-elemzés) a KSH 2018-ban tette közzé (KSH, 2018). A felmérés ugyan mintegy nyolc éve felvett adatokon alapszik, de az Üttv. 2018-ban, vagyis épp abban az évben lépett hatályba,

⁴⁷ Lásd különösen GDPR 38. cikk (3) és (5) bekezdés.

⁴⁸ Lásd a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) 32. §-át.

⁴⁹ Fgytv. 34. § (4) bekezdés.

⁵⁰ A felmérés adatai a KSH honlapján elérhetőek:

Online: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/presztizs_tablak.xls

amikor a két évvel azelőtti felmérés eredményeit publikálták. Az összeférhetetlenségi okok szabályozása pedig azóta csak kisebb részben változott. Az azóta keletkezett nem reprezentatív felmérések eredményei sem mutatnak merőben eltérő tendenciákat a foglalkozások társadalmi megítélésében (Pénzcentrum, 2021). De itt is látható az a KSH felmérésében is megmutatkozó tendencia, hogy az általános megítélésen túl a társadalmi hasznosság tekintetében az ügyvédi szakma a válaszadók szerint középmezőnyben helyezkedik el, ráadásul a bankár után a legtúlfizetettebb szakmának tekintik (Koós, 2023).

A 2016. évi mikrocenzus során azt kérték a résztvevőktől, hogy a listában szereplő 173 foglalkozás közül 15 véletlenszerűen kiválasztottat rendezzenek sorrendbe azok megbecsültsége, presztízse, valamint a presztízshierarchiát árnyaló öt különböző szempont szerint. Az öt különböző szempont a következő volt:

- mennyit lehet keresni vele (kereset),
- mennyire hasznos a társadalom számára (haszon),
- mekkora hatalom, befolyás jár vele (hatalom),
- mennyit kell tanulni érte (tudás), illetve
- az adott foglalkozás mennyire vonzó vagy divatos manapság (divat).

Az ügyvédi foglalkozás presztízse az eredmények alapján – hasonlóan sok más foglalkozáshoz – nem konzisztens. Míg általánosságban az ügyvédség a 12. legmagasabb presztízssű hivatás, addig az öt ezt árnyaló szempont szempontjából az ügyvédség megítélése igencsak vegyes képet mutat. A mikrocenzus alapján az ügyvédi volt a 3. legdivatosabb szakma Magyarországon, ami nyilvánvalóan összekapcsolódik azzal, hogy egyben a 9. legjobban jövedelmezőnek és a 14. legtöbb hatalommal, befolyással járónak tekintett szakma is. Annak ellenére is divatos, hogy a 16. a legtöbb tanulást igénylő hivatások sorában.

Mindezek – és szolgáltató jellege – ellenére az ügyvédségbe vetett közbizalom szempontjából feltehetőleg legfontosabb társadalmi hasznosság tekintetében több mint két ponttal elmarad a többi dimenziótól és az általános elismertségtől, valamint csak a 41. helyet foglalja el a foglalkozások sorrendjében, és e tekintetben olyan szakmák is megelőzik, mint az autószerelő, az informatikus, a villanyszerelő, vagy akár a pék.⁵¹

1. táblázat: az ügyvédi hivatás presztízse, valamint a foglalkozások sorrendjében elfoglalt helye általában és különböző dimenziókban⁵²

Presztízss	Nr	Kereset	Nr	Haszon	Nr	Hatalom	Nr	Tudás	Nr	Divat	Nr
4,03	12.	3,34	9.	6,11	41.	3,31	14.	3,11	16.	3,86	3.

Forrás: KSH (2018) – Kapcsolódó adatok (táblázat).

Ez is azt mutatja, – ahogyan azt Sik Endre, Huszár Ákos és NagyRéka Klára a 2016. évi mikrocenzus eredményei alapján az egyes foglalkozások konzisztenciáját, illetve inkonzisztenciáját elemző tanulmányában megállapította –, hogy a modern komplex társadalmak rétegződéséhez hasonlóan az ügyvédi hivatás megítélése, társadalmi státusza sem írható le adekvát módon egyetlen egyenlőtlenségi dimenzióval, csupán több, egymásra vissza nem vezethető dimenzió

⁵¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/presztizs_tablak.xlsx

⁵² A presztízss pontszám értéke 1 és 15 közé eshet. A rangsorba rendezéskor 1-es pontszámot kapott az a foglalkozás, amelyet a legmagasabb presztízssűnek értékelték, ezért minél alacsonyabb egy foglalkozás presztízss pontszáma, annál előkelőbb helyet foglal el a presztízsskálán.

segítségével ismerhető meg (Sik et al., 2023, 97). A tanulmány úgy foglal ugyan állást, hogy az ügyvédi hivatás elsősorban a „nagy pénz” forrása, a többi dimenzióban nem jelenik meg (Sik et al., 2023, 106). Ezzel a megállapítással kénytelen vagyok vitatkozni. Az ugyanis csak akkor igaz, ha a divatosságot – ahol az ügyvédség dobogós helyen áll – nem vizsgáljuk, és mindegyik dimenzióban csak az első tíz foglalkozást vesszük figyelembe. A fenti táblázat alapján is látható ugyanakkor, hogy az ügyvédi hivatás a társadalmi hasznosság kivételével minden dimenzióban a vizsgált foglalkozások felső 10%-ában helyezkedik el.

Mindez felveti azt a kérdést, hogy az ügyvédi tevékenység – a látszatnak megfelelően – nem kimondottan hasznos a társadalom szemében, vagy csupán arról van szó, hogy ugyan hasznosnak tartják az ügyvédeket, azonban a saját anyagi helyzetükhöz vagy értékítéletükhöz képest úgy érzik, hogy az egyébként hasznos szolgáltatásaikat túlzottan magas áron kínálják. Ez utóbbi megközelítést támasztja alá az, hogy ha az ügyvédi szolgáltatások nem lennének hasznosak a társadalom, illetve tagjai számára, akkor a piaci körülmények között tevékenykedő ügyvédek – legalábbis ilyen létszámban – nem tudnának megélni. Ugyancsak ezt támasztja alá az ügyvédségnek az a – fent hivatkozott tipológiából kilógó – sajátossága is, hogy a tudás és a hasznosság értékelése nem korrelál egymással. Árnyalja ugyanakkor ezt a képet, hogy bizonyos jognyilatkozatok megtétele, ügyletek megvalósítása, jogok, tények közhiteles nyilvántartásba való bejegyzése ügyvédi közreműködéshez kötött.⁵³ Ez pedig egyértelműen torzítja azt a képet, hogy az ügyvéd a jövedelmét tiszta piaci viszonyok között szerzi meg. Az ügyvédek és ügyvédi irodák közismerten magas száma ugyanakkor arra enged következtetni, hogy a piac ezen torzítások mellett is képes úgy „eltartani” majdnem 12.000 aktív ügyvédet és majdnem 6.000 működő ügyvédi irodát, hogy közben – tapasztalataim szerint – az ügyvédi közreműködéshez kötött pl. adásvételi ügyekben a munkadíjak az utóbbi tíz évben reálértékben csökkennek.

6.2. A kivételi körbe tartozó foglalkozások presztízse és társadalmi hasznossága

Számos olyan, a kivételi körbe tartozó tevékenység, foglalkozás van, amely nem szerepel a felmérésben. A nevelőszülőség, a választási bizottsági tagság, az adatvédelmi tisztviselői, a tolmács, a szakfordító tevékenység feltehetőleg atipikus jellege miatt, a jogi személyek szervezeteiben betöltött tisztség pedig elsősorban amiatt, mert nem feltétlenül tekinthető önálló foglalkozásnak, illetve ágazatfüggő. Ezt az is alátámasztja, hogy például kórházigazgató, bankigazgató, szállodatulajdonos, bolttulajdonos, vendéglőtulajdonos, autókereskedés tulajdonosa szerepel a listában. Ez utóbbi tulajdonosok alatt a kérdezők és a megkérdezettek feltehetőleg a tevékenységben személyesen is részt vevő tulajdonosokat értették. Mindenesetre ezen kivételek tekintetében nem lehet megfelelően összehasonlítható kategóriákat azonosítani.

Az alábbiakban elsősorban presztízis, illetve társadalmi hasznosság szempontjából mutatom be az összehasonlítható kivételeket. Ennek során az ügyvédség tekintélye szempontjából arra keresem a választ, van-e azonosítható összefüggés az összeférhetetlenség alóli kivételi körbe tartozó foglalkozások, tisztségek és azok közmegítélése között.

A *választottbírói* tevékenység közmegítélését a mikrocenzus során értelem szerűen nem vizsgálták. De talán nem túl merész arra következtetni, hogy az megközelíti, sőt – talán divatosság szempontjából felül is múlja – a bírák rendkívül kedvező közmegítélését.

⁵³ Egy 2023. december 15-én zárult felmérés eredményei szerint 10 témakörben 189 különböző jogügylethez, illetve jognyilatkozat megtételéhez van szükség ügyvédi, kamarai jogtanácsosi, illetve közjegyzői közreműködésre. Magyar Jogász Egylet: Jogszabályból eredően kötelező ügyvédi közreműködést igénylő ügyek. Online: <https://tinyurl.com/n83rse4f>

2. táblázat: foglalkozások presztízse – a bírói és az ügyvédi hivatás összehasonlítása presztízsszerint sorbarendezve

Foglalkozás	Presztízss	Kereset	Haszon	Hatalom	Tudás	Divat
bíró	3,49	4,05	5,57	2,68	2,53	6,28
ügyvéd	4,03	3,34	6,11	3,31	3,11	3,86

Forrás: KSH (2018) – Kapcsolódó adatok (táblázat).

Ebből egyértelműen levonható az a következtetés, hogy az, hogy az ügyvédek választottbírói feladatot is elláthatnak, alkalmas arra, hogy növelje az ügyvédi hivatás tekintélyét.

Az, hogy az ügyvédek – választott közjogi tisztségviselőként – bizonyos *politikai pozíciókat* is elfoglalhatnak, a mikrocenzus eredményei alapján nem lenne kifejezetten hasznos az ügyvédi hivatás közmegítélése szempontjából, hiszen a politikusok közmegítélése, különösen társadalmi hasznosság szempontjából alacsony, bár hozzá kell tenni, hogy a közvélemény mind jövedelmi, mind hatalmi szempontból (logikusan) az ügyvédekhez képest előrébb helyezi a politikusokat. Ha azonban az ügyvédek által vállalható ilyen pozíciókat egyenként vizsgáljuk, árnyaltabb képet kapunk.

3. táblázat: foglalkozások presztízse – az ügyvédi hivatás és egyes politikusi foglalkozások összehasonlítása presztízsszerint sorba rendezve

Foglalkozás	Presztízss	Kereset	Haszon	Hatalom	Tudás	Divat
ügyvéd	4,03	3,34	6,11	3,31	3,11	3,86
polgármester	4,38	4,12	7,20	2,74	8,11	5,81
EU-parlamenti képviselő	4,47	2,18	8,73	1,81	6,22	5,17
országgyűlési képviselő	5,06	2,19	9,48	1,99	7,61	5,25
politikus	6,37	2,34	10,41	1,96	7,39	5,87

Forrás: KSH (2018) – Kapcsolódó adatok (táblázat).

Általános presztízss szempontjából a polgármesteri és az európai parlamenti képviselői pozíció alig marad el az ügyvéd mögött, társadalmi hasznosságuk megítélése tekintetében sem olyan mértékű a különbség, mint általában a politikusok megítélésében. Érdekes módon az ügyvédi tevékenységgel teljes mértékben összeférhetetlen országgyűlési képviselők megítélése marad el a legjobban az ügyvédekétől az általános presztízss, és a társadalmi hasznosság tekintetében is.

Az *oktatói, tudományos, művészeti és sporttevékenységek* presztízssének az ügyvédi tevékenységgel való összehasonlítása az általános megbecsültség alapján igencsak vegyes képet mutat, ugyanakkor, ha – a közbizalom szempontjából talán legfontosabb – társadalmi hasznosság szerint rendezzük sorba a vizsgált hivatásokat, elég egyértelmű kép rajzolódik ki.

4. táblázat: foglalkozások presztízse – ügyvédi, oktatói, tudományos, művészeti és sporttevékenységek összehasonlítása társadalmi haszon szerint sorbarendezve

Foglalkozás	Presztízsz	Kereset	Haszon	Hatalom	Tudás	Dívat
általános iskolai tanító	6,11	9,48	4,07	7,01	5,14	8,15
középiskolai magyartanár	5,16	8,34	4,11	6,30	4,17	7,59
egyetemi oktató	3,40	5,53	4,52	4,23	2,51	6,47
középiskolai kémia tanár	5,60	8,00	4,87	6,13	4,21	7,89
egyetemi rektor	3,12	4,27	5,36	3,20	2,06	6,09
magán nyelvtanár	6,11	6,56	5,96	7,29	4,72	5,75
ügyvéd	4,03	3,34	6,11	3,31	3,11	3,86
színházigazgató	4,67	4,74	8,34	4,18	5,01	6,50
színész	6,85	6,82	9,37	6,96	6,28	5,64
író, költő	7,49	9,97	9,47	8,19	7,91	9,27
zeneszerző	6,35	6,61	9,53	7,34	4,92	8,15
grafikus	7,79	8,03	9,67	8,85	6,78	7,47
fényképész	9,19	9,01	9,69	9,92	8,84	7,90
festőművész	7,63	8,51	10,06	8,98	7,62	8,55
reklámfilmrendező	6,80	5,17	10,51	5,76	6,12	5,09
rockzenész, popzenész	8,33	5,36	10,76	6,98	10,21	4,92
stylist, stílustanácsadó	8,47	6,33	11,14	7,94	8,19	4,71
artista, zsonglőr, bűvész	9,91	9,21	11,19	10,49	8,23	9,39
lakodalmos zenész	11,04	8,28	11,20	10,93	11,29	8,92
úszó	9,13	8,18	11,56	9,95	11,19	9,24
profli bokszoló	8,03	4,26	11,57	7,82	10,86	7,57
futballista	8,63	4,02	12,22	7,10	11,94	5,16

Forrás: KSH (2018) – Kapcsolódó adatok (táblázat).

Az oktatói és a tudományos tevékenység megítélése társadalmi hasznosság szempontjából az ügyvédeké felett áll. Olyannyira, hogy azt kizárólag az egészségügyben dolgozó diplomások megítélése előzi meg. Ennek megfelelően arra a következtetésre juthatunk, hogy a foglalkozások ügyvédi tevékenység melletti folytatása feltehetőleg nem csupán nem sérti, hanem kifejezetten emeli is az ügyvédi hivatás méltóságát. A művészeti tevékenységek hasznosságának megítélése – igen széles skálán – de következetesen alulmúlja az ügyvédi hivatását. Igazi törés a művészeti tevékenység határterületein (pl. stylist, zsonglőr, lakodalmos zenész) észlelhető, amely foglalkozások ebből a szempontból leginkább a sportolók – rendkívül alacsony – közme-gítélésével esik egy tekintet alá. Ez utóbbi foglalkozások ügyvédi tevékenység melletti folytatása nem feltétlenül alkalmas arra, hogy emelje az ügyvédi hivatás presztízst. Ez természetesen csak a nagy átlag, és nem jelenti azt, hogy egy kiemelkedő tehetségű művész, olimpiai bajnok vagy a világ legmagasabb hegyeit megmászó ügyvéd ne emelhetné az ügyvédi hivatás közme-gítélését.

A mezőgazdasági őstermelői foglalkozás megítélése társadalmi hasznosság tekintetében meghaladja az ügyvédekét, más – e körbe tartozó – mezőgazdasági foglalkozások esetében elmarad az ügyvédekétől. Általános presztízsz és minden más tényező szempontjából érzékelhetően alacsonyabb a foglalkozások társadalmi megítélése, mint az ügyvédeké. Az állattenyésztés

megítélése a társadalmi haszon szempontját leszámítva alapvetően homogén, míg a borászok, bortermelők tekinthetők az egyik legkonzisztensebb szakmának, hiszen értékelésük minden dimenzióban nagyon hasonló.

5. táblázat: foglalkozások presztízse – ügyvédi és mezőgazdasági foglalkozások összehasonlítása presztízis szerint sorba rendezve

Foglalkozás	Presztízis	Kereset	Haszon	Hatalom	Tudás	Divat
ügyvéd	4,03	3,34	6,11	3,31	3,11	3,86
borász, bortermelő	7,22	6,29	7,87	7,70	7,01	6,18
gazda, őstermelő	8,25	7,93	5,00	8,98	10,02	8,99
állattenyésztő	9,75	10,15	6,52	10,58	9,52	10,53

Forrás: KSH (2018) – Kapcsolódó adatok (táblázat).

Adja magát a következtetés, hogy – ha kizárólag az ügyvédség méltósága szempontjából vizsgáljuk a kérdést – a mezőgazdasági őstermelői tevékenység kivételi esetekre további differenciálást igényelne.

Az ügyvédi és a *honvédelmi foglalkozások* presztízselemzése alapján mind a katonatisztek, mind a közkatonák társadalmi megítélése általában és az egyes részszeponctok tekintetében is alulmúlja az ügyvédek presztízisét, a különbség csak a társadalmi hasznosság tekintetében nem tekinthető jelentősnek.⁵⁴

6. táblázat: foglalkozások presztízse – ügyvédi és honvédelmi foglalkozások összehasonlítása társadalmi haszon szerint sorba rendezve

Foglalkozás	Presztízis	Kereset	Haszon	Hatalom	Tudás	Divat
ügyvéd	4,03	3,34	6,11	3,31	3,11	3,86
katonatiszt	6,06	6,96	7,06	4,98	5,78	7,50
közkatona	8,53	10,01	7,26	9,21	9,87	9,02

Forrás: KSH (2018) – Kapcsolódó adatok (táblázat).

Míg az ügyvédek a három legmagasabbra értékelt szakma egyikének képviselői, addig a közkatonák a legmagasabbra értékelt száz foglalkozást gyakorlók közé sem fértek be. Ugyancsak fontos kiemelni, hogy a közvélekedés szerint a katonák még társadalmi hasznosság tekintetében is alulmúlják az ügyvédeket. Mindezek alapján az ügyvédi hivatás méltóságának a védelme szempontjából számos olyan összeférhetetlen foglalkozás van, amelyek ügyvédi tevékenységgel párhuzamos folytatása az önkéntes tartalékos szolgálati jogviszonyhoz képest kedvezőbben hathatna az ügyvédség közmegítélésére.

Ahogy arra már a fentiekben is utaltam, vannak olyan foglalkozások, amelyek vitán felül magas (az ügyvédinél magasabb) társadalmi megbecsültséget, presztízst képviselnek, mégsem kerültek a kivételi körbe. Ezek közül kiemelendő az orvosok és más diplomás egészségügyi dolgozók köre.

⁵⁴ Abból a – talán nem túl elrugaszkodott – feltételezésből indultam ki, hogy a közvélemény a hivatásos és az önkéntes tartalékos szolgálati jogviszonyban állókat egyként kezeli.

7. táblázat: foglalkozások presztízse – ügyvédi és az egészségügyi foglalkozások összehasonlítása társadalmi haszon szerint sorba rendezve

Foglalkozás	Presztízis	Kereset	Haszon	Hatalom	Tudás	Divat
sebész	3,21	3,99	2,60	4,14	2,09	4,91
körzeti orvos	3,53	5,36	2,61	3,98	2,64	6,04
gyermekorvos	3,30	5,47	2,73	4,94	2,37	5,27
mentős	6,21	10,87	3,09	8,42	6,57	8,95
fogorvos	4,10	4,06	3,70	5,37	2,97	4,38
gyógyszerész	4,96	6,51	3,85	6,12	3,51	6,05
bőrgyógyász	4,67	5,28	3,98	5,82	2,97	6,44
nőgyógyász	4,23	3,53	3,99	5,16	2,84	4,94
kórházi ápoló	7,93	11,64	4,07	9,19	7,35	10,17
kórházigazgató	3,06	3,69	4,86	2,95	2,98	6,16
védőnő	7,33	10,47	5,04	8,44	6,37	8,52
fogtechnikus	5,87	5,53	5,28	7,16	5,15	5,52
gyógyszertári asszisztens	6,99	9,22	5,55	7,67	5,56	7,85
ügyvéd	4,03	3,34	6,11	3,31	3,11	3,86
pszichológus	4,75	5,37	6,35	5,39	3,26	5,49
plasztikai sebész	4,14	2,63	7,62	4,51	2,48	3,33

Forrás: KSH (2018) – Kapcsolódó adatok (táblázat).

Társadalmi hasznosságát tekintve az első tíz legelismertebb foglalkozásba a tűzoltón (6.) kívül csak orvosok tartoznak. Az ügyvédeknel csak az egészségüghöz közvetten kapcsolódó pszichológusok, valamint a plasztikai sebészek megítélése kedvezőtlenebb társadalmi hasznosság szempontjából.

Természetesen ellenérvként felhozható, hogy az orvosi és az ügyvédi hivatás párhuzamos ellátása időben nehezen egyeztethető össze, de ez számos más nem összeférhetetlen foglalkozás esetén is érv lehetne. Erre a következő pontban részletesebben is kitérek.

Összességében az állapítható meg, hogy az összeférhetlenségi okok alóli kivételi szabályok egyszerre teszik lehetővé nagy presztízssű, illetve komoly társadalmi haszonnal rendelkezőként elismert, valamint alacsony elismertségű, sőt adott esetben kifejezetten megvetett, általában véve haszontalannak tartott foglalkozások folytatását az ügyvédi tevékenység mellett, miközben a legelismertebb szakmák párhuzamos folytatását nem teszik lehetővé az ügyvédeknek. Mindezek alapján megdőltni látszik, hogy az ügyvédi összeférhetlenségi okok mögött meghúzódó, az ügyvédség tekintélyén alapuló indokok megalapozottak lennének.

7. Az ügyfél érdekeinek elsődlegessége – az ügyvédi hivatás főfoglalkozás jellege

Az Üttv. Nagykommentárja – a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatra hivatkozással – kifejti, hogy az ügyvédi összeférhetlenségi okok mögött áll az az indok is, hogy „a klasszikus ügyvédi működés olyan hivatásszerű tevékenységet feltételez, amely lelkiismeretesen az ügyfelek számára szükséges személyes rendelkezésre állás mellett, főfoglalkozásként gyakorolható” (Bánati &

Baranyi, 2021, 134).⁵⁵ E gyakorlati megközelítést elvi tételre, az ügyféli érdekek elsődlegességére vezeti vissza. Az érvelés szerint a jogállamnak és a jogbiztonságnak a részben az ügyvédség által biztosított, joghoz való hozzáféréseinek a garanciája az, hogy „az ügyvéd az ügyfelei számára elérhető legyen, hogy ne szervezze magát túl más tevékenységekkel”, bár e körben maga is elismeri, hogy az ügyvédtől különböző tevékenységekből fakadó kötelezettségekkel való elvi szintű összeütközés megelőzésének ez a logikája kissé paternalisztikus (Minkó & Kratochwill, 2023).

Az ügyvédi összeférhetetlenség alóli kivételek azonban az alábbiak szerint nem támasztják alá ezen érvelés megalapozottságát.

A *közvetlenül választott közjogi tisztségviselők* közül az ügyvédi hivatás főfoglalkozás jellegével épphogy összeegyeztethetetlennek kellene lennie az európai parlamenti képviselői megbízatásnak, hiszen egy főmunkaidőben főszabály szerint külföldön tartózkodó európai parlamenti képviselő számára egy hazai ügyvédi praxis ellátása komoly kihívásokat jelent. Ugyanez a helyzet a főállású polgármesteri tisztséggel, és elvi alapon az sem feltétlenül védhető, hogy a magas – akár a közhatalomtól való – függőségi kockázatot hordozó polgármesteri tisztség, miért végezhető ügyvéd által „részmunkaidőben”, szemben más, például műszaki, gazdasági vagy akár jogi szakértelmet igénylő foglalkozásokkal, ahol ez a kockázat nem merül fel.

A *Monetáris Tanács*, illetve a *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság* teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló *tagjai* ugyanúgy nem tudnak főállású ügyvédként működni, ahogyan az oktatási, tudományos vagy művészeti tevékenységet alaptevékenységként folytató szervezetben vezető pozíciót betöltő tisztségviselők, *egyetemi rektorok, dékánok, iskolaigazgatók* sem. Ugyancsak nem feltétlenül várható el ez a magasan jegyzett *profi sportolótól* vagy a gyakran fellépő *előadóművésztől*.

Az *önkéntes tartalékos* főszabályként évente legalább hét nap, háromévente legfeljebb hat hónap szolgálatot köteles teljesíteni, és ezt az előjárónak kötelessége is biztosítani. Az önkéntes tartalékos beleegyezésével ennél több is teljesíthető. Az önkéntes tartalékos ezen felül beosztásra felkészítésre évi első alkalommal 25, később 15 képzési napra is behívható.⁵⁶ Ezen felül az önkéntes vállalhatja, hogy hat hónap folyamatos kiképzésen vesz részt.⁵⁷ Mindezek alapján az önkéntes tartalékos szolgálati jogviszonyban álló ügyvédnek reálisan azzal kell számolnia, hogy az első évben legalább egy hónapig, később több mint fél hónapig nem tud az ügyfelei rendelkezésére állni, de saját döntése alapján ez ennél hosszabb is lehet. Ráadásul a szolgálat időpontját nem feltétlenül jogosult maga megválasztani.⁵⁸ Ha pedig az önkéntes tartalékos szolgálati jogviszonyban álló ügyvéd a hat hónapos folyamatos kiképzést is vállalja, lényegében nem tud ügyvédi tevékenységet folytatni.

Összefoglalóan az ügyvédi összeférhetetlenségi okok alóli kivételek között jelentős számban találunk olyat, amelyik elvileg önmagában is teljes munkaidőt kívánna meg, ami a teljes munkaidősnek tekintett ügyvédnek mellett szinte fizikai képtelenség. Ha pedig még azt is hozzávesszük, hogy a klasszikus ügyvédi tevékenység nem kiszámítható munkaidőben, hanem esetlegesen kíván meg rendelkezésre állást, a két pozíció összeegyeztetése lehetetlen lenne.

⁵⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a hivatkozott AB határozatban erre való utalás nem található.

⁵⁶ Ötr. 24. §.

⁵⁷ Ötr. 23. §.

⁵⁸ Az Ötr. 25. § (5) bekezdése alapján előre nem tervezhető soron kívüli vagy rendkívüli feladat katonai képességek közreműködésével történő végrehajtása érdekében az előzetes egyeztetésre vonatkozó határidőktől el lehet térni, azonban legkésőbb a behívóparancs kézbesítésekor annak tényéről az önkéntes tartalékos munkáltatóját tájékoztatni kell.

Valószínűleg az alapfeltételezést kell felülvizsgálni, és elfogadni, hogy az egyre specializálódó és differenciálódó ügyvédi működés nem minden esetben kíván meg teljes rendelkezésre állást. Könnyen elképzelhető akár az is, hogy egy szakterületen specialista ügyvéd havonta akár csak néhány órát dolgozik, ami mellett marad szabad kapacitása más foglalkozás üzésére is. Gondoljunk csak a kisgyermek mellett részmunkaidőben kiváló munkát végző ügyvédnőkre.

8. Záró gondolatok

Max Planck a klasszikus newtoni fizika meghaladását – logikusan – az azokkal ellentétes gyakorlati tapasztalatokkal hozta összefüggésbe: „túlzás nélkül megállapíthatjuk, hogy a fizika történetében még sohasem volt az elmélet a tapasztalattal olyan szoros kapcsolatban, mint jelenleg. Hiszen éppen a kísérleti tények ingatták meg és rombolták le a klasszikus elméletet. Minden új gondolatot, minden új lépést mérési eredmények hoztak meg, egyenesen kényszerítő erővel az előretapogatózó kutatás számára” (Planck, 1982, 207).

Amint azt a fentiekben láthattuk az ügyvédi összeférhetlenségi okok alóli – tételesen szabályozott kivételek – változó mértékben ugyan, de mind megkérdőjelezi az összeférhetlenségi okok alapját képező elvet. Van olyan kivételi körbe tartozó foglalkozás, amely egyszerre kérdőjelezi meg a közhatalomtól és az államtól való függetlenséget, az ügyvédi hivatás főfoglalkozás jellegét és alkalmas az ügyvédi hivatás közmegítélésének a gyengítésére is. Van olyan, a gyakorlatban megjelenő jogértelmezés, amelynek a kihasználásával lényegében az ügyvéd szinte bármilyen egyébként összeférhetetlennek minősülő gazdasági tevékenységet folytathat rendszeresen úgy, hogy bár ellenértéket közvetlenül nem szerez vele, de osztalékként annak hasznához közvetetten hozzájut. Egyértelműnek látszik, hogy nincs egyenes összefüggés az ügyvédi összeférhetlenség és az ügyvédi hivatás tekintélye között. A kivételek között ráadásul számos olyan található, amely maga is főállásnak minősül, teljes embert kíván, ami egyértelműen megkérdőjelezi azt, hogy az ügyvédi hivatást teljes állásban kellene ellátni.

Mindezek alapján arra is lehetne következtetni, hogy vagy az ügyvédi összeférhetlenség – netalán az ügyvédi hivatás – alapelveit kellene elvetnünk és újra gondolnunk, vagy a kivételek körét kellene alaposan felülvizsgáljunk. De lehetséges egy harmadik út is.

Simonyi Károly a klasszikus fizikának a modern fizika korában való szerepét – részben Poincaré nyomán – találóan így fogalmazta meg: „A klasszikus newtoni mechanikát és annak elegáns matematikai köntösbe öltöztetett változatait, mint amilyenek a Lagrange-egyenletek, a Hamilton-egyenletek, a jövőben is ismernünk és tanítanunk kell, mert a makroszkopikus anyagi testek mozgástörvényeit legadekvátabb módon továbbra is ők írják le. De ismernünk kell azért is, mert ezek azok, amelyek útmutatást adnak arra vonatkozóan, hogyan hatolhatunk be a mikrorendszerek törvényszerűségeibe, hogyan állítsuk fel a kvantummechanika alapösszefüggéseit” (Simonyi, 2021, 5, 3, 15).

Ugyanezen logika alapján érdemes lehet az ügyvédi hivatás lényegét adó alapelvek megtartása mellett a komplex modern társadalmi viszonyok modern alapelveivel kiegészítve az összeférhetlenség főszabályát felülvizsgálni annak érdekében, hogy ne közel harminc, a főszabálytól akár szélsőséges kivétellel közelítsük a szabályozást a való élet igényeihez.

Hivatkozások

- Baranyi B. (2024). Az ügyvédi összeférhetlenségi okok fejlődéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 79(11), 500–509. <https://doi.org/10.59851/jk.79.11.2>
- Bánáti J., & Baranyi B. (Szerk.). (2021). *Nagykommentár az ügyvédi törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary.
- Bihari M. (1997). A képviselők összeférhetlensége és a hatalommegosztás. *Politikatudományi Szemle*, 6(1), 5–17. Online: <https://shorturl.at/5tdcr>
- Fazekas M. (2007). Szakmai kamarák és európaizálódás. *Európai Tükör*, 12(6), 28–47.
- Gyulavári T. (2010). *Szürke zóna – A munkaviszony és az önfoglalkoztatás közötti jogviszonyok Európában és Magyarországon* [Habilitációs értekezés]. Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar. Online: <https://shorturl.at/zz846>
- Koós (2023). *Ezek a legismertebb, legjobban fizető szakmák 2023-ban: még mindig kevesen vágnak bele?* Pénzcentrum. Online: <https://shorturl.at/Ac1zC>
- Köblös A. (2007). A kereskedelmi választottbíráskodás alkotmányos háttere. In Harsági V., & Wopera Zs. (Szerk.) *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században. Tanulmánykötet Gáspárdy László professzor emlékére* (pp. 199–210). HVG-ORAC.
- Központi Statisztikai Hivatal. (2018). *Mikrocenzus 2016 – 13. A foglalkozások presztízse*. Online: <https://shorturl.at/oW6xm>
- Minkó R., & Kratochwill Gy. (2023). *Ügyvédi összeférhetlenség elméletben és gyakorlatban*. KözigKedd 11. Online: <https://www.kozigkedd.hu/kozigkedd11>
- Miskolczi B. P. (2006). A kamarai szabályzat, mint vállalkozások társulásának döntése II. *Versenytükr*, 2(4), 33–36. Online: <https://shorturl.at/iP6id>
- Newton, I. (1846). *Mathematical Principles of Natural Philosophy*. Daniel Adee.
- Pénzcentrum. (2021). *Itt a legismertebb szakmák rangsora: a bérek közel sem olyan csábítóak*. Online: <https://shorturl.at/Kwhzo>
- Planck, M. (1982). *Válogatott tanulmányok*. Gondolat.
- Sárközy T. (2018). A választottbíráskodás státuszkérdéseiről az új választottbírói törvény alapján. *Jogtudományi Közlöny*, 73(1), 39–45. Online: <https://shorturl.at/0PpSU>
- Sik E., Huszár Á., & Nagy R. K. (2023). A foglalkozások inkonzisztenciája – egy új, presztízsalapú tipológia felé. *Statisztikai Szemle*, 101(2), 95–117. <https://doi.org/10.20311/stat2023.02.hu0095>
- Simonyi K. (2021). *A fizika kultúrtörténete a kezdetektől a huszadik század végéig*. Akadémiai. K.
- Sulyok T. (2013). *Az ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete* [PhD értekezés]. Szegedi Tudományegyetem. Online: <https://shorturl.at/czFPE>
- Timár K. (2021). *Az anyagi jog és az eljárási jog határán – A választottbírói szerződés kikényszeríthetősége és annak kollíziós jogi vonatkozásai* [Doktori értekezés]. ELTE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://shorturl.at/cIIZ6>
- Ugróczky M. (2024). A tolmácsolás ingtag közjogi alapjai. *Magyar Jogi Nyelv*, 1, 14–25. Online: <https://shorturl.at/W0dM7>
- Varga I. (2019). A választottbírák felelőssége. *Közjegyzők Közlönye*, 66(5-6.), 5–12. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2590543>



A JOGOS ÉRDEK MINT ADATKEZELÉSI JOGALAP SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA VONATKOZÓ ESETJOGÁNAK AZ ÁTTEKINTÉSE A JOGSZERŰ ÉRDEKEK FOGALMÁRA TEKINTETTEL

ESZTERVÁRI ADRIENN* 

* PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Adatvédelmi tisztviselő, Magyar Telekom Nyrt. E-mail: esztervari.adrienn@telekom.hu

Absztrakt

Jelen tanulmány a jogos érdek, a rendeleti szabályozását illetően leginkább rugalmasan értelmezhető jogalap kialakulásának áttekintésén túl az általános adatvédelmi rendelet szabályainak, a 29. cikk szerinti munkacsoport véleményének, az Európai Unió Bírósága gyakorlatának, és az Európai Adatvédelmi Testület a napokban nyilvános konzultációra bocsátott iránymutatásának áttekintésével igyekszik megalapozni azt az álláspontot, hogy a jogszerűnek tekintendő adatkezelői érdekek körét indokolt minél tágabban értelmezni. Ez a megközelítés mind az adatkezelésért felelős és elszámoltatható adatkezelő fogalmára és kötelezettségeire, de főképp az életviszonyok dinamikus változására tekintettel megfontolandó. A jogos érdekre való túlzó és megalapozatlan hivatkozást és egyben az érintettek személyes adatainak, személyhez fűződő jogainak és érdekeinek védelmét az érdekmérlegelés körültekintő elvégzése biztosítja, amelyre a Bíróság döntései és a Testület iránymutatása nyújt követendő szempontrendszert.

Kulcsszavak

adatvédelem, jogalapok, jogos érdek, érdekmérlegelés, Európai Adatvédelmi Testület, Európai Unió Bírósága

Abstract

This study seeks to establish the position that the scope of data controllers' lawful interests should be interpreted as broadly as possible by reviewing the development of legitimate interest, the legal basis that can be interpreted as the most flexibly regulated, the rules of the General Data Protection Regulation, the opinion of the Article 29 Working Party, the practice of the Court of Justice of the European Union and the guidelines of the European Data Protection Board

launched for public consultation recently. This approach should be considered both in view of the concept and obligations of the controller responsible and accountable for data processing and especially in view of the dynamic change of contexts of data processing. Excessive and unfounded reference to legitimate interest can be prevented and at the same time protection of personal data, rights and interests of data subjects can be ensured by carefully balancing interests, for which the rulings of the CJEU and the guidance of EDPB provide criteria to be followed.

Keywords

data protection, legal bases, legitimate interest, balancing exercise, European Data Protection Board, Court of Justice of the European Union

1. Bevezetés: a jogos érdek jogalap ellentmondásossága és a hatósági gyakorlat egységesítésének szükséglete

Az általános adatvédelmi rendelet (a továbbiakban: GDPR)¹ egységesítette az Európai Unióban a személyes adatok kezelésének jogszerűségéhez elengedhetetlenül meghatározandó jogalapok eseteit. A hat lehetséges jogalap közül, amelyek egyikére az adatkezelőnek építenie kell a személyes adatok kezelését, talán a jogos érdek veti fel a legtöbb elméleti és gyakorlati kérdést. A felmerülő kérdések közül jelen tanulmány keretei között a jogos érdek fogalmának, az érdekek jogosságának, jogszerű természetének a kritériumait igyekszem körbejárni.

A jogos érdeken alapuló adatkezelés megítélése mind az egyes tagállamok hatósági gyakorlatát, mind a szakemberek és az adatkezelők megközelítését vizsgálva meglehetősen ellentmondásos, a *jolly joker* jogalaptól (Pók, 2018) az *ultima ratio* jogalapig terjed.

A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport (a továbbiakban: munkacsoport)² a történeti és kulturális sokféleségben, valamint a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: adatvédelmi irányelv)³ rugalmas értelmezésnek teret adó nyelvezetében látta a különböző megközelítések okát. Míg néhány tagállam a jogos érdek jogalapját a legkevésbé preferált jogalként kezelte, amelynek célja a hiányosságok pótlása néhány ritka esetben, addig más tagállamok csak a hat lehetőség egyikéként tekintettek erre a jogalapra, amely nem fontosabb vagy kevésbé fontos a többi lehetőségénél, és amely a szükséges feltételek teljesülése esetén számos helyzetre alkalmazható (Munkacsoport, 2014, 11).

Míg egyes szakértők a GDPR alkalmazandóvá válásától a jogos érdeken alapuló adatkezelés térnyerését, és a hozzájáruláson alapuló adatkezelés visszaszorulását várták (Pók, 2018), addig más megközelítések szerint, az érdekmérlegelés jogalapja – amely egyértelműen nélkülözi az érintett beleegyezését vagy jogszabályi előírást – valójában másodlagos, és akkor alkalmaz-

¹ 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.

² A 95/46/EK irányelv 29. cikke alapján létrehozott munkacsoport, amely 2018. május 25-ig (azaz az általános adatvédelmi rendelet – GDPR – alkalmazandóvá válásáig) foglalkozott a magánélet és a személyes adatok védelmével kapcsolatos kérdésekkel. A GDPR bevezetésével az Európai Adatvédelmi Testület váltotta fel.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

ható, ha a másik öt jogalap nem illeszkedik a konkrét adatkezelésre (Osztopáni, 2018, 130), a többi jogalap alkalmazhatóságának hiányában kvázi szubszidiárius jogalap (Kollár, 2021, 28), diszkrecionális elemekre nagymértékben támaszkodó jogalap, amelyre kivételként hivatkozhatnak az adatkezelők (Determann, 2020, 119).

A gyakorlatban megfigyelhető, hogy az üzleti szféra adatkezelői közül sokan kedvelik a jogos érdek jogalapját, és annak flexibilitása miatt előnyben részesítik más jogalapokhoz képest (Hermes, 2020), kötetlen használhatósága, a pozitív végeredménnyel záródó érdekmérlegelési teszt birtokában folytatható adatkezelés nyújtotta mozgástér miatt indokolt választás, ha az adat kezelésére feltétlenül szükség van (Kollár, 2021, 28). Ugyanakkor indokolt lehet egyfajta távolságtartást is feltételezni e jogalap alkalmazásával járó érdekmérlegelési és dokumentálási munkateher, magasabb bírsággkockázat (Kollár, 2021, 30), és alkalmazásának lehetséges eseteit, a megfelelő alátámasztását érintő kérdések miatt. Így az is megfigyelhető, hogy a jogos érdeket látszólagos bonyolultsága és szubjektivitása miatt értelmezhetetlen és túl tág fogalomnak ítélik az adatkezelők, és helyette a legtöbb adatkezeléshez görcsösen próbálják begyűjteni az érintettek hozzájárulását (Boros, 2021, 8).

A munkacsoport az adatkezelő jogszerű érdekeinek fogalmáról alkotott véleményében kiemelt álláspontot képviselt azzal, hogy egyrészt utalt rá, hogy az adatvédelmi irányelv szövegében nincs arra utalás, hogy a jogos érdeket kizárólag kivételes esetekben lehetne alkalmazni, vagy, hogy a hat jogalap meghatározott sorrendje jogilag bármiféle jelentőséggel bírna, másrészt hangsúlyozta, hogy a jogos érdek fontos, hasznos, bizonyos területeken és körülmények között kifejezetten jelentős jogalap. A munkacsoport álláspontja szerint, megfelelő körülmények és biztosítékok mellett a jogos érdek alkalmazása segíthet megelőzni a más jogalapokra való túlzott hivatkozást, és nem tekinthető sem utolsó, tartalékos lehetőségnek, ha egyéb jogalapok már nem alkalmazhatók, de nem lehet automatikusan, indokolatlanul választani sem, mert látszólag a többi jogalaphoz képest nagyobb rugalmasságot enged az adatkezelőknek (Munkacsoport, 2014, 3, 9, 11).

A munkacsoport véleménye kibocsátásának elsődleges okaként hivatkozott arra, hogy bár a tagállamok jelentős része az adatvédelmi irányelv átültetése során hasonló szóhasználatot követett, ugyanakkor a jogos érdek jogalapját az elvek rugalmassága miatt eltérően értelmezik, így tagállamonként különbözik a jogos érdek jogalapjának alkalmazási módja. Másrészt véleményével a jogos érdek jogalap jogszerű alkalmazása kereteit, megfelelő gyakorlatát kívánta praktikus oldalról, példákkal illusztrálva meghatározni a munkacsoport, mert több tagállamban jelentkező problémának látta, hogy a jogos érdekre hivatkozás lényegében egy kiskapuként szolgál, amely által jogszerűvé lehet tenni minden olyan adatkezelést, amely nem illik egyetlen másik jogalaphoz sem (Munkacsoport, 2014, 5). A munkacsoport véleménye, amely a GDPR alkalmazandóvá válása előtt négy évvel született, még az adatvédelmi irányelv szabályaira épített, amely körülmény önmagában indokolta a vélemény felülvizsgálatát, új iránymutatás kidolgozását. Bár a 29. cikk szerinti munkacsoportot felváltó Európai Adatvédelmi Testület (a továbbiakban: EDPB vagy Testület) már az első, 2019/2020-as munkarendjében (EDPB, 2019, 2) jelezte, hogy a következő két évben sort kerít a munkacsoport jogos érdekről szóló véleményének felülvizsgálata, az új iránymutatás csak több mint öt évvel később, idén októberben látott napvilágot azzal, hogy az EDPB 2024. október 9-én nyilvános konzultációra bocsátotta (EDPB, 2024a).

Az EDPB hatósági gyakorlat egységesítését szolgáló állásfoglalásának hiánya különösen élesen mutatkozott meg, amikor az Európai Bizottság 2020. márciusában felszólította a holland adatvédelmi hatóságot, hogy vizsgálja felül a jogos érdeken alapuló adatkezelésről kialakított megszorító értelmezését (Európai Bizottság, 2020). A bizottság úgy vélekedett, hogy a holland hatósági álláspont amellet, hogy a vállalkozások üzleti tevékenységét indokolatlanul korlátoz-

za, GDPR-ral, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatával, továbbá a 29. cikk szerinti munkacsoport, illetve annak a feladatait átvevő EDPB addigi értelmezésével is ellentétes. A holland hatóság – a Bizottság felhívása ellenére – kitartott véleménye mellett, hogy a pusztán kereskedelmi érdekeket szolgáló, profitmaximalizálást célzó üzleti tevékenységekkel összefüggő adatkezelések, a munkavállalók viselkedésének megfigyelése vagy az ügyfelek és lehetséges ügyfelek vásárlási szokásainak megfigyelése, nyomon követése nem végezhető az adatkezelő jogos érdekére hivatkozással (Bodewits & van Dam, 2022). A holland adatvédelmi hatóság ezt kiegészítendő meghatározta azon adatkezelési célok körét, ahol a jogos érdek szóba jöhet, többek közt a tulajdont közvetlenül fenyegető veszély elleni védelmet, a számítógépes rendszer védelmét, jogi igények érvényesítését, csalásmegelőzést, meglévő ügyfelek hasonló termékekről és szolgáltatásokról való tájékoztatást (Kagan, 2019).

A munkacsoport szerint a jogos érdek létfontosságú jogalap, és nélkülözhetetlen, hogy szabályozása „megfelelően rugalmas maradjon, és hogy tükrözze mind az adatkezelő, mind az érintett nézőpontját, és a vonatkozó kontextusok dinamikus jellegét” (EDPB, 2024a, 56).

Ezért félrevezetőnek vagy szükségtelenül szigorúnak feltételezte azt a gyakorlatot, amely azokat a helyzeteket igyekszik listázni, amelyekben az adatkezelő érdeke de facto jogszerűnek tekintendő, vagy ahol az adatkezelő (vagy harmadik fél) jogszerű érdekei főszabályként magasabb rendűek az érintett alapvető jogainál vagy fordítva. A munkacsoport erre tekintettel a Testület további iránymutatásának szánt fontos szerepet a jogos érdekre vonatkozó nyitott rendelkezések következtelen tagállami alkalmazásának megelőzésében, illetve a jogbiztonság megteremtésében (EDPB, 2024a, 13). E régóta várt iránymutatás előtt most, a munkacsoport véleményét tíz, a GDPR alkalmazandóvá válását hat évvel követve felgördült a függöny.

Jelen tanulmány a jogos érdek jogalap kialakulásának áttekintésén túl a GDPR rendelkezéseinek, a munkacsoport véleményének, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) gyakorlatának, végül a EDPB a napokban nyilvános konzultációra bocsátott iránymutatásának áttekintésével igyekszik megalapozni azt az álláspontot, hogy a felelős és elszámoltatható adatkezelő fogalmára és kötelezettségeire, de főképp az életviszonyok dinamikus változására tekintettel megkérdőjelezhető annak a megközelítésnek a helyessége, amely a jogszerűnek, illetve nem jogszerűnek tekintendő jogos érdekek eseteinek körét igyekezne felsorolni, számba venni.

2. A hatodik jogalap kialakulása

A GDPR amellet, hogy egy jóval részletesebb, valamint a tagállamokban azonos tartalommal és közvetlenül alkalmazandó adatvédelmi szabályrendszert alkotott, osztja az adatvédelmi irányelv fő célkitűzéseit és alapelveit (de Miguel Asensio, 2020, 457), és nem újította meg a jogalapok katalógusát, azt már az adatvédelmi irányelv bevezette a törvényesség (jogszerűség) kritériumait meghatározva. Az irányelv 7. cikkének f) pontja már tartalmazta a jogos érdeken alapuló adatkezelést azzal a különbséggel, hogy vagylagosan nem a harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséről, hanem „az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek” jogszerű érdekének érvényesítéséről rendelkezett.

Ezzel szemben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) korábbi, az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáig hatályos, 5. § (1) bekezdése a személyes adatok kezelését az

érintett hozzájárulásához vagy törvény, illetve helyi önkormányzat rendelet előírásához kötötte.⁴ A jogalapok az adatvédelmi irányelvhez képest szigorúbb, duális felfogása az információs önrendelkezési jog alkotmányos doktrínájából következett,⁵ és egészen a GDPR bevezetéséig tartotta magát (Jóri, 2018, 161). Érdekes, hogy ez a dualista megközelítés jóval az adatvédelmi irányelv hatálybalépését követően az Európai Unió Alapjogi Chartájában is megjelenik, a Charta 8. cikk (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy személyes adatokat „az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogszerű okból lehet kezelni”.

Az adatvédelmi irányelvben felsorolt egyéb jogalapokat a magyar jogalkotó nem, illetve nem azonos tartalommal ültette át a tagállami jogba. Az Infotv. 6. § (1) bekezdése ugyan bevezette az un. „másodlagos” jogalapokat, így a jogos érdeken alapuló adatkezelés fogalmát a magyar jogba, de az adatvédelmi irányelvtől eltérően a jogos érdeken alapuló adatkezelés alkalmazhatóságát leszűkítette arra az esetre, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel jár,⁶ illetve a további adatkezelésre, ha a személyes adat felvételére egyébként az érintett hozzájárulásával került sor.⁷ Ugyanakkor a jogos érdek alkalmazhatósághoz elegendőnek találta, ha az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll, nem várta, hogy az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdeke megelőzze az érintett érdekeit az alapvető jogait.

Ez a helyzet egyrészt azzal járt, hogy az adatkezelők olyan helyzetekben is a hozzájáruláson alapuló adatkezelést alkalmazták, amikor annak feltételei nem voltak teljes mértékben adottak (Jóri, 2018, 160), másrészt a felügyeleti hatóság feladatává tette, hogy az adatvédelmi irányelv és a hazai adatvédelmi jog közötti ellentmondást feloldja, amikor az életviszonyok változása, technika fejlődése azt indokoltta tette.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) gyakorlata – az Infotv. a jogos érdeken alapuló adatkezelés korlátozott alkalmazhatóságára vonatkozó szabályozását meghaladva – megteremtette az adatkezelők számára annak a lehetőségét, hogy az adatvédelmi irányelv nagyobb mozgásteret engedő szabályainak megfelelően és közvetlenül hivatkozzanak a jogos érdek jogalapra. A Google Street View szolgáltatással kapcsolatos 2012-es állásfoglalásában – az EUB gyakorlatára hivatkozva – a NAIH kimondta, hogy az Adatvédelmi Irányelv 7. cikk f) pontjának közvetlen hatálya van.⁸ Ezt az állásfoglalását ismételte meg a NAIH a munkahelyen alkalmazott elektronikus megfigyelőrendszer alapvető követelményeiről szóló ajánlásában, továbbá kifejtette, hogy a munkáltatói ellenőrzéshez kapcsolódó adatkezelésnek összhangban kell lennie az adatvédelmi irányelv 7. cikk f) pontjával.⁹ Egy későbbi, üzletág-átruházással kapcsolatos döntésében a közvetlen hatály mellett már azt a kritikát is megfogalmazta a hatóság, hogy a jogalkotó az Infotv. 6. § (1) bekezdésében nem az adatvédelmi irányelvnek és az EUB előzetes döntéshozatali eljárás során hozott döntésének megfelelően ültette át az Irányelv 7. cikk f) pontját.¹⁰

⁴ Az Infotv. 2018. július 25-ig hatályos 5. § (1) bekezdése szerint: „Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (a továbbiakban: kötelező adatkezelés).”

⁵ A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat szerint: „személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; [...] kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is.”

⁶ Ld. az Infotv. 2018. július 25-ig hatályos 6. § (1) bekezdését.

⁷ Ld. az Infotv. 2018. július 25-ig hatályos 6. § (5) bekezdését.

⁸ NAIH-5711-16/2012/B. sz. állásfoglalás, 1.

⁹ NAIH-4001-6/2012/V. sz. ajánlás, 4.

¹⁰ NAIH/2015/515/3/H. sz. határozat, 17.

A GDPR 2018. május 25-étől közvetlenül alkalmazandó 6. cikk (1) bekezdésének f) pontja így nem annyira mérföldkő a magyar adatvédelemben, hanem a jogalapok jogharmonizációs és az azt követő jogegységesítési folyamatának záró akkordja.

3. Mit mond a GDPR a jogos érdeken alapuló adatkezelésről, és az érdek jogszerűségi, törvényességi kritériumáról?

A GDPR szabályaiból nem következik, hogy a jogalapok közt bármiféle preferencia, sorrendiség fennállna. A rendelet a személyes adatok jogszerű kezelése feltételül legalább egy jogalap teljesülését várja el.

A jogos érdek jogalapja – természetesen az általános adatvédelmi elvek és rendelkezések (tisztességesség, átláthatóság, célhoz kötöttség, adattakarékosság, korlátozott tárolhatóság, beépített és alapértelmezett adatvédelem, az érintetti jogok érvényesülése stb.) teljesülésén túl – akkor alkalmazható, amennyiben az alábbi, GDPR-ban meghatározott feltételek teljesülnek:

1. Az adatkezelés az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges. Ez lényegében 2 feltétel egyben: (a) az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdeke fennálljon, létezzen, és (b) az adatkezelés elengedhetetlen legyen az említett jogszerű érdek érvényesítéséhez.

2. Ezen érdekekkel szemben nem élvezhetnek elsőbbséget, nem lehetnek jelentősebbek az érintett érdekei, alapvető jogai és szabadságai, amelyek személyes adatok védelmét teszik szükségessé, különösen abban az esetben, ha az érintett gyermek.

3. Egy kizáró feltételt is meghatároz a jogalkotó, a jogos érdek jogalap ugyanis nem alkalmazható a közhatalmi szervek által feladataik ellátása során végzett adatkezelésre.¹¹

4. Az elszámoltathatóság és az átláthatóság általános elvéből, valamint a 47. preambulumbekezdésből fakadóan az adatkezelőnek kötelessége, hogy részletes és átfogó érdekmérlegelési teszten keresztül vizsgálja és eredményesen bizonyítsa az 1. és a 2. feltétel teljesülését, és azt elszámoltathatóan, a felügyeleti hatóság számára is ellenőrizhető módon dokumentálja.

Az érdekmérlegelési teszt elvégzése és pozitív, az adatkezelést jóváhagyó eredménye lényegében a jogos érdek jogalapként való hivatkozásának negyedik feltétele, amely a GDPR-ban meghatározott feltételek fennállásának bizonyítását és dokumentálását szolgálja az elszámoltathatóság és átláthatóság elvéből levezethetően. Az érdekmérlegelési teszt e jogalap alkalmazhatóságában játszott központi szerepe miatt a jogos érdek jogalapját gyakran szokták „érdekmérlegelési” jogalapként is említeni.

5. Jogos érdeken alapuló adatkezelés esetén az érintett – önrendelkezési jogának megnyilvánulásaképp – élhet az adatkezelés elleni tiltakozási jogával. Az érintett tiltakozása esetén az adatkezelő a személyes adatokat csak akkor kezelheti tovább, ha bizonyítja azokat az adatkezelést alátámasztó, kényszerítő erejű jogos okokat, amelyek a megismételt és az érintett tiltakozását is figyelembe vevő érdekmérlegelés eredményeképp is elsőbbséget élveznek az érintett érdekeivel, jogaival és szabadságaival szemben.¹² Közvetlen üzletszerzési cél esetén, ha az érintett tiltakozik, az adatkezelést ebből a célból további mérlegelés nélkül meg kell szüntetni.¹³

A GDPR 47. preambulumbekezdése további – az érdekmérlegelés elvégzése során mérlegelendő – szempontokat határoz meg, amelyek a jogos érdeken alapuló adatkezelés indo-

¹¹ GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pont és második albekezdés.

¹² GDPR 21. cikk (1) és (2) bekezdés.

¹³ GDPR. 21. cikk (3) bekezdés.

koltségát megalapozzák. Így az érintett adatkezelővel fennálló kapcsolatának relevánsnak és megfelelőnek kell lennie, ami jelenthet például az adatkezelő és az érintett közötti közvetlen ügyfélkapcsolatot vagy munkavégzésre irányuló jogviszonyt jelenti. Továbbá az érintettnek – az adatkezeléssel kapcsolatos ismereteit figyelembe véve – a személyes adatok gyűjtésével összefüggésben észszerű mértékben számíthatnia kell arra, hogy az adatkezelésre az adott célból sor kerülhet.

A GDPR preambuluma példálózva felsorol bizonyos eseteket, lényegében a jogos érdeken alapuló adatkezelés ernyője alá eső lehetséges adatkezelési célokat. A személyes adatoknak csatlások megelőzése vagy közvetlen üzletszerzési célból történő kezelése, egy vállalkozáscsoporton belül adminisztratív célból az ügyfelek és az alkalmazottak személyes adatainak belső továbbítása, a hálózati és informatikai biztonság garantálásához szükséges személyes adatok kezelése¹⁴ olyan adatkezelések, amelyek megfelelően elvégzett érdek mérlegelés mellett jogszerűen végezhetőek az adatkezelő jogos érdekére hivatkozással.

A GDPR amellet, hogy a többi jogalaphoz képest nagyobb rugalmasságot biztosít az adatkezelőnek az adatkezelés körülményeinek kialakítására (adatkezelés célja, a kezelt adatok köre, adatmegőrzési idő stb.), ugyanakkor ez a legnagyobb felelősséggel járó és legjobban dokumentálandó jogalap. Az alkalmazhatóságát szigorú feltételekkel és olyan kötelezettségekkel bástyázza körül a jogalkotó, mint az érdek mérlegelés, és az annak során meghatározandó, az érintett érdekeit és alapvető jogait, különösen a magánéletét és személyes adatait védő garanciák.

Az adatkezelő csak abban az esetben kezdheti meg az adatkezelést saját vagy harmadik fél jogos érdekére alapítva, ha az adatkezelés szükségességének és az adatkezelői és érintetti érdekek és jogok arányosságának vizsgálatán keresztül nem csupán az adatkezelői érdek elsőlegességéről győződött meg, de képes arra, hogy az érintett jogait és szabadságait tiszteletben tartva és védve folytassa az adatkezelését. A jogos érdek jogalapjának alkalmazása során az adatkezelő a kockázatalapú megközelítésének megfelelően át kell, hogy gondolja az adatkezelésnek az érintettre gyakorolt hatását, ami segíthet az adatkezeléssel járó kockázatok azonosításában és a kockázatoknak megfelelő biztosítékok meghozatalában (ICO, 2023, 23). A GDPR a prudens adatkezelő felelősségévé tette, hogy belső felmérésen keresztül szűrje ki a jogszerűtlen, tisztességtelen, az érintett számára rejtve maradó vagy kiszámíthatatlan, magánéletük és személyes adataik védelméhez való jogukat aránytalanul korlátozó adatkezelést. Ez komoly lehetőség és felelősség is egyben.

A GDPR kifejezetten kizárja a jogos érdeken alapuló adatkezelés alkalmazhatóságát, ha arra közhatalmi szervek által feladataik ellátása során végzett adatkezelés során kerülne sor,¹⁵ más meg szorító feltételt, adatkezelési célra való utalást viszont nem említ, amiből arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó mérlegelte a lehetséges kizáró feltételeket, de nem kívánt más kizáró feltételt alkalmazni az f) pontos jogalap esetében. Míg a közhatalmi szervek közfeladatait jogszabályok határozzák meg, ennek megfelelően csak akkor kezelhetnek személyes adatokat ezen közfeladataik ellátása során, ha erre jogszabály a közhatalmi szerep gyakorlásával összefüggésben kötelezi őket, addig a közhatalmi jogosítvány gyakorlásával nem járó adatkezelésekre a törvényesség és az érdek mérlegelés kritériumának betartása mellett tágabb lehetőség van. Ha a jogalkotó bizonyos célokat vagy tevékenységeket, így a pusztán üzleti, kereskedelmi célból folytatott adatkezeléseket ki akarta volna zárni a jogos érdeken alapuló adatkezelések köréből, feltehetően sort kerített volna rá.

A GDPR 9. cikke főszabályként tiltja a különleges személyes adatok kezelését, amely ada-

¹⁴ GDPR preambuluma (47)–(49) bekezdés.

¹⁵ GDPR 6. cikk (1) bekezdés második albekezdés.

tok szenzitív, az érintettek magánszféráját szorosabban jellemző sajátosságuk miatt a 6. cikkben felsorolt valamely jogalap – ideértve a jogos érdek jogalapját – fennállásán túl csak a 9. cikk (2) bekezdésében felsorolt valamely kivételes feltétel teljesülése esetén kezelhetőek. Következésképp a különleges személyes adatok kezelése kapcsán is felmerülhet a jogos érdek jogalap alkalmazása, amennyiben az a 9. cikk (2) bekezdésében felsorolt valamely kivétel fennállásával párosul. Ilyen lehet például, ha az adatkezelő az érintettek által kifejezetten nyilvánosságra hozott különleges személyes adatokat kezeli saját vagy harmadik fél jogos érdekére hivatkozással.

Ezzel együtt bizonyos személyes adatok kapcsán felmerül az adatkezelés céljainak és jogalapjainak meghatározott körre való szűkítése, amennyiben vagy a GDPR rendelkezéseihez képest speciális uniós szabályozás, vagy a GDPR felhatalmazása alapján a tagállami jog további feltételeket állapít meg. Az előbbire példa az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvnek¹⁶ a kommunikáció tartalmára és a forgalmi adatokra vonatkozó rendelkezései, az utóbbira a foglalkoztatással összefüggő adatkezelések köre,¹⁷ ahol az általános szabályoktól való eltérést, illetve speciális szabályok bevezetését engedi a tagállami jognak az általános adatvédelmi rendelet (de Miguel Asensio, 2020, 466).

A jogalkotó hangsúlyozza a jogos érdeken alapuló adatkezelés feltételei között az érintett érdekeinek és alapvető jogainak relatív másodlagosságát az adatkezelő jogos érdekéhez képest, az adatkezelővel fennálló kapcsolatának fontosságát, észszerű várakozásait az adatkezeléssel kapcsolatban, de sehol nem említi kizáró tényezőként, ha az adatkezelés pusztán az adatkezelő üzleti igényeit hivatott kielégíteni, viszont említi olyan példát az adatkezelésre (ld. közvetlen üzletszerzési cél)¹⁸, amely épp ellenkezőleg, az adatkezelő kereskedelmi sikerességét szolgálja elsődlegesen.

A GDPR nem hatalmazza fel a tagállamokat, hogy a jogos érdek jogalap vonatkozásában fenntartsanak vagy bevezessenek olyan rendelkezéseket, amelyekben pontosabban meghatározzák az adatkezelésre vonatkozó konkrét követelményeket, ahogy teszi azt a 6. cikk (1) bekezdés c) és e) pontja alatt szereplő – az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségen alapuló, közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásához szükséges – jogalapok esetében.¹⁹

Az adatkezelő felelőssége a jogszerűség elvéből fakadóan, hogy megfelelő jogalapot határoz meg az adatkezeléshez,²⁰ és ezen döntése tekintetében elszámoltatható. A GDPR az adatkezelő feladatává teszi, hogy az érintettek jogaira és szabadságaira jelentett, változó valószínűségű és súlyosságú kockázat figyelembevételével biztosítsa és bizonyítsa, hogy a személyes adatok kezelése a GDPR-ral összhangban történik.²¹ GDPR a kockázatelemzést az adatkezelés jellegét, hatókörét, körülményeit és céljait figyelembe vevő, objektív értékelésként határozza meg.²² A GDPR szabályait alapul véve, az elszámoltathatóság elvével, és az adatkezelő az adatkezeléssel járó kockázatok objektív mérlegelésén alapuló felelősségével ellentétes a jogos érdeken alapuló adatkezelés ernyője alá vonható adatkezelési célok megszorító értelmezése, és bizonyos, egyébként nem jogszerűtlen adatkezelési célok kategorikus kizárása.

¹⁶ A 2006/24/EK irányelvvel és 2009/136/EK irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló, 2002. július 12-i 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. és 6. cikke.

¹⁷ GDPR 88. cikk.

¹⁸ GDPR preambulum (47) bekezdés.

¹⁹ GDPR 6. cikk (2) bekezdés.

²⁰ GDPR 6. cikk (1) bekezdés.

²¹ GDPR 24. cikk (1) bekezdés.

²² GDPR preambulum (76) bekezdés.

4. A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport véleménye az adatkezelő jogszerű érdekének fogalmáról

A munkacsoport véleményében a jogos érdek jogalapját úgy definiálja, mint amely jogalap a többihez viszonyítva kevésbé konkrét, és általánosabban vonatkozik az adatkezelő által (bármilyen kontextusban) érvényesítendő (bármilyen) jogszerű érdekre (Munkacsoport, 2014, 14).

A munkacsoport értelmezésében az érdek fogalma bár szorosan kapcsolódik az irányelv cél – az adatkezelés különös okának, szándékának – fogalmához, ám különbözik attól, annál tágabb fogalom. „Az az érdek, amellyel az adatkezelő rendelkezik az adatfeldolgozásban, illetve az az előny, amelyet az adatkezelő származtat – vagy a társadalom származtathat – az adatfeldolgozásból” (Munkacsoport, 2014, 25).

A munkacsoport a jogszerű érdekekkel kapcsolatban azt várja el, a fogalom megállapításának küszöbértékként azt határozta meg, hogy az adatkezelő vagy harmadik fél érdekének

- törvényes érdeknek,
- kellően egyértelmű, konkrét érdeknek,
- továbbá valós és fennálló, az adatkezelő által ténylegesen érvényesített érdeknek

kell lennie, szemben a jogszerűtlen, túlságosan általános és elméleti érdekekkel (Munkacsoport, 2014, 27).

„Az érdek addig jogszerűnek tekinthető, amíg az adatkezelő az adatvédelmi és más jogszabályokkal összhangban érvényesíti ezt az érdeket. Más szóval a jogszerű érdeknek a jog szerint elfogadhatónak kell lennie” (Munkacsoport, 2014, 27). „Az adatkezelő – vagy közzététel esetén a harmadik fél – bármilyen érdeket érvényesíthet, feltéve, hogy azok nem jogszerűtlenek” (Munkacsoport, 2014, 32). Az érdek törvényességének kritériuma tehát a munkacsoport szerint minimum jellegű kritérium, az uniós és nemzeti joggal összeegyeztethető, jogsértést nem megvalósító érdek. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a munkacsoport minden olyan érdekre jogszerű érdekként tekint, amely nem valósítja meg az uniós vagy a tagállami jog sérelmét.

„A jogszerű érdekek skálája a jelentéktelentől a valamennyire fontos érdeken át a lényegesig terjedhet” (Munkacsoport, 2014, 32). Az előbbi kategóriába esik az alapvető jogok gyakorlása (pl. a hatékony jogorvoslathoz való jog), a közérdek vagy tágabb közösség érdekének érvényesítése céljából végzett, és ahhoz szükséges adatkezelés (pl. csalások, visszaélések megelőzése és felderítése), míg az utóbbi alá eshetnek a gazdasági (pl. közvetlen üzletszerzéshez, fogyasztói igények megismeréséhez fűződő) érdekek. Attól, hogy egy érdek kevésbé jelentős, nem válik önmagában jogszerűtlenné, az érdek jelentéktelensége vagy lényegessége az érdekmérlegelési teszt során vizsgálandó, ugyanis „az adatkezelő jelentéktelenebb, vagy kevésbé lényeges jogszerű érdekei általában csak akkor élvezhetnek elsőbbséget az érintett érdekeivel és jogaival szemben, ha az említett jogokra és érdekekre gyakorolt hatás még ennél is elhanyagolhatóbb. Másrészt viszont a fontos és lényeges érdekek egyes esetekben és a megfelelő biztosítékok és intézkedések mellett a magánéletbe való jelentős beavatkozást, vagy bármely más, az érintettek érdekeire vagy jogaira gyakorolt hatást is indokoltá tehetnek” (Munkacsoport, 2014, 33). „Minél egyértelműbben elfogadott és elvárt a szélesebb közösségben az, hogy az adatkezelő cselekedhet és adatokat dolgozhat fel az ilyen érdek érvényesítése során, annál nagyobb súlyt képvisel ez a jogszerű érdek a mérlegelésben” (Munkacsoport, 2014, 39).

Ez a tág értelmezés nem csupán a GDPR alkotóinak közös felfogását alapozta meg, de az adatvédelmi hatóságok gyakorlatának forrását is jelentette a jogos érdeken alapuló adatkezelés jogszerűségének kritériumát illetően azzal, hogy az adatkezelő kötelessége és felelőssége mérlegelési teszt elvégzése, amelynek célja, hogy kellő mértékben alátámassza

- az adatkezelő (vagy harmadik fél) jogos érdekének tényleges fennállását, jogszerűségét, és pontosan meghatározható voltát;
- a tervezett adatkezelés szükségességét a jogos érdek ernyője alá tartozó adatkezelési cél teljesüléséhez;
- az adatkezelő vagy harmadik fél érdekének az érintett oldalán jelentkező érdekekkel, alapvető jogokkal és szabadságokkal szembeni jelentőségét és elsőbbségét, és mindezt elszámoltatható módon dokumentálja (Munkacsoport, 2014, 47).

Az érintettek jogainak és érdekeinek védelmének záloga az érdekmérlegelési teszt érdemi és szigorú elvégzése, amikor az adatkezelői érdekek és az érintettek érdekei és alapvető jogai egyensúlyának mérlegelésére kerül sor (Munkacsoport, 2014, 26).

Az érdekmérlegelési teszt elvégzéséhez irányadó szempontokat a munkacsoport 4 csoportra bontotta: (1) az adatkezelő jogszerű érdekének értékelésére, (2) az érintettekre gyakorolt hatás elemzésére, (3) az ideiglenes egyensúlyt megteremtő tényezőkre, és (4) az adatkezelő által alkalmazott további biztosítékok meghatározására az érintettre gyakorolt aránytalan hatások kiküszöbölése céljából (Munkacsoport, 2014, 36).

A munkacsoport a jogszerű érdek fogalmát alkotó fogalom határait egyrészt a tipikusan előforduló jogszerű érdekek nevesítésével, másrészt a fent említett, a jogszerűsége vonatkozó minimum követelmény megfogalmazásával kívánta pontosítani.

A munkacsoport a jogszerűnek tekintendő érdekek listájába többek közt az ügyfelek és lehetséges ügyfeleket igényeinek megismerését, és ezáltal a termékek és szolgáltatások hirdetéseinek optimalizálását, személyre szabását célzó piackutatást, az online és offline közvetlen üzletszerzést és a reklám más formáit, a szolgáltatásokkal való visszaélések megelőzését, a követelések behajtását, továbbá a munkavállalók vezetői célú ellenőrzését is belefoglalja (Munkacsoport, 2014, 26), amelyek tipikusan üzleti sikerességet, bevétel, hatékonyság növelését célzó, más szóval profitorientált jellegű adatkezelések.

A munkacsoport a jogszerű érdek fogalmát egy tágran értelmezett kiindulópontként kívánta meghatározni, mint amely az érdekek széles körét foglalhatja magában, „legyenek azok jelentéktelenek vagy lényegesek, egyértelműek vagy ellentmondásosak” (Munkacsoport, 2014, 26). Ettől a kiindulóponttól a jogos érdek jogalapjának a konkrét adatkezelésre történő alkalmazhatóságát a természetes személyek érdekeit, alapvető jogait és szabadságait érintő kockázatokat, és az adatkezelő érdekeinek egyensúlyát érdemben mérlegelő, ún. érdekmérlegelési kritérium szűkíti le szigorúan, és határozza meg az indokolatlan mértékben túlterjeszkedő adatkezelés elkerülését szolgáló, az adatkezelő által alkalmazott egyéb megfelelő biztosítékokat és intézkedéseket. Ez egészül ki az adatvédelmi jog által biztosított további mechanizmusokkal (ld. tiltakozáshoz való jog).

Az érdek jogszerűségi kritériumának teljesülését erősíti, de nem nélkülözhetetlen fogalmi eleme a tagállami vagy uniós jogszabályi felhatalmazás vagy az érdekek jogszerűségének kulturális vagy társadalmi elismerése (Munkacsoport, 2014, 39), ezek a tényezők az érdekmérlegelés során jutnak jelentőséghez annak megállapításában, hogy az érintettek érdekeire vagy jogaira gyakorolt hatást is figyelembe véve indokoltnak és arányosnak tekinthető-e az adatkezelés, az érintett érdekeit és jogait megelőzik-e az adatkezelő érdekei.

5. Az EUB gyakorlata a jogos érdek fogalmával és szabályozásával kapcsolatban

Az EUB több előzetes döntéshozatal iránti eljárásban foglalkozott a jogos érdek jogalapja alkalmazhatósági kérdéseivel, és döntéseiben a kimunkálta az érdekmérlegelési tesztben alátá-

masztandó hármas feltételrendszert (az adatkezelő jogos érdekének fennállása, az adatkezelés ehhez való szükségessége, adatkezelő érdeke elsőbbségének igazolása az érintett jogaival és érdekeivel szemben). A szakirodalom gyakran cél (*Purpose*), szükségesség (*Necessity*) és egyensúly (*Balancing*) tesztnek nevezi ennek a három feltételnek a mérlegelését (Massey, 2020, 110). Az EUB gyakorlatából kiolvasható egyrészt, hogy jogellenes az a tagállami szabályozás, amely a jogos érdeken alapuló adatkezelés a közösségi jogban rögzített feltételeihez további követelményeket fűz, másrészt az EUB számos döntésén keresztül következetesen képviselni látszik azt a gyakorlatot, hogy az élethelyzetek széles körében megmutatkozó, így a tisztán gazdasági, kereskedelmi érdekek is alapul szolgálhatnak a jogos érdeken alapuló adatkezelésre.

5.1. ASNEF ügy

Ebben az ügyben a spanyol bankszövetség (ASNEF) és a direkt marketing és elektronikus kereskedelmi szövetség (FECMD) keresettel támadta meg a spanyol adatvédelmi törvény végrehajtási rendeletének több rendelkezését, többek közt azt, amely a jogos érdeken alapuló adatkezelés feltételeként olyan többletkövetelményt fogalmazott meg, hogy az ekként kezelt adatok nyilvános forrásokban szerepeljenek.

Az EUB a spanyol legfelsőbb bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmére adott válaszával tisztázta azt a kérdést, ami abból adódott, hogy több tagállam (hazánkhoz hasonlóan) az adatvédelmi irányelvben rögzített jogalapokat „hangsúlytvesztés” mellett ültette át a tagállami jogba. Ezek a tagállamok az irányelv az adatkezelés jogszerűségi feltételeinek meghatározására vonatkozó felhatalmazásával élve (5. cikk) rugalmasan kezelték a jogalapok átültetését, és emiatt egyáltalán nem vagy csupán korlátozásokkal biztosították az érdekmérlegelésen alapuló, adatkezelés lehetőségét (Liber, 2012, 79). Az ASNEF ügyben az EUB kimondta, hogy „abból a célkitűzésből, amelynek lényege az azonos védelmi szint biztosítása valamennyi tagállamban, az következik, hogy a 95/46 irányelv 7. cikke kimerítő és korlátozó jellegű felsorolását írja elő azon eseteknek, amelyekben a személyes adatok kezelése jogszerűnek minősíthető”, és „hogy a tagállamok nem alkothatnak a személyes adatok kezelésének megengedhetőségére vonatkozó, a 95/46 irányelv 7. cikkében szereplőkhöz képest új elveket, és olyan további követelményeket sem írhatnak elő, amelyek módosítanak az e cikkben előírt hat elv akár egyikének a hatályát.”²³ Ebből következően az EUB elutasítja, a jogharmonizáció követelményével ellentétesnek tartja, hogy a tagállamok a jogalapok, így a jogos érdeken alapuló adatkezelés közösségi jogban lefektetett hatályát szűkítő feltételeket és követelményeket állapítsanak meg, a tagállami és közösségi joggal nem ütköző adatkezelési célokat kizárjanak a jogos érdek jogalapjának alkalmazási köréből.

5.2. Google Spain ügy

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Google Spain és a Google Inc. és a spanyol adatvédelmi ügynökség (AEPD), valamint M. Costeja González között folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, amelynek tárgya az az adatvédelmi határozat, amelyben az ügynökség a Google Inc.-t arra kötelezte, hogy M. Costeja González személyes adatait törölje az indexéről, és akadályozza meg, hogy a jövőben ezen adatok hozzáférhetőek legyenek.

²³ 2011. november 24-i ASNEF és FECMD kontra Administración del Estado ítélet, C-468/10 és C-469/10, egyesített ügyek, EU:C:2011:777, 30. és 32. pont.

A Google Spain ügyben az EUB úgy vélekedett, hogy az internetes keresőmotor működtetője által harmadik fél részéről az interneten közzétett, harmadik személyek személyes adatait tartalmazó információk felkutatása, automatikus indexálása, majd végül bizonyos válogatási szempontok alapján az internetezők rendelkezésére bocsátása, azaz az internetalapú keresőmotor szolgáltatás nyújtásával járó üzleti célú adatkezelés a jogos érdek fogalmi körébe illeszthető,²⁴ ugyanakkor az internetes keresőmotor működtetőjének jogos gazdasági érdekével szemben előnyt élveznek az érintettek magánéletének tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogai.²⁵

Ebből adódóan az érintettek érdekeinek, alapvető jogainak és szabadságainak a védelmét az alaposan, körültekintően végzett, az adatkezelés releváns körülményeit feltáró érdek mérlegelési teszt elvégzése biztosítja, amely elemzés azzal a megállítással zárulhat, és zárult jelen ügyben, hogy az adatkezelés nem végezhető jogos érdek jogalapon.

5.3. Rigas satiksme ügy

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a rigai rendőrség szabálysértési hivatala és Riga önkormányzatának trolibusztársasága, a Rigas satiksme között egy balesetet okozó személy azonosításához szükséges adatok közzélése iránti kérelem tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében a lett legfelsőbb bíróság közigazgatási kollégiuma terjesztette elő az EUB-nak. A lett bíróság arra várt iránymutatást, hogy az adatvédelmi irányelv jogos érdeken alapuló adatkezelés feltételeit tartalmazó 7. cikkének f) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy annak alapján kötelező a személyes adatokat közölni olyan harmadik féllel, aki az adatvédelemmel érintett személy által okozott kár megtérítése iránti keresetet kíván indítani.

Az EUB a Rigas satiksme ügyben első alkalommal rendelte – a később gyakran ismételt – három együttes feltétel teljesüléséhez a személyes adatok jogos érdek jogalapon való kezelésének jogszerűségét: (1) az adatkezelő vagy harmadik fél jogos érdekének érvényesítéséhez, (2) a személyes adatok kezelése e jogos érdek érvényesítéséhez való szükségességéhez, és (3) az adatvédelemmel érintett személy alapvető jogai és szabadságai elsődlegességének hiányához. Az első feltétel kapcsán leszögezte a Bíróság, hogy nem kétséges, hogy jogosnak minősíthető a harmadik félnek a tulajdonában kárt okozó személlyel szembeni kártérítési kereset indításához szükséges személyes adatok megszerzéséhez fűződő érdek.²⁶ Az EUB rámutatott, hogy a jogos érdek jogalapjára való hivatkozás nem teszi kötelezővé a személyes adatok valamely harmadik féllel kártérítési kereset indítása érdekében való közzélését, ugyanakkor az érintett és a károsult harmadik fél egymással ellentétes jogai és érdekei súlyozása alapján az ilyen adatközlés jogos érdekre alapítható.²⁷

5.4. Meta Platforms és társai ügy

Ebben az ügyben a düsseldorfi regionális felsőbbbíróság fordult az EUB-hez előzetes döntéshozatal végett abban a jogvitában, amelyben a Meta Platforms Ireland támadta a német versenyhatóság, a Bundeskartellamt 2019-ben hozott, elmarasztaló döntését. A Bundeskartellamt úgy foglalt

²⁴ 2014. május 13-i Google Spain SL és Google Inc. kontra Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) és Mario Costeja González ítélet, C131/12, EU:C:2014:317, 73. pont.

²⁵ Uo. 81. pont.

²⁶ 2017. május 4-i Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde kontra Rīgas pašvaldības SIA "Rīgas satiksme" ítélet, C-13/16, EU:C:2017:336, 28–29. pont.

²⁷ Uo. 34. pont.

állást, hogy az akkor még Facebook által üzemeltetett platformok (Facebook, Instagram, WhatsApp) által végzett adatkezelés sérti a GDPR szabályait és erőfölénnyel történő visszaélést valósít meg. Az EUB amellet, hogy megállapította, hogy a versenyhatóság – a lojális együttműködés elvét tiszteletben tartva – az erőfölénnyel történő visszaélés vizsgálatához feltétlenül szükséges mértékben vizsgálhatja az eljárást alá vont magatartás adatvédelmi megfelelőségét, a jogos érdek jogalapjának alkalmazhatóságára is tett megállapításokat.

A Bíróság – korábbi gyakorlatára utalva – itt is megismételte, hogy a jogos érdek jogalapjának jogszerű alkalmazásához három együttes feltétel teljesülése szükséges: „az első feltétel az adatkezelő vagy az adatokat megkapó harmadik fél vagy felek jogos érdekének érvényesítése, a második feltétel az, hogy a személyes adatok kezelése valamely jogos érdek érvényesítéséhez szükséges, a harmadik pedig, hogy az adatvédelemmel érintett személy alapvető jogai és szabadságai nem magasabb rendűek az adatkezelő vagy a harmadik fél jogos érdekénél”.²⁸ A közösségimédia-platformok üzleti modelljének központi eleme a felhasználók különféle személyes adatainak tömeges gyűjtésre és elemzésére épülő célzott reklámkampányok értékesítése (Bartóki-Gönczy, 2021, 27). Bár az EUB a hirdetések személyre szabása, a hálózat biztonságának biztosítása, a termékek fejlesztése kapcsán a GDPR 47. és 49. preambulumbekzdésére hivatkozva elismerte, hogy ezen célok a személyes adatok kezelésének igazolását lehetővé tévő jogos érdeket képezhetnek,²⁹ azt állapította meg, hogy a felhasználói adatok jogos érdeken alapuló kezelése akkor jogszerű, ha „erre az adatkezelésre az adatkezeléshez feltétlenül szükséges határokon belül kerül sor, és hogy az ellentétes érdekeknek az összes releváns körülményre tekintettel történő mérlegeléséből kitűnik, hogy e felhasználók érdekei vagy alapvető jogai és szabadságai nem élveznek elsőbbséget az adatkezelő vagy valamely harmadik fél fent említett jogos érdekével szemben.”³⁰

5.5. SCHUFA ügy

Az előzetes döntéshozatali eljárás középpontjában egy üzleti információkat nyújtó magánvállalat (SCHUFA Holdig AG) állt, amely saját adatbázisaiban rögzítette és a nyilvántartásba vételtől számított 3 évig tárolta az állami, közhiteles nyilvántartásokból származó információkat, amely információkat a közhiteles nyilvántartás egyébként csak 6 hónapig tartalmaz. Az ügy kapcsán a Bíróság felé megfogalmazott egyik kérdés arra vonatkozott, hogy megfelel-e a GDPR jogszerűségi és a jogos érdek jogalap alkalmazására vonatkozó feltételeknek, ha a gazdasági információs magánvállalatok saját, párhuzamosan fenntartott adatbázisaikban a közhiteles nyilvántartás számára előírt megőrzési időt meghaladó ideig tárolják a közhiteles nyilvántartásból származó információkat.³¹

Az EUB arra a megállításra jutott, hogy jogszerűtlen az üzleti információkat nyújtó magánvállalatok azon gyakorlata, hogy saját adatbázisaikban az adatok közhiteles nyilvántartásban való tárolásának időtartamát meghaladó ideig tárolják a közhiteles nyilvántartásból származó fizetőképességre vonatkozó információkat. Ezzel együtt elismerte, hogy a magánszemélyek és vállalkozások fizetőképességének értékeléséhez szükséges adatok kezelése a SCHUFA gazdasági érdekei mellett a hitelszerződést kötni szándékozó 3. személyek jogos érdekét is szolgálja

²⁸ 2023. július 4-i Meta Platforms Inc. és társai kontra Bundeskartellamt ítélet, C-252/21, EU:C:2023:537, 106. pont.

²⁹ Uo. 115.,119. és 122. pont.

³⁰ Uo. 126. pont.

³¹ 2023. december 7-i SCHUFA Holding kontra Land Hessen ítélet, C-26/22 és C-64/22, egyesített ügyek, EU:C:2023:958 (a továbbiakban: SCHUFA Holding ítélet), 45. pont.

azáltal, hogy gyorsan és hatékonyan értékelni tudják a velük szerződni kívánók fizetőképességét, ami a gazdaság működőképességének alapját képző hitelezési rendszer megfelelő működését is elősegíti.³² A Bíróság a Meta Platforms és társai ügyet és a korábbi ítélezési gyakorlatot idézve – itt is jelezte, hogy a GDPR három együttes feltételt ír elő a személyes adatok jogos érdek jogalapon való kezelésének jogszerűségéhez.³³

5.6. KNLT ügy

Az egyik legújabb döntésében az EUB egyértelművé tette, hogy az adatkezelő tisztán kereskedelmi érdeke a jogos érdek fogalmi körébe tartozik, amennyiben az nem jogszabályba ütköző.³⁴

A holland adatvédelmi hatóság 525 000 eurós bírságot szabott ki a holland királyi teniszegyesülettel (KNLT) szemben mert az jogellenesen hivatkozott a jogos érdek jogalapjára tagjai adatainak szponzorokkal való közvetlen üzletszerzés célú megosztása kapcsán. Ahogy jelen tanulmány bevezetőjében említésre került, a holland adatvédelmi hatóság gyakorlata szerint a kizárólagos kereskedelmi érdekek nem minősülhetnek jogos érdekeknek, a GDPR alkalmazásában a jogos érdek alatt csak a törvény által szabályozott és abban meghatározott konkrét érdeket lehet érteni („pozitív kritérium”). A KNLT arra hivatkozva, hogy bármely érdek jogos érdeknek minősülhet, kivéve, ha az jogszabályba ütközik („negatív kritérium”) megtámadta a hatóság döntését az amszterdami bíróság előtt, amely előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az EUB-hoz, hogy az értelmezze a jogos érdek fogalmát.

A Bíróság – hivatkozva a SCHUFA ügyben hozott döntésére és a GDPR (47) preambulumbekzdésére – hangsúlyozta, hogy főszabály szerint az érdekek széles köre jogszerűnek tekinthető, és az uniós jogalkotó nem követelte meg, hogy az adatkezelő által érvényesíteni kívánt érdeket jogszabály írja elő annak érdekében, hogy az adatkezelő által végzett személyes adat-kezelés jogszerűen az adatkezelő (vagy 3. fél) jogos érdekére alapítható legyen. A „jogos érdek” fogalma nem korlátozódik a jogszabály által elismert és meghatározott érdekekre, de megköveteli, hogy az állítólagos jogos érdek jogszerű legyen.³⁵ Az EUB jelen döntésében is felidézte a jogos érdekre való hivatkozás hármass feltételrendszerét, ami a jogszerű érdek mellett az adatkezelés szükségességét és az adatkezelői érdek elsődlegességét követeli meg.³⁶

Az EUB ezzel a döntésével is következetesen azt a gyakorlatot képviselte, hogy a „jogos érdek” érvényesítésére vonatkozó feltétel, mivel az általános adatvédelmi rendelet nem határozza meg e fogalmat, főszabály szerint az érdekek széles körére jogszerűnek tekinthető.³⁷

6. A megszorító értelmezés veszélyei

A jogos érdek fogalmának szűkkörű értelmezése oda vezethet, hogy az adatkezelő olyan helyzetben támaszkodik a jogos érdek helyett egy alternatív jogalapra, amikor annak a GDPR-ban rögzített feltételei nem adóttak.

³² Uo. 113. pont.

³³ Uo. 75. pont.

³⁴ 2024. október 4-i Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond (KNLT) kontra Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ítélet, C-621/22, EU:C:2024:857, 49. pont.

³⁵ Uo. 38–40. pont.

³⁶ Uo. 43–44. pont.

³⁷ SCHUFA Holding ítélet 45. és 76. pont.

Az adatkezelésnek GDPR 6. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti hozzájárulásra történő építése miközben a hozzájárulás feltételei (önkéntes, konkrét és megfelelő tájékoztatáson alapuló, egyértelmű nyilatkozaton vagy más aktív cselekedeten alapuló akaratnyilvánítás)³⁸ nem megteremthetőek, az érintett információs önrendelkezési joga érvényesülésének látszatát, jogellenes adatkezelést eredményez. A munkavállalók által használt számítástechnikai eszközök vagy céges e-mail fiókok munkaviszonnal összefüggő használatának technikai eszközökkel történő ellenőrzése kapcsán helytelen az a korábban elterjedt munkáltatói gyakorlat, amely a munkavállaló hozzájárulását kérte az említett adatkezeléshez. A munkavállalónak a munkáltatóval szembeni kiszolgáltatott pozíciójából fakadóan, a munkaviszony kapcsán kért adatkezelési hozzájárulások esetén a hozzájárulás önkéntessége jellemzően vitatható.³⁹ Jogos érdekek szokás tipikusan indokolni a munkáltató által végzett mindenfajta munkavállalókat célzó ellenőrzést (Bölcskei, 2018, 135), a munkavállalókat érintő munkáltatói ellenőrzés megfelelő jogalapja azonban az esetben lehet csak a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontja szerinti jogos érdek, amennyiben az alkalmazott intézkedések aranyossága, az érintettek jogait védő garanciális intézkedések, illetve megfelelő tájékoztatás feltételei megteremtésre kerülnek.⁴⁰

Hasonlóképp vitatható az az adatkezelői gyakorlat, hogy a szerződés életciklusát kiterjesztően értelmezve az adatkezelő a szerződést előkészítő kockázatértékelést vagy a szerződés megszűnését követő adatkezelést a szerződéses jogalap alá sorolja. A NAIH több engedményezéssel kapcsolatos határozatában megállapította, hogy a GDPR 6. cikk (1) bekezdés b) pontja szerinti szerződéses jogalap már nem vonatkoztatható arra az esetre, ha az adatkezelő már nem a szerződés teljesítésének elősegítése érdekében tesz lépéseket, hanem az érintettel szembeni, a megszűnt szerződésből eredő követelését követelésbehajtással foglalkozó vállalkozásra engedményezi. Ez esetben az adatátadás jogalapja jellemzően a szerződés érintett általi nemteljesítése miatt előidézett helyzet orvoslásához fűződő jogos érdeke lehet.⁴¹

Amikor jogszabályi felhatalmazás esetén az adatkezelő jogszabályi kötelezettségre, előírásra, a GDPR 6. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti jogalapra hivatkozik egy adatkezelés kapcsán, nem megfelelő jogalapra építi az adatkezelését. Nem ritkán kodifikációs pontatlanságra vezethető vissza, hogy feltételes módot használ a jogalkotó („kezelhet”, „jogosult kezelni”) ott, ahol valójában jogszabályi kötelezettség megállapításának lenne a helye,⁴² de az is előfordulhat, hogy az adatkezelő próbálja kiterjesztően értelmezni a jogszabályi kötelezettség jogalapját, és ezzel jellemzően kikerülni a jogos érdeken alapuló adatkezeléssel járó érdekmérlegelés elvégzését. „Ha a jogszabály csak az adatkezelés lehetőségét teremti meg, de nem ír elő kötelezettséget, akkor az f) pont szerinti jogalapot kell alkalmazni.” (Jóri, 2018, 160) Ha például a munkáltató a munkavállaló vagy a munkáltatóval munkaviszonyt létesíteni szándékozó személy bűnügyi személyes adatát olyan munkakör kapcsán kezeli, ahol az Mt. alapján a foglalkoztatást korlátozó vagy kizáró feltételt határozhat meg, erre az adatkezelésre a jogos érdek jogalapját kell alkalmazni, és érdekmérlegelési tesztet kell végezni, mert az Mt. 11. § (3) bekezdése csupán felhatalmazó rendelkezést tartalmaz az adatkezelésre.

³⁸ GDPR 4. cikk 11. pont.

³⁹ NAIH tájékoztatója a munkahelyi adatkezelések alapvető követelményeiről (2016.11.15), 7.

⁴⁰ Munkacsoport (2017, 16).

⁴¹ NAIH/2019/1598/ sz. határozat, 7., NAIH-4783-1/2022. sz. határozat 14.

⁴² Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 156. § (8a) bekezdése úgy fogalmaz, hogy egyes, a törvényben meghatározott forgalmi és számlázási adatok átadhatóak a versenyfelügyeleti eljárást folytató Gazdasági Versenyhivatalnak, holott ez a rendelkezés valójában kötelező adatszolgáltatást ír elő a hírközlési szolgáltatók számára.

Az adatkezelő jogszerű érdekét transzparensen megmutató, az érintett és az adatkezelő érdekeit, jogait és szabadságait körültekintően mérlegelő, az adatkezelés szükségességét, arányosságát és az adatkezelői érdekek elsőbbségét igazoló, az érintettek érdekeinek, jogainak és szabadságainak megfelelő védelme érdekében kiegészítő biztosítékokat alkalmazó adatkezelés jóval kisebb mértékben korlátozza az érintettek személyes adatokhoz és magánszférához fűződő jogait mint az egyéb jogalapokat jogellenesen kiterjesztő gyakorlat. Ezzel együtt nem mindig egyszerű határozott választóvonalat húzni a jogalapok között, pont emiatt fontos, hogy az egyes potenciális jogalapok vizsgálatát első lépésként bevonjuk az érdekmérlegelési teszt során végzett elemzésbe (Munkacsoport, 2014, 60).

7. Az EDPB jogos érdeken alapuló adatkezelésre vonatkozó iránymutatásainak az érdek jogszerűségére vonatkozó megállapításai

Az EDPB 1/2024. számú iránymutatása „a személyes adatok a GDPR 6. cikk (1) bekezdésének f) pontja alapján történő kezeléséről” az adatkezelő által végzendő érdekmérlegeléshez kíván gyakorlati segítséget nyújtani az értékelendő szempontok meghatározásával (pl. a jogos érdekek jellege és forrása, az adatkezelés érintettre gyakorolt hatása, az érintett adatkezeléssel kapcsolatos észszerű elvárásai, további garanciák megléte) tipikus kontextusokban (pl. csalásmegelőzés, közvetlen üzletszerzés, információbiztonság stb.), ahol a jogos érdek jogalap jellemzően felmerül, annak eldöntése érdekében, hogy a jogos érdek jogalapra való hivatkozás az adatkezelő részéről megfelelő-e.

A Testület szinte szó szerint megismétli a munkacsoport álláspontját azzal, hogy a jogos érdek jogalapja nem végső megoldás, tartalékos jogalap, amikor más jogalapok nem látszanak alkalmazhatónak, de nem választható automatikusan és indokolatlanul sem, mert kevésbé korlátozó, mint más jogalapok (EDPB, 2024a, para. 9, 12–13).

Az EUB következetes gyakorlatára építve az EDPB három kumulatív (két pozitív és egy negatív) feltétel teljesülésének értékelését, bizonyítását és dokumentálását várja az adatkezelőtől („háromlépcsős eljárás”), hogy a jogos érdek jogalapjára építse az adatkezelését. Ezek a

- valamilyen jogos érdek fennállása, érvényesítése az adatkezelő vagy harmadik fél által;
- a személyes adatok feldolgozásának szükségessége a jogos érdek érvényesítése céljából; valamint, hogy
- az érintettek érdekei és jogai ne élvezzenek elsőbbséget az adatkezelő vagy harmadik fél jogos érdekével szemben (EDPB, 2024a, para. 6).

Az érdek fogalma – a munkacsoport értelmezéséhez tartalmilag hasonlóan – a célhoz, az adatkezelés konkrét okának fogalmához szorosan kapcsolódóan, de ahhoz viszonyítva szélesebb körű előnyként kerül meghatározásra, amellyel az adatkezelő vagy harmadik fél rendelkezhet egy adott adatkezelési tevékenységben való részvétel során (EDPB, 2024a, para 14).

Az EDPB leszögezi, hogy nem minden érdek teszi lehetővé az adatkezelő számára a jogos érdek jogalapjára történő érvényes hivatkozást, ehhez az érdek jogosságát az adatkezelőnek igazolnia kell, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy „a jogszerűnek tekinthető érdekek kimerítő felsorolása nem létezik”, „elvben érdekek széles köre tekinthető jogszerűnek”, amire mind a GDPR preambulumban, mind az EUB esetjogában találunk példákat (az információkhoz való online hozzáférés, nyilvános weboldalak folyamatos működésének biztosítása, károkozó személy adatainak megszerzése igényérvényesítés céljából, termékfejlesztés, egyének hitelképességének értékelése stb.) (EDPB, 2024a, para. 15–16).

Az EDPB – hivatkozva az EUB időközben született döntéseire – abban is tovább viszi a munkacsoport korábbi véleményét, hogy az első (az érdek jogosságára vonatkozó) feltétel teljesüléséhez jogszerű; egyértelműen és precízen megfogalmazott; továbbá valós, meglévő, nem spekulatív érdekekre szükséges az adatkezelőnek hivatkozni, egyben és szintén a Bíróság gyakorlatára támaszkodva egyértelművé teszi, hogy az érdek akkor jogszerű, ha nem ellenkezik az EU vagy a tagállamok jogával, ugyanakkor a jogos érdek fogalma nem szűkíthető le törvényben rögzített konkrét érdekekre (EDPB, 2024a, para. 17).

Az iránymutatás a GDPR preambulumban szereplő feltételek kapcsán tisztázza, hogy azok a jogos érdek lehetséges mutatói (pl. az érintett és az adatkezelő közötti ügyfélkapcsolat vagy munkaviszony), fennállásuktól függetlenül az adatkezelő a jogos érdekre történő hivatkozás igazolásához szükséges, mindhárom feltételt köteles alátámasztani (EDPB, 2024a, para. 18).

A Testület az adatkezelő jogos érdeke mellett figyelmet szentel a harmadik fél jogos érdekére alapított adatkezelések tisztázására. Olyan érdek kapcsán merülhet fel a jogos érdek harmadik félre utaló fordulata, amely nem az adatkezelő tényleges tevékenységeihez kapcsolódik (pl. gazdasági, kereskedelmi tevékenységet folytató társaság bűnüldöző szervekkel bűnfelderítés céljából történő információmegosztása az EUB gyakorlata alapján nem minősül az adatkezelő társaság jogos érdekének). Az iránymutatás bár életszerű példákkal (harmadik fél jogi követelésének érvényesítése, tudományos kutatás, adatok nyilvánosságra hozatala átláthatóság céljából stb.) segíti a harmadik fél jogos érdekére való hivatkozás lehetséges eseteinek megértését, az adatkezelő és a harmadik fél jogos érdekének elhatárolása gyakorlati oldalról nem tűnik olyan jelentős kérdésnek, minthogy egy adatkezelés szolgálhatja egyidejűleg az adatkezelő és egy harmadik fél érdekét is, illetve harmadik fél jogos érdekére való hivatkozás kapcsán is azonos hármas kritériumrendszer teljesülését kell az érdekmérlegeléssel igazolni (EDPB, 2024a, para. 19–24).

Ami az általános közérdek (jellemzően a GDPR 6. cikk (1) bekezdésének e) vagy c) pontja alá tartozó érdek) és egy harmadik fél jogos érdekének elhatárolását illeti, a Testület hangsúlyozza a megkülönböztetés fontosságát azzal, hogy esetenként az adatkezelő vagy egy harmadik fél érdeke a szélesebb közösség érdekét is szolgálhatja (EDPB, 2024a, para. 25).

Az EDPB a jogszerű érdek fogalmi körét illető iránymutatásában jelentős mértékben épít a munkacsoport tárgybeli véleményére, lényegében azt aktualizálja a vélemény kibocsátása óta hatályba lépett GDPR szabályaira, illetve az EUB a jogos érdek jogalappal kapcsolatos esetjogára tekintettel. Jelen tanulmány témáját illetően levonható belőle az a következtetés, hogy a jogos érdek az uniós és tagállami joggal nem ellentétes fogalom, mely nem szűkíthető le törvényben rögzített konkrét érdekekre, taxatív felsorolása nem adható.

8. Záró gondolatok

„Egy adott cél legitimitása idővel változhat a tudományos és technológiai fejlődéstől, valamint a társadalmi és a kulturális attitűdök változásától függően” (Munkacsoport, 2013, 20). A munkacsoport az adatkezelés céljának és nem az adatkezelő érdekének jogszerűségéről beszél az idézett véleményben, arra azonban tisztán rámutat, hogy a jogszerű érdekek és magatartások köre változhat, indokoltabbnak tűnik a fogalom tág értelmezése, minimum-kritériumok lefektetése a dinamikusán változó élethelyzetek követése érdekében.

A munkacsoport a jogos érdek hatályának értelmezése során a jogalap jelentőségét hangsúlyozva kiegyensúlyozott megközelítést alkalmazott egyrészt az adatkezelők számára a szükséges rugalmasság biztosításával olyan helyzetekben, amelyek az érintetteknek nincsenek arány-

talán hatással, másrészt olyan lépések és biztosítékok megfogalmazásával, amely e viszonylag nyitott joglappal való visszaélészerű használatot megelőzik (Munkacsoport, 2014, 55). Szem előtt tartotta, hogy nélkülözhetetlen, hogy a jogos érdek joglap szabályozása „megfelelően rugalmas maradjon, és hogy tükrözze mind az adatkezelő, mind az érintett nézőpontját, és a vonatkozó kontextusok dinamikus jellegét” (Munkacsoport, 2014, 56).

Az akkor még javaslatként létező általános adatvédelmi rendelet kapcsán a munkacsoport ajánlásokat fogalmazott meg, és rugalmatlanság, a szükségtelen szigorúság miatt kerülendőnek javasolta olyan helyzetek részletes és kimerítő listájának létrehozását, amelyekben az érdekeket, de facto jogszerűnek kell tekinteni, vagy ahol valamelyik fél érdeke vagy joga kapcsán az elsődlegességére vonatkozó vélelem fogalmazódik meg. A munkacsoport a jogos érdek jogalap megfelelő alkalmazásának zálogát az érdekmérlegelés gyakorlatának kimunkálásában látta, amelyben az EDPB iránymutatásának is jelentős szerepet szánt (Munkacsoport, 2014, 57, 59).

A tudományos és technológiai fejlődést, a társadalmi, gazdasági igények, kulturális attitűdök és élethelyzetek dinamikus változását követő és azzal lépést tartani képes szabályozás jelentőségét a mesterséges intelligencián alapuló rendszerek és modellek fejlesztése és alkalmazása által megjelenő új adatkezelések jól mutatják. A nagy nyelvi modelleket (LLM) fejlesztő cégek tipikusan a jogos érdek jogalapjára építik a személyes adatokat érintő adatkezelésüket, ami érthető annak a fényében, hogy a modellek tanításhoz használt adatok érintettjeitől hozzájárulást beszerezni komoly kihívást jelentene, vagy kivitelezhetetlen lenne (Jarbeek & Olberg, 2024).

Az EDPB a ChatGPT fejlesztése és egyre terjedő alkalmazása kapcsán felmerülő adatkezeléseket vizsgáló Taskforce riportjában a nagy nyelvi modellek (LLM) tanításához használt adatgyűjtés (*web scraping*) lehetséges jogalapjaként nem zárta ki a jogos érdeket (EDPB, 2024b, 6–7), és legújabb, a jogos érdek jogalapjára vonatkozó iránymutatása fényében jelen adatkezelésre a jogos érdek megfelelő jogalap lehet, amennyiben az észszerűség keretein belül alátámasztható, hogy az adatkezelés hasonló hatékonysággal nem végezhető kevésbé intruzív módon (szükségességi teszt), illetve az adatkezelő jogszerű érdekének és az érintettek jogainak és érdekeinek számbavétele és érdemi mérlegelése, és megfelelő garanciák megléte útján az adatkezelői érdek elsőbbsége igazolható (egyensúly teszt).

Az GDPR vonatkozó rendelkezéseit és az EUB gyakorlatát alapul véve nem tűnik alátámaszthatónak, hogy a jogszerű érdek fogalma alól generálisan kizárjunk egyes, egyébként nem jogellenes, gazdasági érdekekhez sorolható adatkezelési célokat. Ezt az EDPB új iránymutatása is megerősíti. Mivel a jogos érdek jogalapjának alkalmazhatóságát a szükségesség követelménye és az érdekmérlegelési teszt kötelező és eredményes elvégzése szorítja olyan mederbe, amely biztosítja az érintett érdekeinek, alapvető jogainak és szabadságainak megfelelő védelmét és arányos korlátozását, ezért mostanra igazolhatónak látszik, hogy indokolatlan lenne a jogos érdek fogalmát a haza bírói gyakorlat szerinti fogalomhasználatból levezetve a jogszabályon alapuló, jog által védett érdekre korlátozni, és a fogalom méltányolható érdekre, gazdasági érdekre való kiterjesztéséből a jogos érdeken alapuló adatkezelés szinte korlátlan alkalmazhatóságára és a jogvédelem szintjének csökkenésére következtetni (Jóri, 2018, 169).

A jogos érdek jogalap a hat jogalap közül az egyik alternatíva, az elszámoltatható adatkezelő döntése szerint választható az alkalmazására irányadó feltételek fennállása mellett, és az intenzív koncepcionális változást és technológiai fejlődést mutató digitális szolgáltatások világában különösen releváns jogalap. Az EUB több döntésében, majd nemrég az EDPB az egyik legújabb, nagy várakozással övezett iránymutatásában kimondta, hogy az érdekek széles köre tekinthető jogszerű természetű érdekeknek. Az adatkezelő által érvényesíteni kívánt érdeket nem kell jogszabálynak előírnia, hogy az adatkezelő a háromlépcsős érdekmérlegelési eljárásban

az első feltétel teljesülését, vagyis saját vagy egy harmadik fél jogos érdekének fennállását megalapozza. Ha bármely felügyeleti hatóság a törvényesnek tekintendő jogos érdekek fogalmi körét igyekezne kimunkálni a szóba jöhető érdekek listázásával aláásná a felelős és elszámoltatható adatkezelő ethoszát, aki az adatkezelés GDPR-ban megfogalmazott elveinek szem előtt tartásával érdekmérlegelés útján köteles egyensúlyt teremteni a gyors technológiai fejlődés kínálta lehetőségek, a gazdasági és társadalmi integráció okozta új igények és kihívások, valamint a magánszféra és személyes adatok védelme között.

Hivatkozások

- Bartóki-Gönczy B. (2021). A közösségi média európai uniós szabályozási környezete. In Barzó T., Czékmann Zs., & Csák, Cs. (Szerk.), „*Gondolatok közttere*” A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban (pp. 24–29). Miskolci Egyetemi Kiadó. Online: https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/16394/beliv_2.pdf
- Bodewits, J., & van Dam, C. (2022. július 6.). *European Commission criticizes Dutch DPA's interpretation of legitimate interest*. Hogan Lovells. Online: <https://shorturl.at/bmsVF>
- Boros A. (2021). Jogos érdek mint az adatkezelés jogalapja az elméletben és a gyakorlatban. *Themis*, 2021. május, 7–33. Online: <https://www.ajk.elte.hu/dstore/document/2055/THE-MIS-2021-05.pdf>
- Bölskei K. (2018). *GDPR Kézikönyv*. Vezinfó.
- Determann, L. (2020). Determann adatvédelmi jogi útmutatója. HVG ORAC.
- Európai Bizottság Alapvető Jogok és Jogállamiság Főigazgatóság (2020. június 3.). *Emmanuel Crabit igazgató levele a holland adatvédelmi hatósághoz (Autoriteit Persoonsgegevens)*. Online: <https://static.nrc.nl/2022/pdf/letter-dutch-dpa-legitimate-interest.pdf>
- European Data Protection Board (EDPB). (2019). *EDPB Work program 2019/2020*. Online: <https://shorturl.at/TQYYO>
- European Data Protection Board (EDPB). (2024a). *Guidelines 1/2024 on processing of personal data based on Article 6(1)(f) GDPR*. Online: <https://shorturl.at/itArW>
- European Data Protection Board (EDPB). (2024b). *Report of the work undertaken by the Chat-GPT Taskforce*. Online: <https://shorturl.at/fA6IR>
- Hermes, C. (2020. január 15.). *The Dutch Data Protection Authority explains the “legitimate interests” ground*. AKD. Online: <https://shorturl.at/4plFH>
- Information Commissioner’s Office (ICO). (2023. május 19.). *Lawful basis for processing: Legitimate interests*. Online: <https://shorturl.at/ouCET>
- Jarbeck, E., & Olberg, E. A. (2024. július 24.). *AI development raises question of legal basis*. IAPP. Online: <https://iapp.org/news/a/ai-development-raises-question-of-legal-basis>
- Jóri A. (2018). Az adatkezelés jogalapja. In Jóri A. (Szerk.), *GDPR magyarázata* (pp. 124–190). HVG–ORAC.
- Kagan, O. (2019. november 4.). *Dutch Data Protection Authority Offers Its Take on “Legitimate Interest” Data Processing Authority*. Fox Rothschild. Online: <https://shorturl.at/N5R3U>
- Kollár G. (2021). Az adatkezelési jogalapok alkalmazhatóságával kapcsolatban bekövetkezett változások a GDPR hatályba lépése óta. *Közigazgatási és Infokommunikációs Jogi PhD Tanulmányok*, 2(1), 17–32. <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2021.1.2>
- Liber Á. (2012). A jogos érdeken alapuló adatkezelésről. *Infokommunikáció és Jog*, 9(49), 79–88. Online: https://infojog.hu/wp-content/uploads/pdf/201249_LiberAdam.pdf

- Massey, S. (2020). *Ultimate GDPR Practitioner Guide* (2nd ed.). Fox Red Risk.
- de Miguel Asensio, P. A. (2020). A European Union perspective. In D. M. Vicente, & S. de Vasconcelos Casimiro (Eds.), *Data Protection in the Internet* (pp. 479–518). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28049-9>
- Munkacsoport (29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport). (2013). *03/2013. számú vélemény a célhoz kötöttségről. WP203*. Online: <https://shorturl.at/pn0oc>
- Munkacsoport (29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport). (2014). *06/2014. számú vélemény az adatkezelő 95/46/EK irányelv 7. cikke szerinti jogszerű érdekeinek fogalmáról. WP217*. Online: <https://shorturl.at/q74te>
- Munkacsoport (29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport). (2017). *2/2017. számú véleménye a munkahelyi adatkezelésről. WP249*. Online: <https://shorturl.at/0J5Fc>
- Osztopáni K. (2018). Jogalapok. In Péterfalvi A., Révész B., & Buzás P. (Szerk.), *Magyarázat a GDPR-ról* (pp. 111–148). Wolters Kluwer.
- Pók L. (2018. szeptember 24.). *Az új jolly joker – Adatkezelés jogos érdek alapján*. GDPR blog. Online: <https://shorturl.at/qY4aY>



A NORMAVILÁGOSSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ PROBLÉMÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KEZELÉSE

MANHERTZ TAMÁS ISTVÁN*

* Bíró, Fővárosi Törvényszék; egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: manhertz.tamas.istvan@uni-nke.hu

Absztrakt

A normavilágosság eredetének, szakirodalmi megjelenésének, valamint a magyar tételes jogi szabályozás fejlődésének bemutatását követően jelen tanulmány azt elemzi, milyen színvonalra dolgozott ki és alkalmazott határozataiban az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság gyakorlata két nagyobb szerkezeti egységre került megbontásra: az Alkotmány hatálya alatt meghozott döntések legfontosabb megállapításai összefoglalva szerepelnek a tanulmányban, tekintettel arra, hogy az évek során kikövezett alkotmánybírósági joggyakorlat rendkívül következetesnek bizonyult a normavilágosság megítélése kapcsán; míg az Alaptörvény hatályba lépését követő időszak tekintetében a vizsgálat szférája a normavilágosság követelményével összefüggésben az ellentmondásos szabályozás problémájára, a normavilágosság elvének alapvető jogokkal való viszonyára, valamint az egyes különálló jogágak elhatárolásával kapcsolatos normavilágossági kritériumokat érintő döntésekre terjedt ki. A tanulmány befejező része pedig az elemzett döntések tükrében levont következtetéseket tartalmazza.

Kulcsszavak

jogalkotás, normavilágosság, ellentmondásos szabályozás, jogági elhatárolás, alkotmánybírósági gyakorlat

Abstract

Present study analyses the criteria developed and applied by the Constitutional Court in its decisions after presenting the origins of the norm clarity, its appearance in the literature and the development of the Hungarian substantive law. The practice of the Constitutional Court is divided into two major structural parts: the most important findings of the decisions rendered under the Constitution are summarized in the study, having regard to the fact that the jurisprudence of the Constitutional Court has proved to be extremely consistent over the years in its assessment of the norm clarity; regarding to the decisions adjudicated under the effect of the Fundamental Law, the sphere of analysis covers the problem of contradictory regulation, the relationship of the principle of norm clarity with fundamental rights, and the decisions concerning the criteria of norm clarity in connection with the delimitation of certain separate branches of law. The concluding part of the study presents the conclusions drawn in the light of the decisions analyzed.

Keywords

legislation, norm clarity, regulatory conflict, legal delimitation, practice of the Constitutional Court

1. Bevezetés

Ahhoz, hogy a normák magatartásirányító funkciójukat megfelelően tudják ellátni, fontos, hogy azok tartalma kellőképpen világosan legyen megfogalmazva, hogy ezáltal a jogkövető polgárok különösebb nehézség nélkül a jogalkotó szándéka szerinti értelmet tulajdonítsák neki. Ennek érvényre juttatásában pedig az egyes alkotmánybíróságoknak – így a magyar Alkotmánybíróságnak is – kiemelt jelentősége van. E tanulmány az Alkotmánybíróság normavilágossággal összefüggő gyakorlatát kívánja elemezni oly módon, hogy előbb az Alkotmánybíróság Alkotmány hatálya alatt keletkezett döntéseit, az abban foglalt megállapításokat, következtetéseket foglalja össze röviden. Ezt követően – az elemzés gerinceként funkcionálva – a testületnek a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) hatálya alatti gyakorlata kerül feltárássra. Ennek során a vizsgálódásom fókuszát különösen arra kívánom helyezni, hogy az Alkotmánybíróság milyen esetekben, mekkora arányban találta megalapozottnak a normavilágosság sérelmére történő hivatkozást, ezen belül kiemelten vizsgálva az ellentmondásosság esetkörét. Tekintettel továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szabályozása révén az alkotmányjogi panasz vált az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé, a normavilágosság alapjogi vonatkozásainak elemzése sem kerülhető meg. Mindezeket meghaladóan pedig a jogági elhatárolásokkal kapcsolatos összefüggéseire is hangsúlyt kívánok fektetni. Mindenekelőtt azonban azt kívánom röviden bemutatni, hogy a normavilágosság követelménye az általunk ismert fogalom kialakulásáig milyen tartalmi változásokon, fejlődésen ment keresztül.

2. A normavilágosság fogalmának eredete és fejlődése, a hazai szabályozás alakulása

A magatartási szabályok kodifikálása, a jogszabályok megalkotása során a normavilágosság követelménye – noha nem ilyen egységes, letisztult fogalom használatával, de – az évszázadok során mindvégig meghatározó jelentőségű volt. Már a Codex Iustinianus részét képező 528. február 13. napján írt *Haec quae necessario* című, bevezető rendelet tartalmazta a birodalmi konstitúciók kódexének legfontosabb tulajdonságait, nevezetesen azt, hogy a kódexet röviden, világosan és koherensen, ellentmondásoktól és ismétlődésektől mentesen, tárgyak szerint tagolva és az időrendiséget megtartva kell megszövegezni (Petrétei, 2023, 59. lj.). A középkorban a kodifikáció általános tendenciájaként a meglévő római-germán joganyag világos és érthető módon történő összegyűjtése és összefoglalása volt tapasztalható, az esetlegesen előforduló kétséges vagy ellentmondásos szabályok egyidejű megszüntetése mellett. Ezt a szándékot fejezte ki Magyarországon Werbőczy István is a Tripartitumban.¹ A kora újkor jogirodalmában

¹ Ahogy a Tripartitum fogalmaz: „az országnak összes szokásait, valamint törvényeit és végzeményeit tiszta, világos és mindenki számára könnyen érthető nyelven előadni [...]” (Preambulum); „Innét a törvénynek igazsá-

pedig a törvényesség elvének csírái jelentek meg: annak megfogalmazására került sor, hogy olyan törvények megalkotása szükséges, amelyek igazságosak, a köz javát szolgálják, azok világosak, egyértelműek, a nép számára megismerhetőek, kiszámíthatóan alkalmazhatóak legyenek annak érdekében, hogy ügyvédek, törvénytudósok felfogadására ne kerüljön sor (Rotterdami Erasmus, 1987, 118; Morus, 1943, 148–149).

A XVII. századtól kezdődően – a felvilágosodás eszméje folytán – forradalmi változás következett be a jogi gondolkodásban, amely a XVIII. század végére csúcsosodott ki. Kifejezésre került ugyanis a jogállamiság fogalma (német nyelvterületen Rechtsstaat, angolszász jogterületen pedig rule of law), amely alatt még ebben az időszakban formális jogállamiságot értettek. Ez magában foglalta a jogbiztonságot, és annak legalapvetőbb feltételeit, így többek között a jogszabályok megismerhetőségét, a túlságosan gyors változtatások lehetőség szerinti elkerülését, valamint azt, hogy a normák a címzettek számára egyértelműek, világosak és elmentmondásmentesek legyenek (Fuller, 1995, 114). Ezen feltételek egymás mellett, egymás kölcsönhatásában tudnak megfelelően érvényesülni, amelyek mindegyike – nevezetesen a normák érthetősége, világossága, egyértelmű, szabatos és adekvát volta – modern terminológiát alkalmazva a minőségi jogalkotás meghatározó építőelemei (Drinóczi & Petrétei, 2004, 309–312). A jogalkotó mindezek tükrében érthető, lehetőleg pontosan körülhatárolt tartalommal rendelkező normákat köteles alkotni mindenki számára, amelynek révén a norma címzettjei tisztában lehetnek azzal, hogy milyen jogosultságokkal rendelkeznek, milyen kötelezettségek terhelik őket a jog meghatározott szabályai alapján, továbbá, hogy a jogalkalmazó szervek mely magatartásukat minősítik jogszerűnek (Ficsor & Patyi, 2022, 1312). Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotó szükség esetén ne használhatna határozatlan fogalmakat, ne élhetne megfelelő szintű absztrakcióval, továbbá ne bízhatná egy esetleges jogsértés megtörténtének megállapítását jogalkalmazói mérlegelésre (Tóth, 2019, 197–198).

Tehát nem mindenkinek kell valamennyi jogszabályi rendelkezést megértenie, de a norma által feljogosított vagy kötelezett címzettek, és az azt alkalmazók vonatkozásában teljesülnie kell az egyértelműség és érthetőség követelményének. A törvényhozónak ily módon olyan nyelvezet kiválasztására és alkalmazására kell törekednie a normaszöveg megalkotása során, amely megfelel azok megértési szintjének, akik a szabályozás megértésére kötelesek. A jogszabályok megszövegezése ebből következően nyelvi szempontból gondos tervezést és mérlegelést igényel, mivel a jogalkotó által választott nyelvezetnek – a szavaknak és a szakkifejezéseknek – meghatározó szerepük van a jogalkalmazásban (Petrétei, 2023, [18] bekezdés). A nyelvi rögzítettség folytán a jog objektívvá válik, sajátos formát nyer, ekként létrejön és önállósult formában jelenik meg a jog normastruktúrája (Varga, 1980, 812). A normavilágosság követelményének érvényesülését elősegítheti az értelmező rendelkezések jogszabályba építése, azok viszont nem kötelező kellékei a jogszabályoknak. A jogszabályban meghatározott fogalmaknak összességében oly módon kell általánosnak lenniük, hogy ne váljanak kazuisztikussá, de ne is tegyenek lehetővé túlzottan széleskörű, önkényes jogalkalmazói mérlegelést (Szaniszló, 2017, 426–427).

Ezt meghaladóan azonban figyelemmel kell lenni az egyértelműségre is, ugyanis bárminemű kétértelműség, homályosság, határozatlanság különböző jelentéstartalmakat, ekként értelmezési problémákat generálhat, amelyek szükségszerűen jogbizonytalanságot eredményezhetnek

gosnak, tisztességesnek, mind a természet, mind a hazai szokások szerint lehetségesnek, helyhez és időhöz illőnek, szükségesnek és hasznosnak kell lennie, világosnak is, nehogy olyasmit foglaljon magában, a miből homályossága miatt csűrös-csavarás valami előre nem látott dolgot hozhat ki, vagyis nehogy azt valaki csavarosan magyarázhasssa.” (6. cím 12. §)

(Petrétei, 2023, 176. l.). Egy jogszabály nyelvtani szerkezete ugyanis nem lehet indokolatlanul bonyolult, szellemi nehézséget okozva nemcsak a jogkövető állampolgárok, hanem akár a jogalkalmazó szervek számára is (Szaniszló, 2017, 426). Az eddig ismertetett kritériumok a jogi szabályozás belső szisztematikájához tartoznak, amely alatt a szabályozás koherenciáját, a logikus tartalmi érthetőséget, elrendezettséget kell érteni. A fentiekben kifejtettek alapján megállapítható – ahogyan azt Szladits Károly is megfogalmazta –, hogy a jogbiztonság különösen a törvényhozóval szemben támaszt fokozott követelményeket. Legfőképp olyan jogrendszer kiépítése várható el tőle, amely a jogintézményeket megfelelő részletességgel és szabatos-sággal írja körül (Szladits, 1941, 40).

Annak ellenére, hogy a jogtudomány, a jogirodalom élénken foglalkozott a jogalkotás leg-
alapvetőbb követelményeivel, köztük a normavilágossággal, mégis az állapítható meg – külön-
ösen Magyarország esetében –, hogy a jogalkotás jogosultságával felhatalmazott intézmények
nem igazán foglalkoztak azzal, hogy tételes jogszabályi rendelkezésben írják elő e kritérium
érvényesülését. 1945 előtt ugyanis nem keletkezett olyan jogszabály, amely kifejezetten a jog-
alkotás, vagy a jogszabályszerkesztés szabályozására, különösen a normavilágosság követel-
ményének deklarálására irányult volna. A szocialista korszakban érvényesülő, jogalkotásra
vonatkozó szabályozási rezsimit vizsgálva pedig az állapítható meg, hogy az abban az idő-
szakban született normák főként a jogszabályok kihirdetését, közzétételét és hatálybalépését²
– amely tárgykörök már a középkortól kezdődően is meghatározó jelentőséggel bírtak az or-
szágos jogalkotást tekintve –, azok előkészítésének továbbfejlesztését érintették,³ valamint jogi
iránymutatások⁴ megfogalmazásában öltöttek testet (Koi, 2011; Szilvász, 2012; Kiss, 1996).

A magyar szabályozást ily módon az jellemezte, hogy a normavilágosság követelménye al-
kotmányi szinten nem volt megtalálható, az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított, a Magyar
Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) ugyanis
erre vonatkozó szabályt nem tartalmazott. Alkotmányi szintű szabályokról azonban nemcsak
az Alkotmány, hanem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.)
rendelkezett, többek között meghatározta a jogszabályok körét, deklarálta továbbá a visszaható
hatályú jogalkotás tilalmának, valamint a kellő felkészülési idő biztosításának követelményét.
Miután a régi Jat. a köztársasági Alkotmány megszületése előtt keletkezett – nem is volt tekint-
hető rendszerváltó jogszabálynak, nem is volt célja egy politikai átalakulás megteremtése –,
így nem lehetett tekintettel a rendszerváltás utáni alkotmányi rendelkezésekre, és főként nem
vehette figyelembe az Alkotmányban megjelenő dogmatikát sem (Csink, 2011, 2–3).

Témánk szempontjából a régi Jat. legfontosabb nívója, hogy a 18. § (2) bekezdése ma-
gában foglalta a normavilágosságra vonatkozó pozitív jogi előírást oly módon, hogy „[a] jog-
szabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszö-
vegezni.” Szükséges azonban hozzátenni, hogy még ezt megelőzően, a szocialista korszakban
került elfogadásra a jogalkotásról szóló 7/1980–1985. (IV. 2.) OGY határozat, amely – egyfajta
tervként – a jogalkotás minőségének továbbfejlesztése érdekében azt a célt tűzte ki, hogy: „[a]
jogszabályok szövegezését világosabbá, közérthetőbbé és áttekinthetőbbé kell tenni.”⁵ Mivel
a régi Jat. meglehetősen szűkszavúan határozta meg a normavilágosság fogalmát, és az Alkot-

² 4217/1949. MT rendelet a jogszabályok kihirdetése, hatálybalépése és gyűjteménye tárgyában; 1950. évi 22. tör-
vényerejű rendelet a jogszabályoknak, továbbá az államhatalom és államigazgatás legfelsőbb szervei határozatainak
közzététele tárgyában; 1954. évi 26. törvényerejű rendelet a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről.

³ 2030/1964. (XI. 10.) Korm. határozat.

⁴ 1002/1982. (I. 16.) MT határozat.

⁵ A jogalkotásról szóló 7/1980-1985. (IV. 2.) OGY határozat II. rész (7) bekezdés.

mány egyáltalán nem rendelkezett e fogalom tartalmi elemeiről, a működését 1990-ben megkezdő Alkotmánybíróságra hárult annak feladata, hogy a normavilágosság követelményét tartalommal töltsse meg.

3. Az Alkotmánybíróság normavilágosság értelmezését érintő, kezdeti gyakorlata

Az Alkotmánybíróság az 1992. évi határozataiban kezdett el foglalkozni a normavilágosság fogalmával, annak követelményeire vonatkozó formuláival. A testület a szabad értelmezés, az aktivista joggyakorlat révén az Alkotmány 2. §-a szerinti jogállamisági klauzulából rendkívül széleskörű, a legváltozatosabb alkotmányossági természetű követelményeket vezette le. Az Alkotmánybíróság ugyanis a jogállamiság elvének értelmezése során kiemelte, hogy egy jogszabály alkotmányellenessége önmagában az Alkotmányban tételesen deklarált jogállam alapértékének sérelme esetén is megállapítható. A testület így a jogállamiságot a köztársaság alapértékévé nyilvánította (Gárdos-Orosz, 2019, 58). Ezt követően fejlesztette ki a jogállamiság fogalmába tartozó, önálló alkotmányossági mérceként szolgáló elemeket, így a kellő felkészülési idő követelményét, a jog és az intézmények kiszámítható működésének igényét, a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint a – tanulmány vizsgálódási középpontjába tartozó – normavilágosság követelményét (Györfi et al., 2009, 163–192; Lenkovics, 2015, 79; Stumpf, 2022, 31). Megfigyelhető tehát, hogy az Alkotmánybíróság a jogállamiságból előbb kiemelte a jogbiztonságot, majd azt a legkülönfélébb jogalkotással, jogalkalmazással összefüggő alkotmányos követelmények forrásává emelte. Ily módon a jogbiztonság játszotta azt a kulcsszerepet, amelynek segítségével az Alkotmánybíróság lefektethette a legalapvetőbb dogmatikai tételeket (Varga, 2020, 392). E gyakorlatnak köszönhetően részesül alkotmányjogi védelemben a normavilágosság követelménye.

3.1. Az Alkotmánybíróság által lefektetett alapok

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. §-ában deklarált jogállamiság alkotmányos alapelvéből származó jogbiztonságból vezette le a normavilágosságot mint alkotmányos követelményt annak megállapításával, hogy: „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”⁶ Már az Alkotmánybíróság ezen határozata is azt jelzi, hogy a normavilágosság körében a jogbiztonság szempontjait a régi Jat. 18. § (2) bekezdése szerinti meghatározásánál erőteljesebben érvényesítette. A testület értelmezése folytán a jogbiztonság tehát megköveteli az államtól annak biztosítását, hogy a jog egésze és annak egyes részterületei egyaránt megfeleljenek ezen alkotmányos alapelvnek. Az Alkotmánybíróság ezen megállapítása szerint a jogállamiság elvéből származtatott jogbiztonságból eredő alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon, szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket. A jogbiztonság ekként nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámítható voltát is (Kurunczi, 2012, 23).

⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH, 1992, 59, 65.

Pontosan ez utóbbi kritériummal egészítette ki az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában foglaltakat, nevezetesen annak kiemelésével, hogy mindazokat, akiket a jogszabály érint, a világos és egyértelmű megszövegezés révén tisztában lehessenek jogi helyzetükkel, döntésüket és magatartásukat ahhoz igazíthassák, és megfelelően számolhassanak a jogkövetkezményekkel, ideértve azt is, hogy a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását is ki lehessen számítani.⁷ Ennek az ügynek az volt az újdonsága, hogy a jogbiztonságra alapozva első alkalommal deklarálta a „norma határozottságának” alkotmányos követelményét; korábban ugyanis azt a felfogást követte a testület, hogy a stílusból és szerkesztésből adódó értelmezési nehézségek inkább technikai, mintsem alkotmányossági kérdések,⁸ így módon egy technikailag hibás jogszabály még alkotmányos lehet (Sólyom, 2001, 82).

A megállapított formulákat a testület következetesen használta, azonban azok a dolog természeténél fogva különösebb pontosítással nem tudtak szolgálni (Sólyom, 2001, 710). A jogbiztonság általános elemének tekinthető így módon többek között a társadalmi viszonyok jogi szabályozottsága, a jogi szabályozás egyértelműsége, a jogszabályok tényleges alkalmazhatósága, az indokolatlan változtatások elkerülése, valamint a jogalkalmazás egységessége és kiszámíthatósága (Kocsis, 2005, 50). Az Alkotmánybíróság még ugyanebben az évben kifejezetten is, alkotmányos követelményként deklarálta a normavilágosságot, amelynek fogalmi elemeit is megjelölte: egy jogszabály szövegének „értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat” kell magán hordoznia.⁹

Szükséges mindezekhez hozzátenni, hogy az Alkotmánybíróság már a kezdeti, fentieket megelőző gyakorlatában arra helyezkedett, hogy önmagában a régi Jat. egyes rendelkezésének figyelmen kívül hagyása nem vezet az elfogadott törvény vagy egyéb jogszabály alkotmányellenességének megállapításához, csak és kizárólag abban az esetben, ha egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközik, tekintettel arra, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdése nem emelte alkotmányos rangra a régi Jat.-ban foglalt, egyes normatív tartalmú szabályokat.¹⁰ Ennélfogva az Alkotmánybíróság a normavilágosság elvének érvényesülését nem az adott időpillanatban hatályos jogalkotási törvény alapján ítélte meg, hanem az Alkotmányban foglalt jogállamiságból eredő, jogbiztonság részét képező alkotmányos alapelvként (Vladár, 2023, 21). Volt azonban a magyar alkotmánytörténetben egy rövid, alig több, mint fél éves időszak 1989. október 23. és 1990. június 24. napja között, amely nem hozható összefüggésbe az előbbi állítással. Ez ugyanis a – jogforrási hierarchiában a törvények felett állt – alkotmányerejű törvények időszaka volt, amely alatt a régi Jat. is alkotmányerejű törvénynek minősült az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmében, így annak megsértése a vizsgálat tárgyát képező jogszabály alkotmányellenességének megállapítását eredményezte.¹¹

3.2. Az alkotmánybírósági vizsgálat mércéje

A korábbiakban említett alkotmánybírósági megállapításokat akként is lehet értelmezni, hogy a jogbiztonság sérelme szempontjából a normaszöveg „egyértelműsége” és a jogalkalmazás, az egyes jogintézmények működésének „kiszámíthatósága” volt a testület által megállapított konkrét mérce. Az, hogy az adott jogszabályi rendelkezés megfelelt-e az egyértelműség és a

⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 91-92.

⁸ 167/B/1991/10. AB határozat, ABH 1991, 622, 624.

⁹ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH, 1992, 135, 142.

¹⁰ 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.

¹¹ 17/1990. (VII. 31.) AB határozat, ABH 1990, 173, 177.

kiszámíthatóság követelményének, eseti mérlegelés tárgyát képezte. A testület külön is kiemelte, hogy az Alkotmányban szereplő jogállamiság elvének sérelme önmagában – más alapjog sérelme nélkül is – megalapozza a vizsgálat tárgyát képező jogszabály alkotmányellenességét. A jogállamiságot ugyanis – ahogyan Herbert Küpper megfogalmazta – lényegében nem állapotként, hanem folyamatként lehet leírni, jellemezni, amelynek minden állami döntésben, cselekvésben, mulasztásban folyamatosan érvényesülnie kell (Küpper, 2011, 93). Ebből következően kizárólag olyan normák felelhetnek csak meg a jogbiztonság elvéből fakadó normavilágosság követelményének, amelyek világosan kijelölik az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét (Kurunczi, 2012, 23).

Sólyom László összefoglaló művében azonban arról adott számot, hogy gyakorlatilag az Alkotmánybíróság diszkrecionális jogkörében döntötte el, hogy egy jogszabályhely milyen fokú homályossága eredményez alkotmányellenességet, valamint azt, hogy milyen esetben oldhatja fel a jogalkalmazó a normában észlelhető bizonytalanságot. A testület gyakorlatából az a következtetés figyelhető meg, hogy törekedett elkerülni a jogszabály értelmezhetetlenségét már-már visszaélészerűen hivatkozó indítványoknak történő helyt adást, kizárólag olyan esetekben megállapítva az alkotmányellenességet, amelyekben a homályosság tisztázása nem a jogalkalmazó feladata. Ily módon az Alkotmánybíróság számos kodifikációs hibára világított rá az egyes jogforrásokban az önkormányzati rendeletről a törvényig terjedően. Az alapító Alkotmánybíróság elnöke különösen a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvényben (a továbbiakban: abortusztörvény) fellelhető anomáliákat emelte ki kritikus jelleggel, ugyanis a testületnek kellett feltárnia és feloldania az abortusztörvény súlyos, „megbocsáthatatlan” logikai ellentmondásait (Sólyom, 2001, 710).

3.3. Normavilágosság és az alkotmányos büntetőjog

A normavilágosság ezt meghaladóan még az alkotmányos büntetőjog, a büntető anyagi jogi – főként különös részi – tényállások területén bír fokozott jelentőséggel. Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban állapította meg a büntető törvényi tényállások normavilágossági kritériumait, amelyeket a későbbi gyakorlatában is következetesen fenntartott. A határozat értelmében az alkotmányos büntetőjog körébe tartozó előírások, gyakorlatilag a büntethetőség alkotmányos határai szoros összefüggést mutatnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatíván meghatározott jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményével.¹² A büntetőjogi jogkövetkezmennyel fenyegetett törvényi diszpozíciónak emiatt határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Ez a megállapítás a védett jogi tárgyra és az elkövetési magatartásra egyaránt irányadó. A jogszabályhelynek ezt meghaladóan egyértelműen kifejezésre kell juttatnia, hogy az egyén mikor valósít meg büntető törvénybe ütköző magatartást, jogsértést annak megakadályozása érdekében, hogy a jogalkalmazó szubjektíven, önkényesen értelmezze az alkalmazandó normát.¹³ Hozzátette az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben egy törvényi

¹² 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 117., 130–131.

¹³ Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 176.; 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41., 55.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348., 352.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106., 110–111.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117., 131.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377., 379–380.; 481/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 998., 1012.; 435/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1080., 1082.; 167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113., 1118.; 1207/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1339., 1341.; 20/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 315., 327.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782., 786.; 704/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 2134., 2135–2136.; 764/B/2006. AB határozat, ABH 2008, 2454–2455.;

tényállás túlságosan részletező, túlzottan szűk, túl eseti, az megköti a jogalkalmazót, és megnehezíti azt, hogy a norma megfelelően betölthesse szerepét az életviszonyok szabályozásában. Ha viszont túlságosan elvont, általános, abban az esetben a jogszabályi rendelkezés a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető, leszűkíthető, ily módon az szubjektív, önkényes jogalkalmazást eredményezhet, amely a jogbiztonság sérelmét okozza (Manhertz, 2020, 111). Ez utóbbi okfejtést az Alkotmánybíróság nemcsak a büntető anyagi jogi törvényi tényállásokra vonatkoztatta, hanem polgári jogi jogviszonyokra is megfelelően irányadónak tekintette.¹⁴

3.4. Normavilágosság, valamint a jogszabályok megszővegezése és értelmezése

A normavilágosság elvéből számos jogszabályszerkesztési alapszabály vezethető le: a jogszabályokat egyszerűen, a nyelvhelyességi szempontokat is figyelembe véve, az idegen szavak használatának elkerülésével, a szükségtelen utalásokat mellőzve kell megfogalmazni (Cserny et al., 2019, 341). Tekintettel arra, hogy a jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg, a nyelvi megszővegezés fogalmi, kifejezési döntő többségében általánosak, az Alkotmánybíróság nem kerülhette meg az egyértelműség ilyen szempontok szerinti vizsgálatát. A testület abból a jogelméleti axiómából indult ki, hogy minden jogi norma értelmezésre szorul, még akkor is, ha ezek egy része tekintetében az értelmezés egyfajta rutinná vált (Vladár, 2023, 26). Ilyen összefüggésben emelte ki a testület, hogy nem válik alkotmányellenessé egy jogszabályi rendelkezés, ha annak alkalmazása során – jogszabály-értelmezéssel – az esetlegesen felmerülő bizonytalanság feloldható.¹⁵ A jelentéktelen, és csak a jogszabály hatálybalépése után, a normaszöveg alkalmazása során felismert következtelenségek a jogszabály-értelmezés segítségével kiküszöbölhetők.¹⁶ A többféleképpen értelmezés lehetősége és a jogszabály-értelmezési nehézségek, kihívások önmagukban tehát nem eredményezik a normavilágosság elvének sérelmét. Így nem állapítható meg alkotmányellenesség olyan esetben, ha jogszabály-értelmezés révén megfelelően lehet gondoskodni az adott jogszabály helyes alkalmazásáról. Alkotmányellenesség csak akkor keletkezik, ha a kifogásolt jogszabály tartalma oly mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, bizonytalanok, hogy a tisztázatlanságot jogszabály-értelmezés segítségével sem lehet feloldani.¹⁷ Ilyen esetkörnek tekinthető, ha a jogi hiányosságok orvoslása meghaladja a jogalkalmazók értelmezési kompetenciáját, számos kollízió pedig jogértelmezés útján csak önkényesen, esetlegesen, kiszámíthatatlan módon oldható fel. Mindez a jogszabály címzettjei számára is rendkívül bizonytalan helyzetet teremt.¹⁸ Az Alkotmánybíróság ennek hangsúlyozásával meghatározta az alkotmányos jogértelmezés kereteit, az nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. „A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelezettségeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati rendet.”¹⁹

918/B/2006. AB határozat, ABH 2009, 2002., 2008–2009.; 49/2010. (IV. 22.) AB határozat, ABH 1065., 1067.; 571/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2133., 2146.

¹⁴ 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607., 608.

¹⁵ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH, 1992, 135, 142.

¹⁶ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46.

¹⁷ 1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.

¹⁸ Vö. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.; 56/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 383, 388–389.

¹⁹ 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH, 2003, 525, 549–550.

Önmagában viszont az a tény, hogy egy adott jogszabályhely szövege a jogalkalmazás során értelmezésre szorul, nem sérti a jogállamiság és az annak részét képező jogbiztonság elvét. A jogalkotónak így módon nincs olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon.²⁰ E helyen érdemes említést tenni arról, hogy a jogszabályok egyértelműségének egyik biztosítója a szabatos fogalomhasználat. A jogalkotónak ugyanakkor a jogállami követelményekre és a jogtudomány megállapításaira egyaránt figyelemmel kell lennie, ennek tükrében jogosult eldönteni, milyen fogalmakat használ, és hogyan szabályozza a normaszövegben használt fogalmakat.²¹ A szabályozni kívánt társadalmi viszonyok ugyanis olyan mértékű változatosságot is mutathatnak, amely nem teszi lehetővé a taxatív szabályozás alkalmazását. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy nem kizárólag a kazuisztikus szabályozást eredményező, a jogalkalmazói értelmezést gyakorlatilag kizáró kodifikációs technika felel meg a jogállamiság követelményének. A példalózó felsorolás használatát így módon a testület önmagában véve nem tekintette alkotmányellenesnek.²²

Sőt, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogszabályok világossága, áttekinthetősége bizonyos esetekben igényli is, hogy a törvényhozó kerülje a taxáció alkalmazását különösen olyan társadalmi életviszonyok szabályozása során, amelyek folyamatos változásban vannak. Érvelése tükrében ugyanis, ha időről időre kiderülne, hogy egy adott jogszabály hatálya olyan helyzetekre is kiterjesztendő, amelyekre a jogalkotó korábban nem gondolt, sorozatos törvénymódosításokat eredményezne, ami szükségszerűen hátrányosan érintené a jogbiztonságot.²³

Az Alkotmánybíróság a fentieket meghaladóan alaposan vizsgálta a normavilágosság követelményének törvények megszerkesztésére, a törvénymódosításokra vonatkozó speciális alkotmányossági szempontjait, nevezetesen eredményezheti-e alkotmányellenesség megállapítását az a törvényszerkesztési módzat, amely jelentős számú korábban elfogadott törvény egyes rendelkezéseinek egy törvényben történő módosításában áll. A testület arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a kifogásolt jogszabály (törvény) az Alkotmány egyetlen rendelkezésébe sem ütközik, önmagában az alkalmazott törvényszerkesztési mód miatti megsemmisítésére nincs alkotmányos lehetőség.²⁴ A törvényszerkesztés módja alkotmányos alapon abban az esetben támadható, ha a törvény jelentős számú törvényt módosít, amelyek között semmilyen logikai kapcsolat nem lelhető fel. Emiatt a módosítások jogtechnikai módja megnehezítheti a változások lényegének megismerését, a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások pedig könnyen alááshatják a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal²⁵ hívta fel a jogalkotó figyelmét arra, hogy az ún. „salátatörvények” gyakorlata súlyos alkotmányossági aggályokat vethet fel (Kukorelli, 2007, 99).

3.5. A norma címzettjei

A régi Jat. 18. § (2) bekezdése a normaszöveggel szemben a közérthetőség feltételének teljesülését követele meg. Ez általánosan, mindenki számára értelmezhető szabályozási tartalmat

²⁰ Vö. 21/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 476, 478.; 71/2002. (XII. 27.) AB határozat, ABH 2002, 417., 427.; 534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291.; 31/2003 (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.; 571/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2133., 2145.

²¹ 544/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 589–590.

²² 847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.; 219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.; 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65., 83.

²³ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH, 2001, 442, 461.

²⁴ 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 185, 186.

²⁵ Ld. 108/B/2000. AB határozat, 38/2000. (X. 31.) AB határozat.

feltételez. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséhez igazította a normavilágosság követelményét, a régi Jat. fogalmi hangsúlyeltolódásának alkotmányjogi jelentősége látszólagos (Vladár, 2023, 22). Ahogyan a bevezető gondolatok között kifejtésre került, a jogszabály címzettjének azon személyi kör minősül – a jogalkalmazó mellett –, akire/amelyre a jogszabály rendelkezéseket tartalmaz, azaz akit/amelyet jogokkal ruház fel, vagy kötelezettségekkel terhel, ily módon a norma tartalmát képező magatartás alanyává válik (Szilágyi, 2006, 280).

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az alkotmányossági vizsgálat során minden esetben figyelembe veendő a szabályozás célja és a címzettek köre, száma és helyzete.²⁶ Nem állapította meg a testület a kifogásolt jogszabály alkotmányellenességét, ha rendelkezéseinek személyi hatálya kizárólag olyan szervezetekre, személyekre terjed ki, akiktől a jogszabály értelmezéséhez szükséges szakértelem elvárható.²⁷ Ily módon más a normavilágosság, és közvetetten a jogbiztonság alkotmányossági mércéje, ha a norma címzettjétől valamilyen speciális szakértelem várható el, vagy ha az általánosságban érinti a jogalanyokat.²⁸ Mindebből az a következtetés vonható le, hogy nem csupán a jogalkalmazó vonatkozásában kell megfelelni a normavilágosság követelményének. Ezt maga az Alkotmánybíróság is kiemelte annak elvi éllel történő rögzítésével, hogy a „jogbiztonság megköveteli [...], hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot.”²⁹ Megállapíthatónak találta ugyanis a testület a sérelmezett jogszabály alkotmányellenességét, amennyiben az a norma címzettjei számára nem tartalmaz kellően világos rendelkezéseket.³⁰ Az Alkotmánybíróság gyakorlatából ily módon az világlik ki, hogy a jogszabály mindenkori címzettjeire figyelemmel, az ő egyedi tulajdonságaik tükrében is vizsgálendő, hogy egy norma előírása megfelel-e a normavilágosság részét képező egyértelműség követelményének (Vladár, 2023, 24).

3.6. Összegzés

Az Alkotmánybíróság a régi Jat. és az Alkotmány hatálya alatt részleteiben vizsgálta, tartalommal töltötte meg a normavilágosság követelményét. Már a korai határozataitól kezdődően konzisztens gyakorlatot alakított ki a testület azáltal, hogy a jogállamiságból, valamint az annak részét képező jogbiztonságból vezette azt le. E következetes joggyakorlat értékes iránymutatásokkal szolgált a jogalkotó számára, hogy e követelmény minél hatékonyabban tudjon érvényesülni. A sors furcsa fintora, hogy – számos nívója, és a testület e jogszabályt elemző, rendkívül széleskörű gyakorlata ellenére – a régi Jat. egészét maga az Alkotmánybíróság minősítette alkotmányellenesnek, *pro futuro* hatállyal (2010. december 31. napjával) megsemmisítve azt. Kiemelte a testület, hogy a régi Jat. által előidézett komoly alkotmányjogi változások dacára a „jogalkotásról szóló törvény” alkotmányos tartalma időközben jelentős változáson ment keresztül,³¹ és a törvényhozó a régi Jat. rendelkezéseit nem hozta összhangba a fennálló alkotmányos berendezkedéssel, különösen az Alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a régi Jat. egyes rendelkezései önmagukban véve nem alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítését köve-

²⁶ 31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 366.

²⁷ 125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137–1138.

²⁸ 395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096.

²⁹ 11/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 399, 401.

³⁰ 6/2005. (III. 11.) AB határozat, ABH 2005, 70, 74–75.

³¹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1024.

tően fennmaradó normaszöveg már nem alkotna értelmezhető és alkalmazható jogszabályt. A nem alkotmányellenes jogszabály-töredékek megsemmisítését így a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg.³² Az Alkotmánybíróság e határozata kényszerítővé tette egy új jogalkotási törvény, nevezetesen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) megalkotását, és 2011. január 1. napjától történő hatálybalépését. A Jat. elfogadására egy alkotmányozási folyamat kellős közepén, de még az Alkotmány keretei között került sor (Csink, 2011, 8). 2011. április 25. napjával az alkotmányozási folyamat véget ért, megszövegezésre került Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény), amely 2012. január 1. napján hatályba is lépett. E nagy horderejű változások értelemszerűen hatást gyakoroltak a jogszabályalkotásra, azon belül is a normavilágosság követelményének Alkotmánybíróság által történő értelmezésére.

4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépését követően

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróságnak rövid időn belül állást kellett foglalnia abban a tekintetben, mennyiben alkalmazhatóak az Alkotmány hatálya alatt kidolgozott jogelvek, alkotmányjog-elméleti tételek. Az állásfoglalás különösen a negyedik alaptörvény-módosítás elfogadása után vált sürgőssé, az ugyanis azt az – álláspontom szerint dogmatikailag helytelen és nehezen értelmezhető – megállapítást tette, mely szerint az Alkotmánybíróság Alaptörvényt megelőző határozatai hatályukat veszítik (Erdős, 2014, 299–309; Manhertz, 2022, 198, 243).

Az Alaptörvény negyedik módosítását – és az annak alkotmányossága felülvizsgálatát érintő határozatot – követően a testület a korábbi alkotmánybírósági határozatokra való hivatkozás tekintetében egy új doktrínát fogadott el. Ebben kifejtette, hogy az Alkotmányon alapuló határozatok elvi megállapításainak felhasználása az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését kívánja meg, figyelembe véve az Alaptörvény jogértelmezésre vonatkozó szabályait is (Manhertz, 2022, 246). Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az összevetés eredményeként az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználása megfelelő részletességgel indokolandó, a felhasználhatóságot – nevezetesen az Alaptörvény Alkotmánnyal azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezéseinek és értelmezéseinek elemzését³³ – pedig mindig esetről esetre, a konkrét ügy tekintetében kell vizsgálnia. Ahogyan a testület kifejezetten rögzítette: „[a]z újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.”³⁴

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének összevetése tükrében megállapította, hogy a két normában deklarált jogállamisági klauzula tartalmilag megegyezik, emiatt továbbra is irányadónak tekinti a jogállamiság

³² 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1044.

³³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40].

³⁴ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

elvét érintő, az Alkotmányra alapított gyakorlatát.³⁵ Ily módon a testület normavilágosság vonatkozásában kialakított esetjoga is folytonosnak, következetesnek tekinthető. Az Alkotmánybíróság a normavilágossággal összefüggő gyakorlatát, annak legfontosabb elemeit az Alaptörvény hatálybalépését követően időről időre feleleveníti, összefoglalja, hivatkozva (Vladár, 2023, 24).³⁶

4.1. Az ellentmondásos szabályozás problémája

A jog normarendszerével szemben elvárható (elvárandó), hogy egy adott jogrendszerben ne legyenek fellelhetők egymásnak ellentmondó előírások, rendelkezések. Amennyiben a jogszabály normaszövege szintjén mégis ellentmondások jelentkeznek, megkövetelendő, hogy ezen problémák kiküszöbölésére megfelelő, világos jogi útmutatások álljanak a jogalkalmazó szervek és személyek rendelkezésére (Tóth, 2019, 17). Ez tükröződik az Alkotmánybíróság – még az Alkotmány hatálya alatti – gyakorlatából is, nevezetesen alkotmányellenesség csak akkor állapítható meg, ha a kifogásolt jogszabály tartalma oly mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, bizonytalanok, hogy a tisztázatlanságot még a jogszabály-értelmezés segítségével sem lehet feloldani.³⁷ A jelentéktelen, és csak a törvény hatálybalépését követően, a jogalkalmazás során felismert szövegbeli következetlenségek azonban az értelmezés segítségével kiküszöbölhetők. Az Alkotmánybíróság tehát abban az esetben állapítja meg a jogbiztonság sérelmét, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem küszöbölhető ki.³⁸ A testület az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta érvelését, számos határozatában megerősítve korábbi gyakorlatát.³⁹

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint önmagában nem eredményez alkotmányellenességet meghatározott életviszonyok, tényállások ellentétes törvényi rendezése, két vagy több törvényi szabály esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség, mivel a jogállamiság elve nem zárja ki az azonos szintű jogszabályok közötti normakollíziót, még akkor sem, ha ezen összeütközés nem kívánatos, és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Egy ilyen rendezés csak abban az esetben válik alkotmányellenessé, ha a szabályozás anyagi alkotmányvétséssel, nevezetesen alapjogi jogsértéssel, az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésének sérelméhez is vezet, oly módon, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel – tehát még a specialitás és az elsőbbség elvével – sem oldható fel.⁴⁰

³⁵ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [70]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [37].

³⁶ Legutóbb 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [22]–[23].

³⁷ 1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674. Ezt a megállapítást erősítette meg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően is, vö. 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]; 3/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

³⁸ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46.

³⁹ 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]; 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [51], 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]; 3041/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [25]; 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 3454/2021. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [33]; 9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [16]; 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [22]; 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [29].

⁴⁰ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.; 21/2001. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2001, 231, 235.; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [63]. Tipikusan ilyen eset, amikor egy rendelet a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedik, vagy nem is volt felhatalmazása a szabályozásra. Az alacsonyabb szintű jogszabály magasabb szintű jogszabályba ütközése azonban már önmagában, anyagi alkotmányellenesség nélkül is alkotmányellenességet eredményez. Ez utóbbi megállapítás viszont nem csupán a normavilágosság elvéhez, hanem a jogforrási hierarchia követelményéhez kapcsolódik, amelyet mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény tételesen tartalmaz, vö. Súlyom (2001, 436).

A jogalkotó alkotmányértést nem eredményező hibája jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel orvosolandó, ugyanis a jogalkalmazás döntheti el, hogy a konkrét ügyben az ellentétet hordozó normák közül melyik alkalmazásával kell eljárni.⁴¹ Amennyiben az ellentmondás nem a törvény egyes rendelkezései között, hanem a támadott törvényi rendelkezés tartalma és annak különböző bírói értelmezései között áll fenn, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésére utal vissza, amely szerint a Kúria hivatott biztosítani a bíróságok jogalkalmazásának egységét, az Alkotmánybíróságnak ebben a tekintetben nincs feladata.⁴² Viszont a nyilvánvalóan ellentmondásos, azaz az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen akkor, amikor a címzettek, az érintettek és a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan mértékű jogbizonytalanságot keletkeztet, amely alkotmányellenesnek minősül. Az anyagi alkotmányértés, az alapjogi jogsérelem ugyanis önmagában megállapítható amiatt, hogy a rendelkezések címzettjeinél, a személyi hatály alá tartozó állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely a kötelezettségek teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalanná teszi.⁴³

Tekintettel arra, hogy a fentiekben kifejtettek tükrében az Alkotmánybíróság joggyakorlata rendkívül konzekvensnek tekinthető a jogszabályok ellentmondásossága elméleti alapjainak meghatározása során, az alábbiakban azok az Alaptörvény hatályba lépését követően meghozott határozatok kerülnek röviden ismertetésre – a tanulmány terjedelmi kereteinek megtartása folytán a teljesség igénye nélkül –, amelyekben a testület megállapította a támadott jogszabály(hely) ellentmondásos voltát, és levonta annak jogkövetkezményeit.

Az Alaptörvény hatályba lépésének évében az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás keretében vizsgálta a közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályok alkotmányosságát. A normavilágosság részét képező ellentmondásmentes szabályozás tükrében különösen a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 186. §-a szerinti közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése törvényi tényállása érdekes. A testület megállapította, hogy a törvényhozó e szabálysértési tényállás meghatározásával ellentmondásba került a szabálysértési tényállások alkalmazásával kapcsolatosan saját maga által előírt követelményekkel is. Egyfelől a Szabs. tv. 1. § (2) bekezdésével, mivel a 186. §-ban szabályozott tényállás megvalósítása önmagában nem sérti és nem veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek személyét és jogait. Ily módon nem állapítható meg a jogalkalmazó számára, hogy a közterületen lakás mikor minősül olyan társadalomra veszélyes cselekménynek, amely a szabálysértési büntetés kiszabását indokolja. Másfelől a Szabs. tv. 2. § (1) bekezdésével, figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok biztosa által kifogásolt tényállás nem egy konkrét magatartást, cselekedetet vagy mulasztást, hanem egy objektív tényként fennálló élethelyzetet rendel büntetni, amellyel összefüggésben a bűnösség nem értelmezhető. A tényállás gyakorlatilag egy objektív felelősséget teremt. Hozátette az Alkotmánybíróság, hogy nem állapítható meg egyértelműen az elkövetési magatartás sem, kiemelve különösen az elkövetés helyével kapcsolatos terminológiai zavarokat. A Szabs.

⁴¹ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176–177.; 152/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 653, 657; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 148.; 635/B/2001. AB határozat, ABH 2009, 1501, 1505–1506.

⁴² Vö. 3349/2019. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [21]; 3076/2021. (III. 4.) AB végzés, Indokolás [16]; 3234/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [69]; 3290/2021. (VII. 7.) AB végzés, Indokolás [43]; 3454/2021. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [44].

⁴³ 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172, 180.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 148.; 635/B/2001. AB határozat, ABH 2009, 1501, 1505–1506.

tv. 186. § (1) bekezdése a „közterület belterületén” tilalmazta és szankcionálta az életvitelszerű lakhatást, a „közterület belterülete” azonban a hatályos jog fényében nem értelmezhető fogalom. Ezen ellentmondás miatt nem állapítható meg, hogy e szabálysértési tényállás a település mely területén követhető el. Hivatkozott továbbá az Alkotmánybíróság a szabálysértési felelősség alóli mentesülés szabályozási hiányosságaira. Mindezen okok miatt a Szabs. tv. 186. §-a szerinti törvényi tényállás olyan fokú hiányosságokban, ellentmondásokban szenved, amely szükségszerűen kihat a normavilágosság sérelmére. E normavilágossággal összefüggő problémák jogalkalmazói jogértelmezéssel nem oldhatók fel, emiatt az Alkotmánybíróság megállapította az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és I. cikk (3) bekezdésének sérelmét, ezért a Szabs. tv. 186. §-át megsemmisítette (vö. Balogh-Békési, 2015, 39–44).⁴⁴

Az Alkotmánybíróság még 2012-ben vizsgálta a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 607. § (1) és (4) bekezdése és 615. § (1) bekezdése, a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Békmtv.) 3. § (1) bekezdése, valamint a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) 8. §-a közötti kapcsolatot. A régi Ptk. és a Csvt. ezen törvénytövegeinek összevetését követően a testület egyrészt azt állapította meg, hogy mindkét jogszabályhely párhuzamosan tartalmaz a törvényes öröklésre vonatkozó szabályokat, másrészt a Csvt. 8. §-a szűkebb körű, mint a régi Ptk. törvényes öröklésre, öröklési jogra és kötelesrészre vonatkozó rendelkezései, ily módon a két normaszöveg nincs összhangban egymással. Rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a régi Ptk. öröklési rendje szerint – a Békmtv. 3. § (1) bekezdésének megfelelően – a bejegyzett élettárs a házastárssal azonos szinten örökölt. A – sarkalatos törvénynek minősülő – Csvt. 8. §-a viszont mellőzi a bejegyzett élettársra való utalást, kizárva őket a törvényes örökösök köréből. Ez az ellentmondás olyan súlyúnak tekinthető, amely jogalkalmazói értelmezéssel nem oldható fel, ekként a Csvt. 8. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik, ezért a testület e jogszabályhelyet megsemmisítette.⁴⁵

Az alkotmányos büntetőjog és a normavilágosság egymáshoz fűződő viszonyát taglalta az Alkotmánybíróság a 23/2014. (VII. 15.) AB határozatában. Az indítványozó bíró elsődlegesen a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 85. § (4) bekezdés – az ún. három csapás szabály – alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, másodlagosan e jogszabályhely konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárását kérte. A testület a halmazati büntetés súlyosításával összefüggő jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta. Megállapította, hogy mind a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 81. § (4) bekezdés, mind a régi Btk. 85. § (4) bekezdés alkalmazhatóságának alapvető feltétele, hogy a legalább három, személy elleni erőszakos bűncselekmény elbírálása egy eljárásban történjen; azonban a szigorúbb halmazati szabályok alkalmazhatóságának szabályozása részben eltér a két büntetőtörvény között. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) az eljárás jogerős befejezéséig megteremtette annak lehetőségét – viszont nem tette kötelezővé –, hogy a három, személy elleni erőszakos bűncselekmény egy eljárásban kerüljön elbírálásra. Így sem a régi Btk., sem a régi Be. nem tartalmazott olyan objektív feltétel- vagy szempontrendszert, amely meghatározná, mikor célszerű az ügyek egyesítése, ily módon a régi Btk. 85. § (4) bekezdés, illetve a Btk. 81. § (4) bekezdés alkalmazása. Tehát az eltérő eljárásjogi helyzet eltérő büntetészkiszabáshoz vezet-

⁴⁴ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [54]–[65]. A Kúria Önkormányzati Tanácsa önkormányzati rendelet vizsgálata tekintetében az Alkotmánybírósághoz hasonlóan érvelt.

⁴⁵ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [50]–[65].

het, emiatt nem előrelátható a címzettek számára, hogy a legalább három, személy elleni erőszakos bűncselekményt elkövetők esetében mikor kerülhet sor a szigorúbb halmazati szabályok (akár az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés) kötelező kiszabására. Ebből következően a normavilágosság fogalmi elemét képező előreláthatóság és kiszámíthatóság szenved csorbát, tekintettel arra, hogy a támadott jogszabályhelyek egymásnak szögesen ellentmondó értelmezést engednek meg, amely a jogalkotói céllal sem áll összhangban. A jogalkotónak meg kellett volna teremtenie a jogalkalmazói mérlegelés lehetőségét a határozott ideig tartó és az életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazhatósága között ahhoz, hogy e speciális halmazati szabályok az alkotmányos büntetőjognak megfelelő differenciált büntetéskiszabást, és így az egyéniesített büntetés kiszabását eredményezzék. Összességében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi Btk. 85. § (4) bekezdés második mondata és a Btk. 81. § (4) bekezdés második mondata az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik, ezért e jogszabályhelyeket megsemmisítette.⁴⁶

Az Alkotmánybíróság az egyik friss döntésében pedig a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 803. § (5) bekezdés másodfokú pótmagánvádas eljárásban való alkalmazhatóságát vizsgálta alkotmányossági szempontból. Kiemelte a testület a másodfokú eljárásnak az elsőfokú eljárás szabályaihoz képest fellelhető különbségeit, valamint a pótmagánvádas eljárás szabályozási sajátosságait. Ez utóbbi körében említette az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás pótmagánvádlói vádejtés miatti megszüntetését, amelyet a másodfokú eljárásban Be. 810. § (1a)-(1b) bekezdései értelmében a fellebbezés visszavonásának kell tekinteni. A pótmagánvádlói fellebbezés visszavonása ily módon – további fellebbezés hiányában – az elsőfokú ítélet jogerőre emelkedését eredményezi. Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy a szabályozás a Be. 803. § (5) bekezdése szerinti mulasztáshoz nem fűzött ilyen jogkövetkezményt, a Be. 810. §-a ily módon nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján a mulasztás a fellebbezés visszavonásának tekinthető. Hasonló problémát észlelt a testület a harmadfokú büntetőeljárás vonatkozásában is. E hiányosság a szabályozási ellentmondás forrása, amely miatt az Alkotmánybíróság a vizsgált szabályozást ugyan nem minősítette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel összhangban állónak, azonban elegendőnek találta a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség mint jogkövetkezmény megállapítását.⁴⁷

4.2. Az alapjogi jogsérelmek és a normavilágosság

Az Alaptörvény az alkotmányjogi panasz hatáskört alkotmányos szintre emelte (Tilk & Naszladi, 2015, 64), ily módon az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé vált. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a testület egyrészt az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály – ideértve a közjogi szervezetszabályozó eszközöket és a Kúria jogegységi határozatait is – Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, másrészt felülvizsgálja a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangját. Az előbbit normatív alkotmányjogi panasznak, míg az utóbbit individuális vagy más néven valódi alkotmányjogi panasznak nevezzük (Tilk & Naszladi, 2015, 64–65). Témánk szempontjából a normatív („rég”) alkotmányjogi panasz, az Abtv. 26. § (1) bekezdése bír meghatározó jelentőséggel.

A „rég”) alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjesztheti elő, amennyiben az alapügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és a jogor-

⁴⁶ 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [46]–[64].

⁴⁷ 9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [40]–[59].

voslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.⁴⁸ Egy alkotmányjogi panaszról – figyelemmel az Abtv. 52. § (1)-(1b) bekezdéseiben foglaltakra – mindenképpen ki kell derülnie, hogy a panaszos szerint a megsérteni vélt alkotmányos jog milyen tartalommal rendelkezik.⁴⁹ Az Alaptörvényben biztosított jog fogalmát az alaptörvény-ellenes jogszabály feltételével összefüggésben kell értelmezni (Juhász et al., 2022, 276). Ehhez hasonló szabályozást tartalmazott az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdése is, amely az Alkotmányban biztosított jogok sérelmét támasztotta feltételül az alkotmányjogi panasz benyújtásához. Az Alkotmány hatálya alatti gyakorlat e fogalmat meglehetősen szűken értelmezte, tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz igénybevételét az alapjogok sérelmére korlátozta.⁵⁰ Azonban bizonyos esetekben meghatározott alkotmányos jogok sérelmére hivatkozással mégis befogadta és érdemben vizsgálta az előterjesztett alkotmányjogi panaszt. Emiatt az Abtv. megszövegezésekor az adott kiemelt hangsúlyt, hogy alkotmányjogi panasszal ne kizárólag alapjogsérelem, hanem az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetén lehessen a testülethez fordulni (Juhász et al., 2022, 276).

Orbán Endre ebben a vonatkozásban annak az álláspontjának adott hangot, hogy az Alaptörvényben biztosított jog fogalmát tágan érdemes értelmezni, tekintettel arra, hogy az *actio popularis* kivezetése folytán az alkotmányjogi panasz vált a testület jellegadó hatáskörévé, ily módon az Alkotmánybíróságnak több Alaptörvényben biztosított jogot kellene elismernie ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz megfelelően tudja betölteni az *actio popularis* megszüntetése folytán keletkező űrt (Orbán, 2016, 585). Kiss László pedig azt emelte ki, hogy egyetlen esetben sem lehet teljes mértékben elkülöníteni a normavilágosság kérdését az alapjogi jogsérelem kérdésétől, azokat egymásra tekintettel kell vizsgálni; fogalmilag tehát nem lehet érvényes következtetést levonni az alapjogi jogsérelem fennállására vagy hiányára abban az esetben, ha a jogalkalmazó – így maga az Alkotmánybíróság is – nincs figyelemmel a norma tartalmára.⁵¹

Az Alkotmánybíróság határozatainak vizsgálatából viszont az a következtetés vonható le, hogy az alkotmányjogi panasz indítványban egyes alkotmányos jogok sérelmére – így az Alaptörvény Alapvetés című fejezetének rendelkezéseire – csak kivételesen lehet hivatkozni. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamisági klauzulával összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panasz tekintetében fenntartotta azt a – már az Alkotmány hatálya alatt kialakított – gyakorlatát, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem tekinthető alapjognak, és csak kivételes jelleggel, nevezetesen a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának, valamint a kellő felkészülési idő követelményének hiányára lehet alkotmányjogi panaszt alapítani,⁵² a normavilágosság sérelmére azonban nem.⁵³ Az Alkotmánybíróság ezen szerepfelfogása a 1140/D/2006. AB végzésben foglaltakból következik, amelyben a jogállamiság alapelvének sérelmére alapított alkotmányjogi panasszal összefüggő megszorító értelmezését foglalta össze. A testület ebben a döntésében – az alkotmányjogi panasz tartalmi feltételeit vizsgálva – megállapította,

⁴⁸ Abtv. 26. § (1) bekezdés a)-b) pontjai.

⁴⁹ Vö. 3251/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [15].

⁵⁰ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.

⁵¹ 3051/2015. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [26], Kiss László alkotmánybíró különvéleménye.

⁵² Vö. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17], ezt erősítette meg többek között a 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [19]; 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [17]; 3027/2017. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [10]; 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [21]; 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [18]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [25]; 3237/2019. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [25]; 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [23]; 3217/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [18].

⁵³ 3035/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [14].

hogyan az alkotmányjogi panasz egy egyedi ügyben felmerült, egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelmet kell meghatározni, amely jogsérelmeknek egy, az Alkotmányban (Alaptörvényben) foglalt alapjog sérelmében kell manifesztálódnia.⁵⁴ Nem elégséges, ha az alkotmányjogi panaszról kizárólag a jogbiztonság absztrakt követelményének sérelme mutatható ki, amely nem minősül az állampolgár Alkotmányban (Alaptörvényben) biztosított jogának, ekként az indítvány hiányosnak tekinthető.⁵⁵ Így az Alaptörvény olyan rendelkezése, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Tehát amennyiben a panaszos az indítványában kizárólag a normavilágosság, ily módon az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozik, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt, annak az indítványozó által a normavilágosság körében előadott érveit nem értékeli, érdemben nem vizsgálja – miután nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének, ennek okán az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt kritérium sem teljesül –, hanem az Abtv. 64. § (1) bekezdés d) pontjára alapítottan visszautasítja.⁵⁶

Ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadja, és érdemben is vizsgálódjon, a fentiek tükrében szükséges, hogy a panaszos az Alaptörvény B) cikkének – köztük a normavilágosság – sérelmére más alapjoggal összefüggésben hivatkozzon. Ebben a kontextusban fontos kiemelni a 4/2013. (II. 21.) AB határozatot, amelyben az indítványozó a régi Btk. 269/B. § (1) bekezdését támadta, hivatkozva az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítás szabadságának sérelmére. A testület ennek keretében azt vizsgálta, hogy a régi Btk. 269/B. § (1) bekezdésében meghatározott önkényuralmi jelképek használata különös részi tényállásának megfogalmazása megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett, az alkotmányos büntetőjog immanens részét képező normavilágosság követelményének. Mivel a konkrét ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) már korábban állást foglalt, az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az EJEB az Emberi Jogok Európai Egyezményvel való összeegyeztethetősége szempontjából megköveteli az adott jogszabály világos voltát. Kiemelte, hogy a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró törvényi tényállásnak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (4) bekezdését együttesen értelmezve alapvető követelménynek minősül a védett jogtárgyra

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság e tekintetben az 57/1991. (XI. 8) AB határozatra [57/1991. (XI. 8) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.], valamint a 277/D/1995. AB határozatra hivatkozott [ABH 2001, 780, 788–790.].

⁵⁵ 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580. Szükséges ehhez hozzátenni, hogy a szakirodalom nem a 1140/D/2006. AB végzést, hanem az e döntésnél korábban keletkezett 676/D/2004. AB határozatot tartja vízvonalstónak, amelyet követően az Alkotmánybíróság rendkívül szigorúan érvényesítette, érvényesíti ezt a gyakorlatot. Ld.: Fröhlich & Gárdos-Orosz (2015, 134); Kadlót (2015, 53); Juhász et al. (2022, 277, 33. l.). Vö. továbbá: 676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 712/D/2004. AB végzés, ABH 2007, 2708, 2711–2712. Megerősítette a 3252/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [13], a 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [7], valamint a 3146/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [7].

⁵⁶ Vö. többek között: 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [9]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [47]; 3048/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [37]–[38]; 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]; 3177/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [72]; 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [28]; 3235/2017. (X. 13.) AB végzés, Indokolás [19]; 3356/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [36]–[37]; 3008/2020. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [29.]; 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]; 3306/2021. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [26]; 3008/2023. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [34]; 3378/2023. (VII. 27.) AB végzés, Indokolás [14]; 3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [23].

és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi Btk. 269/B. § (1) bekezdésében megfogalmazott törvényi tényállás nem felel meg az alkotmányos büntetőjog követelményeinek, tekintettel arra, hogy a tényállásszerű magatartások esetén a büntetőjogi felelősség megítélése során a jogalkalmazónak – alaptörvény-ellenes módon – nagyszámú, egymásnak ellentmondó körülményre – amely ellentmondást egyébként még az EJEB jogértelmezése tovább fokoz – kell figyelemmel lennie.⁵⁷ Mindennek következtében – megalapozottnak találva az alkotmányjogi panaszt – a testület kimondta, hogy a régi Btk. 269/B. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és ezzel összefüggésben a IX. cikk (1) bekezdését megsértette, és mivel a megsemmisítés révén a régi Btk. 269/B. § (2) és (3) bekezdése alkalmazhatatlanná válna, ezért a régi Btk. 269/B. §-ának teljes egészét semmisítette meg.

Hasonlóképpen az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben vizsgálta az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában a Btk. 189. § (1) bekezdés b) pontja szerinti kuruzslás törvényi tényállását. A testület hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő amiatt, hogy a Btk. 187. § (1) bekezdés b) pontjával kapcsolatban nem a normavilágosság alkotmányos követelményének megfelelően szabályozta a cselekmény elkövetési magatartását. Az indítványban felhívott, az Alaptörvény XII. cikkében szabályozott foglalkozás szabad megválasztásához való jog, valamint a vállalkozáshoz való jog tekintetében pedig azt emelte ki, hogy a törvényi tényállás elkövetési magatartásának pontosításával, a pszichoterápiás gyakorlat körébe eső tevékenység büntetőjogi fogalmának meghatározásával feloldható az Alaptörvény XII. cikke és a Btk. 189. § (1) bekezdés b) pontja közötti ellentmondás. Mindezekre tekintettel összességében az alkotmányjogi panaszt elutasította.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XIX. cikke szerinti szociális biztonsághoz való jogra is alapítható, mivel e cikk két jogosultságot is tartalmaz. Egyfelől a XIX. cikk (4) bekezdés az állami nyugdíjra való jogosultságról rendelkezik, másfelől a XIX. cikk (1) bekezdése – annak ellenére, hogy a „törekszik” szó is szerepel a normaszövegben – rögzíti, hogy „minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Ily módon az anyaság, a betegség, a rokkantság, a fogyatékoság, az özvegyiség, az árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztet abból következően, hogy a törvényi jogosultságok az Alaptörvényből származnak.⁵⁹

Az Alkotmánybíróság általános jelleggel rögzítette azonban, hogy az Alaptörvény Alapvetés elnevezésű fejezete az államot, valamint az Alaptörvényt érintő alapvető szabályokat, alapértékeket, államcélokat, alkotmányos alapelveket határoz meg,⁶⁰ amelyekre alkotmányjogi panasz indítványt nem lehet alapítani. Így sem az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében szabályozott hatalommegosztás elvére,⁶¹ sem a Magyarország uniós tagságával kapcsolatos kötelezettségeit szabályozó E) cikkben, sem a nemzetközi jog magyar jogban történő érvényesüléséről rendelkező Q) cikkben foglaltakra,⁶² sem a házasság és a család védelmét deklaráló L) cikk (1) bekezdésére,⁶³ sem – az alkotmányos jogként egyébként elismert, de alapjognak

⁵⁷ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59]–[60], [71] bekezdései.

⁵⁸ 24/2021. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [48], [52]–[53] bekezdése.

⁵⁹ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]; 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34].

⁶⁰ 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21].

⁶¹ 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [24].

⁶² 3140/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [17]–[18].

⁶³ 25/2019. (VII. 23.) AB határozat [25]; 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [11].

nem minősülő – szerződési szabadság elvére,⁶⁴ sem az Alaptörvény önértelmezését tisztázó R) cikke,⁶⁵ sem pedig a jogszabályok hierarchikus megjelölését tartalmazó T) cikke⁶⁶ nem lehet alkotmányjogi panaszban hivatkozni (Juhász et al., 2022, 279–280).

4.3. Jogági elhatárolások

A jogágak elhatárolása és önállóságának megállapítása tekintetében mindenképp azt szükséges rögzíteni, hogy erre jogelméletileg elfogadható kritériumot nem lehet találni. Ezek ugyanis inkább tudományszociológiai okokkal, egy-egy új törvény megalkotására irányuló törvényjavaslattal, a társadalmi jelentőségre vonatkozó (jogászi) közvélekedéssel és hagyományos beidegződésekkel magyarázhatók (Jakab, 2005, 95). Alapvetően a jogrendszer terjedelmesebb, nagy jogági esetében találkozhatunk a tőlük eltérő jogágba tartozó jogterületek alkalmazásának problémájával. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt deklarálta, hogy a jogalkotónak a jogszabályok megszövegezése során nem csupán az alaptörvény-ellenesség szintjét elérő ellentmondásoktól való mentességét kell szem előtt tartania, hanem azt is, hogy az egyes eljárásokban összekapcsolódó jogágak dogmatikáját – a közérthetőség csorbulása nélkül – következetesen alkalmazza, és ezzel segítse a jogalkalmazó szervek munkáját, és a jogalanyok jogkövető magatartását.⁶⁷

Ami a normavilágosság szempontjából meghatározó jelentőségű – és amelyre az Alkotmánybíróság a határozataiban is nagy hangsúlyt fektetett –, az egyrészt a büntető törvényi tényállásokban alkalmazott keretdiszpozícióban érhető tetten. A kerettényállás alkalmazása során a jogalkotó a büntető rendelkezés alapjául szolgáló elkövetési magatartást vagy elkövetési módot más jogág, például a polgári jog és a munkajog szabályaira (Koi, 2023, [4] bekezdés), vagy éppen a közlekedési szabályokra hivatkozással határozza meg. Mindez szoros összefüggést mutat a jelen tanulmány 3.3. pontjában kifejtett alkotmányos büntetőjog fogalmával. A testület ugyanis megállapította, hogy büntetőjogi normák esetében – a Szabs. tv. hatálybalépése óta a szabálysértési törvényi tényállásokat is ideértve – a kerettényállásos kodifikációs technika alkalmazása „önmagában és általánosságban” nem ellentétes a jogbiztonság követelményével. Sőt, a keretdiszpozíció bizonyos esetekben elkerülhetetlen kodifikációs megoldás. Nem lehet minden bűncselekmény esetén alkotmányosan előírt követelmény, hogy a különös részi törvényi tényállás minden elemét a büntetőtörvény határozza meg. Azonban a büntetőjog által védett jogtárgynak és a szankcionált magatartásnak a jogalkalmazó számára határozottan, világosan és körülhatároltan ki kell derülnie. Csak így felelhet meg a normavilágosság követelményének.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra is, hogy a keretdiszpozíciók alkalmazása során figyelemmel kell lenni a keretet kitöltő szakmai szabályoknak a büntetőjogi tényállás megítélése szempontjából megfelelő részletezettségére is. Amennyiben a keretet megtöltő szakmai szabályozási háttér túlzottan összetett, hiányos, esetleg a kettő egymásnak ellentmondó, a keretdiszpozíciónak kell pontosabbnak és egyértelműbbnek lennie ahhoz, hogy a norma megfeleljen a határozottság, ily módon a normavilágosság követelményének.⁶⁹

⁶⁴ 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]; 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [6].

⁶⁵ 3208/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [19].

⁶⁶ 3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [22].

⁶⁷ 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [44].

⁶⁸ 1026/B/2000. AB határozat, ABH 2003, 1296, 1299.; 689/B/2003. AB határozat, ABH 2006, 1526, 1532.; 3077/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [7]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [25]; 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [51].

⁶⁹ 24/2021. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [45].

A jogágak közötti elhatárolás másik ékes példája a szabálysértési tényállások helyzete, a szabálysértési jog büntetőjoghoz, valamint a közigazgatási jogban érvényesülő közigazgatási bírsághoz való viszonya. Korábban ugyanis komoly elméleti problémát jelentett a szabálysértési ügyek vonatkozásában azok büntető jellege mellett a közigazgatási szervek által történő elbírálás. Tovább bonyolította a kialakult helyzetet a közigazgatási bírságolás tisztázatlan volta. Az Alkotmánybíróság kezdetben a szabálysértési jog államigazgatási jogi (közigazgatási jogi) jellegét hangsúlyozta annak elvi megállapításával, hogy a szabálysértési jog mind anyagi, mind eljárásjogi szempontból különbözik a büntető anyagi- és eljárásjogtól.⁷⁰ Később már „Janus-arcú” intézményként, részben közigazgatás-ellenes, részben „bagatell büntetőjogba”, az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartások közé tartozó kriminális cselekményként határozta meg.⁷¹ Ez az érvelés tükröződött az egyes szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényben is (a továbbiakban: régi Szabs. tv.), tekintettel arra, hogy a régi Szabs. tv.-hez fűzött törvényi indokolás a szabálysértést a közigazgatás büntetőjogának nevezte. A Szabs. tv. révén a jogalkotó tisztázta a szabálysértési jog kereteit, abba ugyanis csak azok a cselekmények kerültek, amelyek kriminális jelleggel rendelkeznek; ehhez igazította a törvényhozó a szabálysértés fogalmi meghatározását is. Ily módon a szabálysértési jogból kikerültek a közigazgatás-ellenes magatartások, amelyeket a jogalkotó a közigazgatási bírságolás körébe utalt. Mindez azt eredményezte, hogy a szabálysértési jog közigazgatási jogi jellege jelentősen meggyengült, ezzel párhuzamosan a büntetőjogi jelleg vált dominánssá (Koi, 2023, [29]–[34] bekezdés). A szabálysértési büntetések ugyanis a Szabs. tv. hatályba lépése óta szubjektív természetű szankciónak minősülnek, mivel esetükben determináló tényező a tudatállapot (a szándékosság vagy a gondatlanság) jellege. A közigazgatási szankciók azonban objektív természetűek, figyelemmel arra, hogy azok vétkességre tekintet nélkül szabhatóak ki, céljuk pedig a közigazgatási jog normatartalmának érvényre juttatása. Ez utóbbi kategóriába sorolható a csatornabírság⁷², a jövedéki bírság⁷³, illetve az adóigazgatási eljárásban⁷⁴ és a versenyfelügyeleti eljárásban⁷⁵ felszámított késedelmi pótlék is.

A büntetőjog és a közigazgatási jog határterülete a versenyfelügyeleti eljárás, és az annak során alkalmazott szankció jellege. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a versenyjogi jogsértések szankcionálása vonatkozásában – a büntetőjoghoz hasonlóan – követelmény a tilalmazott magatartások és a megvalósításuk miatt járó jogkövetkezmények észszerű előreláthatósága, amelyet nemcsak a normavilágosság elve követel meg, hanem az az eljárás alá vont vállalkozásokat alapjogként illeti meg. A testület azonban – a büntetőjog *ultima ratio* jellegét figyelembe véve – nem terjesztette ki a büntetőjogi legalitást mint alkotmányos elvet a versenyjogi jogsértésekre, és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése sem érvényesül teljesen azonosan a versenyjog területén. A tisztességes verseny fenntartására irányuló, a Gazdasági Versenyhivatal számára biztosított eszközök alaptermészetüket tekintve ugyanis kevesebb jogkorlátozással járó közigazgatási szankciók a büntetőjogi felelősségre vonás során alkalmazott hátrányos jogkövetkezményekhez képest.⁷⁶

⁷⁰ 1284/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 562, 563–564.

⁷¹ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH, 1997, 367–370.

⁷² Vö. 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat.

⁷³ 398/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2180, 2183–2184.

⁷⁴ Vö. 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [90].

⁷⁵ Vö. 13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [77]–[78].

⁷⁶ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108].

A jogági elhatárolás problémája nemcsak a közigazgatási jog és a büntetőjog (szabálysértési jog) tekintetében, hanem a közigazgatási jog és a polgári jog viszonylatában is értelmezhető. Egy konkrét esetben az alapügyben eljáró polgári bíróság – a Budapest Környéki Törvényszék – a joggyakorlatban és a jogelméletben is alapvetésként létező jogági jogellenesség fogalmának kiüresítésével összefüggésben fordult az Alkotmánybírósághoz, nevezetesen a környezetvédelem, a jogellenes zajterhelés, a szomszédok szükségtelen zavarása, valamint ezek jogkövetkezményei egymáshoz való viszonya tekintetében. A testület tisztázta, hogy a szomszédok szükségtelen zavarásának tilalmára és a szükséges zavarás túrésére vonatkozó magánjogi szabályokat a polgári jog, de nem kizárólag a Polgári Törvénykönyv tartalmazza. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 110. § (6a) bekezdése is szomszédjogi szabálynak minősülő, speciális rendelkezés. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy egy speciális szabály megítélése során nem az a döntő szempont, hogy azt a jogalkotó melyik jogforrásban helyezte el, hanem az, hogy melyik jogviszonyt szabályozza. Amíg a normavilágosság elve nem sérül, a törvényhozó beépíthette volna a Kvt. 110. § (6a) bekezdés szerinti szabályt a Polgári Törvénykönyvbe, ahogyan azt a Kvt.-be beiktatta. A két jog által rendezett viszony átfedést mutat, mivel a zajkibocsátással járó tevékenység terheli a környezetet – amely a közigazgatási jogot érinti, és a jogszerűtlenség közigazgatási szankciót eredményez –, másrészt szükségtelenül zavarja a szomszédokat is, amely jogszerűtlenség esetén magánjogi felelősségre vonást alapozhat meg. A szomszédjogi speciális szabály jellemzője a – normavilágosság részét képező – kiszámíthatóság magasabb foka. Hozzátette a testület, hogy alapvetően a jogalkotó hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a jog két mércével mérjen-e, avagy eggyel; a konkrét esetben egy, a Kvt. 110. § (6a) bekezdésben meghatározott mérce volt.⁷⁷

A közigazgatási jog és a polgári jog határterületének tekinthető a kisajátítás, valamint a termőföldekkel összefüggő tulajdoni viszonyokra vonatkozó szabályozás. A termőföld egy véges jószág, ezért fontos a tulajdoni viszonyok világos rendezése, nem ellentétes az Alaptörvénnyel egy stabil birtokszerkezet kialakítására való törekvés.⁷⁸ Emellett nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon speciális szociális kötöttségét testesíti meg, amely a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjog megszerzésének korlátozását indokolhatja. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés ugyanis, hogy a termőföld tulajdonjogának végrendeleti öröklés útján való megszerzését törvény hogyan korlátozhatja.⁷⁹ A mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 5. § 7. pontja szerinti földműves státusz megléte vagy hiánya ahhoz az állami birtokpolitikához kapcsolódik, amely a földszerezésre jogosult személyek körét a gazdálkodást folytató földművesekre kívánja korlátozni. A Földforgalmi törvény nem határozta meg önkényesen a földműves státusz feltételeit, mivel azt mezőgazdasági vagy erdőgazdasági képzettséghez, illetve meghatározott időtartamú, konkrét gazdálkodó tevékenységhez kötötte.⁸⁰ A Földforgalmi törvény 34. § (3) bekezdés utolsó mondata azonban hiányosságánál fogva nem teremtett megfelelő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai – az Alaptörvény XIII. cikke szerinti örökléshez való jog – teljes körű érvényesülését illetően, mivel az örökléshez való jog *ex lege* megszűnése a kedvezményezett számára olyan vagyoni hátrányt okozott, amelyet a Földforgalmi törvény nem kompenzált.⁸¹

⁷⁷ 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [49]–[53].

⁷⁸ 3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [82].

⁷⁹ 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [16].

⁸⁰ 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [30]–[31].

⁸¹ 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [39].

Szintén a közigazgatási jog és a polgári jog határterületét képezi a vagyonkezelési szerződés. A vagyonkezelés fogalma ugyanis a magyar jogban elsősorban a közjogban jelent meg, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével összefüggésben. A közjogi háttérrel rendelkező vagyonkezelési szerződésre azonban – a szerződéses jelleg okán – a Polgári Törvénykönyv legtöbb rendelkezése is alkalmazható (Dúl, 2018). Emiatt a vagyonkezelési szerződés a közigazgatási jog és a polgári jog határterületét képezi. Ennek aktualitását különösen az adja, hogy az Alkotmánybíróság egyik jelentős idei határozatában foglalkozott ezzel a kérdéskörrel, amely határozatban normavilágossági szempontokra is rávilágított. E határozatában a testület a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) és az Országgyűlés által a 2023. december 12-i ülésnapon elfogadott, a kulturális örökség egyes elemeinek fenntartható fejlesztéséről szóló törvény (a továbbiakban: T/4252. számú törvényjavaslat) egymáshoz való viszonyát vizsgálta. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a nemzeti vagyon elidegenítése kivételes szabályainak meghatározásakor a jogalkotónak körülhatárolt, konkrét felsorolást kell alkalmaznia, ellenkező esetben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett normavilágosság követelménye sérülhet, teret nyitva az önkényes jogalkalmazásnak. A jogalkalmazói döntések megalapozására szolgáló jogforrások egymáshoz való viszonyát sem tisztázza a T/4252. számú törvényjavaslat 2. § (1) bekezdése. A T/4252. számú törvényjavaslatnak az egyes más törvényektől való eltérő alkalmazására lehetőséget adó általános felhatalmazása normavilágossági szempontból aggályos, mivel többféle értelmezést generál. Nem egyértelmű ugyanis a háttérjogszabályok T/4252. számú törvényjavaslathoz fűződő viszonya, továbbá az sem, hogy a háttérjogszabályok mely rendelkezései veendő figyelembe, melyektől enged eltérést. Hangsúlyozta a testület, hogy a kulturális örökség egyes elemeinek megóvása és fejlesztése körében a nemzeti vagyont érintő átruházás és vagyonkezelés részlet-szabályainak kialakítása során a törvényhozónak fokozott figyelmet kell fordítania a nemzeti vagyon kezelésébe és megőrzésébe bevonandó magánjogi jogalanyokkal létesítendő magánjogi jogviszonyok és azok közjogi kötöttségéből eredő korlátai áttekinthetőségének és egyértelműségének biztosítására.⁸² A T/4252. számú törvényjavaslat 2. § (1) bekezdése mindezeket meghaladóan nem differenciált aszerint, hogy a tárgyi hatálya alá vonható vagyonelemeknek az állam kizárólagos tulajdonosa-e vagy sem, és a nem megfelelően megjelölt felsorolásból az sem derült ki, hogy lehetnek-e közöttük olyan vagyonelemek, amelyek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon körébe tartoznak. Egyértelműen nem zárható ki tehát, hogy a T/4252. számú törvényjavaslat lehetőséget teremtene az állam kizárólagos tulajdonába tartozó, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon körébe tartozó vagyonelemek átruházására is.⁸³ A jogalkotói célt szolgáló szabályozásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és 38. cikkében foglaltakat maradéktalanul érvényre juttató, törvényi szintű feltételrendszeren, eljárásrenden és pontosan meghatározott biztosítékokon kell alapulnia. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – megalapozottnak találva a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványát – a T/4252. számú törvényjavaslat alaptörvény-ellenességét állapította meg, amely miatt az nem volt kihirdethető.⁸⁴

⁸² 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [28]–[37].

⁸³ 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [62].

⁸⁴ 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [73].

5. Konklúzió

A jogszabályok megszüvegezése során figyelembe veendő szempont – más kritériumok mellett – a normavilágosság követelményének érvényre juttatása, amely követelmény mind a norma címzettje, mind a jogalkalmazó szervek tekintetében meghatározó jelentőséggel bír. Ezek a megállapítások – nem ilyen koncentráltan, modern terminológiát alkalmazva, de – az évszázadok során tapasztalható történeti fejlődést vizsgálva számos jogi dokumentumban, valamint a nemzetközi és hazai jogirodalom jelentős képviselőinek munkáiban is visszaköszöttek. A jogszabályok megszerkesztésének tartalmi feltételeire vonatkozó tételes jogi rendelkezések megfogalmazása azonban Magyarországon hosszú ideig váratott magára, és amikor ez realizálódott, akkor sem az Alkotmány, hanem a régi Jat. foglalkozott ezzel a kérdéskörrel. Mindez pedig azt igényelte, hogy az Alkotmánybíróság bontsa ki, töltsen meg tartalommal a normavilágosság elvét, amelyhez az alapító Alkotmánybíróság elnöke, Sólyom László által képviselt és követett aktivista felfogás termékeny táptalajnak bizonyult.

A testület a normavilágosság elve tekintetében az 1992. évi, áttörést jelentő döntéseitől kezdődően következetes gyakorlatot alakított ki, az Alkotmány 2. §-a szerinti jogállamisági klauzulából származtatott jogbiztonságból levezetve a jogalkotást érintő ezen követelményt és meghatározva ennek egyes fogalmi kritériumait. A normavilágosság elvének az évek során kikövezt alkotmánybírósági joggyakorlata stabillá és konzisztenssé vált, továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése közötti tartalmi egyezés folytán a testület irányadónak tekintette az Alkotmány hatálya alatt született határozatokat, azok legfontosabb elemeit, megállapításait az Alaptörvény hatálybalépését követően is változatlanul fenntartotta. Általános tendenciaként figyelhető meg, hogy az Alkotmánybíróság időről időre (évente-kétévente) egyes határozataiban a korábbi gyakorlatának sarokpontjait, alaptételeit áttekinti, megismétli. A jelen tanulmány vizsgálódási tárgykörének horizontja a normavilágosság követelményével összefüggésben az ellentmondásos szabályozás problémájával, a normavilágosság elvének alapjogokkal való viszonyával, valamint az egyes különálló jogágak elhatárolásával kapcsolatos normavilágossági kritériumokkal foglalkozó, Alaptörvény hatálya alatt meghozott alkotmánybírósági határozatokra terjedt ki.

Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépését követően meghozott határozatait vizsgálva elsődlegesen az a következtetés vonható le, hogy a testület a normavilágosság elvének egyes fogalmi elemeit – így a normaszöveg egyértelműségét, kiszámíthatóságát, előreláthatóságát, ellentmondás-mentességét, nyelvi pontosságát – egységesen, egymással szoros összefüggésben, nehezen szétválasztható módon kezeli. Ehhez – a már előbb említett – rendkívül következetes, folytonos joggyakorlat nagymértékben járult hozzá.

Másrészt az is megállapíthatónak bizonyult a vizsgálódások során, hogy az Alkotmánybíróság – a normavilágosság elvének érvényre juttatása, ily módon az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamisági klauzula érvényesülése szempontjából – a legszigorúbb követelményeket a kriminális jellegű cselekmények szabályozása, tehát a büntető anyagi jogi és a szabálysértési jogi törvényi tényállások, elkövetési magatartások meghatározása tekintetében támasztja a jogalkotóval szemben. A törvényhozóval szemben elvárt magas normavilágossági mérce a büntetőjogban – és a Szabs. tv. hatálybalépését követően már inkább kriminális sajátosságokat magán hordozó szabálysértési jogban – megfogalmazott speciális elvrendszeren nyugszik, amelyet többek között a büntetőjog *ultima ratio* jellege, valamint a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elve határoz meg (Manhertz, 2020, 109–114). Ez állhat annak hátterében, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta döntő többségében csupán büntető vagy szabálysértési természetű jogi normát semmisített meg kizárólag a normavilágosság

sérelmére hivatkozva (Vladár, 2023, 33). Kivételt képez ezen megállapítás alól a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, amely polgári jogi (azon belül is családjogi) érintettségű szabályt, a Cstv. 8. §-át semmisítette meg a normavilágosság követelményének megsértése miatt.

A tanulmányban elemzett határozatokból továbbá az a következtetés is levonható, hogy ugyan az Alkotmánybíróság konzekvensen a jogállamiság alapvető jelentőségű részelvének tekinti a normavilágosság követelményét, az ennek sérelmére megalapozottan hivatkozó indítványok körét mégis több tényező korlátozza. Ebben a tekintetben különösen az alapjogi jogsérelmekre alapított alkotmányjogi panasz normavilágosság elvéhez fűződő viszonya említendő meg. Az Alkotmánybíróság ugyanis következetesen azt a gyakorlatot követte, amely szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság – és ekként a normavilágosság elve – önmagában nem tekinthető alapjognak, és alkotmányjogi panaszt a jogbiztonság sérelmére is csak kivételes jelleggel, kizárólag a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának, valamint a kellő felkészülési idő követelményének hiányára lehet alapítani. A panaszos tehát nem hivatkozhat indítványában csupán a normavilágosság sérelmére, ellenkező esetben a testület az alkotmányjogi panaszt egyhangú gyakorlata tükrében visszautasítja. Az alkotmányjogi panasz befogadásához és érdemben történő megvizsgálásához elengedhetetlen, hogy a panaszos a normavilágosság megsértésére más alapjoggal – de azokkal is csak korlátozottan, például az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságával, a XII. cikk (1) bekezdésében szabályozott foglalkozás szabad megválasztásához és a vállalkozáshoz való joggal, a XIX. cikke szerinti szociális biztonsághoz való joggal, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdésben deklarált ártatlanság vélelmével – összefüggésben, nem pedig az Alaptörvény Alapvetés fejezetében foglalt államcélokra utalva hivatkozzon.

A normavilágosság elvének sérelmére hivatkozó esetek tekintetében általános jelleggel az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően az esetek túlnyomó többségében a jogértelmezés módszerének segítségével feloldhatónak minősítette a támadott jogszabályhelyek vonatkozásában felmerült esetleges hiányosságokat, pontatlanságokat (Vladár, 2023, 33). Rendkívül kevés esetben jutott olyan következtetésre, hogy alaptörvény-ellenességet – akár más alaptörvényi szabállyal párhuzamosan – állapítson meg, és emiatt alkotmányos követelményt határozzon meg, illetve a jogszabályt megsemmisítse. A tanulmányban ezért – a teljesség igénye nélkül – azon határozatok kerültek röviden ismertetésre, amelyekben a testület megállapította a támadott jogszabály(hely) ellentmondásos voltát, és annak jogkövetkezményeit levonta. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a normavilágosság elvének értelmezésével szükségszerűen befolyást gyakorol mind a jogalkotásra, mind a jogalkalmazásra, a tanulmányt lezárandó, Juhász Imre alkotmánybíró szavaira szeretnék utalni. Az alkotmánybíró ugyanis azon álláspontjának adott hangot – amellyel maradéktalanul egyetértek –, mely szerint az Alkotmánybíróság eljárására is vonatkoztatandó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság elvének figyelembevétel. A normavilágosság analógiájára építve ily módon a testülettől is elvárható, hogy döntései egyértelműek, tartalmuk pedig kiolvashatók legyenek. Ez nemcsak a normavilágosság sérelme miatti megsemmisítő határozat esetén, hanem – különösen – alkotmányos követelmény megfogalmazásakor bír meghatározó jelentőséggel, utóbbi esetben ugyanis az Alkotmánybíróság határozatában kerülnek megállapításra azon alkotmányos elvárások, amelyekre a jogalkalmazóknak tekintettel kell lenniük az érintett jogszabály alkalmazása során.⁸⁵

⁸⁵ 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [26], Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye.

Hivatkozások

- Balogh-Békesi N. (2015). A Kúria döntése a fővárosi hajléktalanrendeletéről. *Jogesetek Magyar-
rázata*, 1., 39–44.
- Cserny Á., Orbán B. A., & Téglási A. (2019). Az integrált jogforrási rendszer. In Gárdos-Orosz
F., & Halász I. (Szerk.), *Bevezetés az alkotmányjogba* (pp. 319–372). Dialóg Campus.
- Csink L. (2011). Mérföldkő a jogalkotásban. *Pázmány Law Working Papers*, 2(22), 1–10. On-
line: <https://shorturl.at/ZHCle>
- Drinóczi T., & Petrétei J. (2004). *Jogalkotástan*. Dialóg Campus.
- Dúl J. (2018). A vagyonekezelési szerződés, kitekintéssel a közutakkal kapcsolatos vagyonekeze-
lésre. *Opuscula Civilia*, 6. Online: <https://shorturl.at/xGFTa>
- Erdős Cs. (2014). Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírói határozatok hatályon
kívül helyezésének egyes aspektusai. In Gárdos-Orosz F., & Sente Z. (Szerk.), *Alkotmá-
nyozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (pp. 297–315). Nem-
zeti Közszolgálati és Tankönyv.
- Ficsor K., & Patyi A. (2022). A jogegységi panasz eljárás mint a jogegység biztosításának esz-
köze a Kúria gyakorlatában. *Kúriai döntések – Bírói határozatok*, 8. Online: [https://
shorturl.at/sYXXF](https://shorturl.at/sYXXF)
- Fröhlich J., & Gárdos-Orosz F. (2015). Az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi pa-
nasz befogadási gyakorlata. In Bitskey B., & Török B. (Szerk.), *Az alkotmányjogi panasz
kézikönyve* (pp. 131–155). HVG-ORAC.
- Fuller, L. L. (1995). Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot. In Takács P. (Szerk.), *Joguralom és
jogállam* (pp. 111–115). Osiris.
- Gárdos-Orosz F. (2019). Jogállamiság. In Gárdos-Orosz F., & Halász I. (Szerk.), *Bevezetés az
alkotmányjogba* (pp. 49–59). Dialóg Campus. Online: <https://shorturl.at/XeAn5>
- Gyórfi T., Jakab A., Salát O., Sonnevend P., Sulyok G., Kovács M., & Tilk P. (2009). 2. § – Al-
kotmányos alapelvek; ellenállási jog. In Jakab A. (Szerk.), *Az Alkotmány kommentárja* (pp.
127–238). Századvég.
- Jakab A. (2005). A jogrendszer horizontális tagozódása. *JURA*, 11(2), 91–100. Online: [https://
shorturl.at/jVb5t](https://shorturl.at/jVb5t)
- Juhász D., Varga Zs. A., & Zakariás K. (2022). Az alkotmányjogi panasz. In Zakariás K. (Szerk.),
Az alkotmánybírói törvény kommentárja (pp. 265–385). Pázmány Press. Online: [https://
shorturl.at/qfUMM](https://shorturl.at/qfUMM)
- Kadlót E. (2015). Alaptörvényben biztosított jog, illetve alapjog sérelme. *Acta Universitatis
Szegediensis Forum Acta Juridica et Politica*, 5(2), 47–67. Online: [https://shorturl.at/Zxv-
XU](https://shorturl.at/Zxv-XU)
- Kiss L. (1996). A jogforrási rendszer és a jogalkotás alkotmányos szabályozásának néhány
kérdése. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 49, 289–301. Online:
<https://shorturl.at/TUmVP>
- Kocsis M. (2005). Jogállam és jogbiztonság. In Weller M. (Szerk.), *Jogállam és jogbiztonság*
(pp. 45–73). Emberi Jogok Központja Közalapítvány.
- Koi Gy. (2011). Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai – A kezdetektől a 2010. évi
CXIII. törvényig. *Jog – Állam – Politika*, 3(3), 63–95. Online: <https://shorturl.at/htQ5A>
- Koi Gy. (2023). A közigazgatásban alkalmazott nem közigazgatási jog. In Jakab A., Könczöl
M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigaz-
gatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.). Online: <https://shorturl.at/SgdnG>
- Kukorelli I. (Szerk.). (2007). *Alkotmánytan I*. Osiris.

- Kurunczi G. (2012). A jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése a gyakorlatban. In Verébelyi I. (Szerk.), *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban* (pp. 22–29). Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://shorturl.at/qo9yE>
- Küpper, H. (2011). A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 17(2), 93–107. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9054819>
- Lenkovics B. (2015). Adalékok a jogbiztonsághoz. *Alkotmánybíróági Szemle*, 6(1), 77–81. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4464237>
- Manhertz T. I. (2020). Az alkotmányos büntetőjog fogalmának alakulása az Alkotmánybíróság határozataiban. In Bándi Gy. (Szerk.), *A sokoldalúság okán. Doktorandusz tanulmányok a Pázmány jogászképzésének 25. tanévében* (pp. 101–116). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/p8YBK>
- Manhertz T. I. (2022). *Alkotmánybíróági hatáskörök jogösszehasonlító vizsgálata*. Pázmány Press.
- Morus, T. (1943). *Utópia*. Franklin Társulat.
- Orbán E. (2016). A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Magyar Jog*, 63(10), 577–588. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3280423>
- Petrétei J. (2023). Jogalkotás. In Jakab A., Könczöl., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: Szabó M., & Jakab A.). Online: <https://shorturl.at/uJ2x1>
- Petrétei J. (2023). Kodifikáció. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: Szabó M., & Jakab A.). Online: <https://shorturl.at/OOG4S>
- Rotterdami Erasmus (1987). *A keresztény fejedelem neveltetése*. Európa.
- Sólyom L. (2001). *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris.
- Stumpf I. (2022). Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben. In Zakariás K. (Szerk.), *Az alkotmánybíróági törvény kommentárja* (pp. 27–39). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/LrhoB>
- Szaniszló K. (2017). Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. *JURA*, 23(2), 421–434. Online: <https://shorturl.at/ja11t>
- Szilágyi P. (2006). *Jogi alaptan*. Osiris.
- Szilvássy Gy. P. (2012). A jogalkotásra vonatkozó magyar jogi szabályozás történeti áttekintése. In: Hollán M. (Szerk.), *Két konferencia a hatékony államról – a hatékony államért* (pp. 86–94.). Budapesti Corvinus Egyetem.
- Szladits K. (Szerk.). (1941). *A magyar magánjog. I. kötet*. Grill Károly.
- Tilk P., & Naszladí G. (2015). Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után. In Gárdos-Orosz F., & Sente Z. (Szerk.), *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (pp. 41–74). HVG-ORAC.
- Tóth J. Z. (2019). A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közlöny*, 74(5), 197–202. Online: <https://shorturl.at/AgdaZ>
- Tóth J. Z. (2019). *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus.
- Varga Cs. (1980). Jogalkotás. In Szabó I. (Szerk.), *Állam- és jogtudományi enciklopédia* (pp. 811–825). Akadémiai.
- Varga Zs. A. (2020). Jogállamiság. In Csink L., Schanda B., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A magyar közjog alapintézményei* (pp. 347–397). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/KvJo8>
- Vladár Zs. (2023). Jogbiztonság és kodifikáció: a normavilágosság mint jogbiztonság – Szemlények a normavilágosság követelményét érintő alkotmánybíróági gyakorlatból. *Parlament Szemle*, 8(1), 19–34.



A DIGITÁLIS KÖZIGAZGATÁS SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI

MOLNÁR PÉTER*^{ID}

* Egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: molnar.peter@kre.hu

Absztrakt

Tanulmányomban a digitális közigazgatást meghatározó szabályozók szerepét és azok egymásra gyakorolt hatásait vizsgálom meg. A digitális közigazgatás és a digitalizáció mint jelenség értelmezését követően azonosítom azokat a szabályozókat, amelyek a digitális közigazgatással összefüggő legfontosabb kérdéseket rendezik. A szabályozók között megfigyelhetőek bizonyos kölcsönhatások és más szabályszerűségek, amelyek azonosítására három fő kérdéskör – a digitális közigazgatás fogalma, a digitális közigazgatás alapintézményei és az operatív működés – mentén teszek kísérletet.

Kulcsszavak

digitális közigazgatás, digitalizáció, szabályozás, jogalkotás, *soft law*

Abstract

In my study, I examine the role and the interactions of regulators in digital government. Following an explanation of digital government and digitalisation as a phenomenon, I identify the regulators that address the key issues related to digital public administration. Some interactions and other regularities can be observed between the regulators, which I attempt to identify along three main themes: the concept of digital government, the basic instruments of digital government and the operational functioning.

Keywords

digital government, digitalisation, regulation, legislation, *soft law*

Bevezetés

A digitalizáció mint jelenség napjaink tudományos diskurzusának állandó szereplője. Nem véletlenül: a technológia dinamikus fejlődéseként napról-napra jelennek meg újabb és újabb digitális megoldások, amelyeket a jognak megfelelően szabályoznia kell. A digitális közigazgatás egyik lényegi jellemzője márpedig pontosan ezen új, vagy számos esetben még kialakulóban

lévő technológiák¹ alkalmazása a jobb, hatékonyabb kormányzás vagy más, a közjával összefüggésbe hozható eredmény elérése érdekében.

A digitális közigazgatás szabályozása azért különösen lényeges kérdés, mert a közigazgatás alapjaiban határozza meg mindennapjainkat, ráadásul a hatékonyságnövelésre irányuló állami (sőt, sokszor nemzetközi) törekvések eredményeképp világszerte egyre nagyobb arányban válnak lehetővé a hagyományos, papíralapú ügyintézési módszereket felváltó, elektronikus interakciók a C2G² kapcsolatokban.

Tanulmányomban a fentiekből következően pontosan a digitális közigazgatás szabályozását, illetve a szabályozók egymáshoz való viszonyulását vizsgálom meg három dimenzió mentén: a digitális közigazgatás definiálása és jelentéstartalma, a digitális közigazgatás alapintézményei és az operatív működés terén.

Írásomban külön kitérek a digitalizáció jelenségére és a technológia-szabályozás kihívásaira, amelyek megértése fontos ahhoz, hogy a szabályozás ütemét és speciális helyzetét megértsük.

1. A technológiai megoldások szabályozásának nehézségei, különös tekintettel a digitális közigazgatásra

1.1. A technológiai szabályozás kihívásai

Gyakran szembesülünk azzal, hogy egy-egy új vagy kialakulóban lévő technológiát nem, vagy csak kifejezetten lassan definiálnak normatív szinten, az alkalmazásra vonatkozó részletszabályok pedig akár évekkel is elmaradnak a technológia konkrét megjelenésétől. Miben kereshetjük mindennek az okát?

Az új vagy kialakulóban lévő digitális technológiák körébe napjainkban olyan megoldásokat sorolhatunk, mint a számítási felhő, a *big data* jelenség, a dolgok internete (*Internet of Things*, közkeletű rövidítéssel élve: IoT), a közösségi médiaplatformok (Varga, 2022), a blokklánc-technológia, újabban pedig kétségtelenül a szakmai és tudományos közérdeklődés középpontjában álló nyelvi alapú mesterséges intelligencia-modellek vagy az adatvizualizáció. A kialakulóban lévő technológiák szabályozási nehézségeire többen rámutattak, de a problémával kapcsolatos talán legmeghatározóbb elmélet David Collingridge nevéhez fűződik. A szerző nevével fémjelzett, első ízben 1980-ban publikált (Collingridge, 1980) ún. Collingridge-dilemma lényege a következőkben foglalható össze: Noha kialakulóban lévő technológiákban rejlő innovációkból alapvetően társadalmi és egyéni előnyök eredeztethetők, korai (túl)szabályozásuk pedig ezen előnyök érvényesülésére korlátozó hatással lehet (könnyen belátható, hogy a felhasználási lehetőségek szabályozási eszközökkel történő korlátozása vagy az igénybevétel előzetes engedélyhez kötése a potenciális felhasználók széles körét elriaszthatja a technológia igénybevételétől), a szabályozás hiánya azonban a technológia feletti társadalmi kontroll elvesztésével járhat, ily módon társadalmi és egyéni károk bekövetkezését is eredményezheti (vö. Tóth, 2016). Ebben a megközelítésben a jogalkotó és a jogtudomány legfontosabb feladata, hogy a szabályozás kialakítása során megtalálja a technológia fejlődését és elterjedését lényegesen még nem gátló, ám a társadalom és az egyének érdekeinek védelmére már kellőképpen alkalmas megoldásokat. Magyarországon hasonló álláspontra helyezkedett mások mellett Czékmann Zsolt és Cseh Gergely is. Álláspontjuk szerint egy dinamikusan változó környezetben a szabályozás sokszor

¹ Angol eredetiben: *emerging technologies*.

² *Citizen-to-government*.

már akkor meghaladottá válik mire a jogalkotó egyáltalán megalkotja azt (Czékmann & Cseh, 2014, 136).

A Collingridge-dilemmára számos jó példát találhatunk, tipikusan ilyen volt a számítási felhő kérdése. A nemzetközi szakirodalomban többé-kevésbé általános az egyetértés a tekintetben, hogy a számítási felhő jogi szabályozásának gyökerét elsősorban az adatvédelmi tárgyú jogszabályokban kell keresnünk. Az elsősorban a személyes adatok tárolásából, kezeléséből és továbbításából eredő aggályok³ a kétezres évek első évtizedének végén számos adatvédelmi és adatbiztonsági diskurzust indítottak el. Ennek eredményeképp az egyes államok és szupranacionális szervezetek egyaránt komoly jogalkotási munkába kezdtek, mindezek során azonban nem közvetlenül a technológia, sokkal inkább a kapcsolódó adatvédelmi és információbiztonsági kérdések kaptak nagyobb hangsúlyt (Alsudiari & Vasista, 2012, 162–164). A jogalkotói törekvések célja tehát nem a számítási felhő közvetlen szabályozása vagy definiálása volt. A jogalkotás ütemét jól jelzi, hogy az első jogi felhő-definíciók megjelenésére a 2010-es évek közepéig-második feléig kellett várni. Ausztráliában mindennek megfelelően csak 2015-ben került sor a fogalom jogi tisztázására az Ausztrál Szövetségi Bíróság által tárgyalt *Trusted Cloud v. Core Desktop* ügyben. Az ítéletben foglalt definíció szerint a felhőalapú számítástechnika olyan szolgáltatások összessége, amelyek a számítógépes adatok interneten történő tárolására, az adatokhoz való hozzáférésre és lekérdezésre szolgálnak.⁴ Magyarországon a felhőalapú számítástechnikai szolgáltatást első ízben az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról szóló 187/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet definiálta a következők szerint: a felhőalapú számítástechnikai szolgáltatás olyan információs társadalommal összefüggő szolgáltatás, amely lehetővé teszi konfigurálható számítási erőforrások – különösen hálózatok, kiszolgálók, tárolók, alkalmazások, szolgáltatások – osztott készletének igény szerinti, hálózaton keresztül történő elérését, és jellemzője a szolgáltatások igény szerinti használata, a hálózati elérés, az erőforráskészlet kialakítása, a rugalmasság, valamint a szolgáltatás mérése. Angliában 2018-ban a felhőalapú számítástechnika jogi definiálására az alábbiak szerint került sor: a „felhőalapú szolgáltatás” olyan digitális szolgáltatás, amely hozzáférést biztosít egy skálázható és rugalmas, megosztható számítástechnikai erőforráskészlethez.⁵ A fenti, kiragadott példákon túl természetesen más országok nemzeti jogában is megjelent a felhő fogalom, ám a jogi definiálás még mindig nem tekinthető általános trendnek, kifejezetten a felhőalapú számítástechnikát központba állító jogszabályt pedig elvétve sem találni. A tételes jogi szabályozás hiánya ellenére a 2010-es évek második felében hazánkban már javában folyt a felhőalapú önkormányzati ASP-rendszer előkészítése, amely 2019-re általánosan bevezetésre került az önkormányzatok körében, központi szinten pedig az IaaS-típusú Kormányzati Felhő⁶ és a felhőalapú technológiát alkalmazó első SZEÜSZ-öket már 2012-ben kialakították.

A fentiek tükrében kijelenthetjük, hogy a jogalkotó számára hazánkban és más országokban egyaránt komoly kihívást jelent a megfelelő szabályozás kialakítása, amelynek következtében a tárgybeli jogalkotás a külső szemlélő számára lassúnak, fontolva haladónak tűnhet.

³ Ld. például: adatvédelmi munkacsoport 05/2012. számú (WP 196.) véleménye. Online: <https://shorturl.at/eb3Y>

⁴ *Trusted Cloud Pty Limited v Core Desktop Pty Limited* [2015] FCA 33. decision

⁵ Statutory instrument 2018 No. 506 Electronic Communications. Online: <https://shorturl.at/T7gAi>

⁶ EKOP (2012). Projekt-tájékoztató közlemény. Online: <https://shorturl.at/uCom7>

1.2. A digitalizáció jelentésrétegei és a digitális közigazgatás kialakulása

A digitális közigazgatás a digitalizáció mint komplex társadalmi-technológiai folyamat eredménye. Kialakulását a technológiai fejlődésen túl az állami információigény és az információs társadalom megjelenése egyaránt segítették. A szakirodalmi források digitalizációnak jellemzően három fokozatát szokták értelmezni: az első jelentésréteg az adatok digitális feldolgozása, leegyszerűsítve a papír alapú folyamatok papírmentessé tétele (Tátrai & Szabó, 2020, 1238–1239), míg a második réteg szerint a digitalizáció több az egyszerű feldolgozásnál, mivel annak részeként a digitális technológiák beépülnek a szervezeti folyamatokba. Digitalizáció alatt értjük végezetül a digitális transzformációt is (harmadik jelentésréteg). A digitális transzformáció eredményeképp a szervezetek teljes mértékben digitális működésre térnek át, átrendezve az egyes országok termelési hatékonyságát (Kovács, 2017).

A digitalizáció legújabb meghatározása jóval kiterjesztőbben értelmezett, mivel alatta elsősorban a digitális technológiák adaptációját értjük kifejezetten folyamat- vagy szervezeti szinten (Ross, 2019).

Függetlenül attól, hogy melyik definíciót vagy jelentésréteget fogadjuk el, kijelenthető, hogy a digitalizáció kiindulópontját a fizikai adathordozón (különösen: papíron) megjelenő adat elektronikus, digitalizált formába történő átalakítása képezi. A digitalizáció következménye ebből következően az, hogy a fizikai adathordozók súlya csökken, az adatokat számítástechnikai eszközök igénybevételével kezelik. A digitalizáció széles körű alkalmazása azzal jár, hogy teljes folyamatok is elektronikus adatok kezelése útján valósulnak meg úgy, hogy a fizikai adathordozó teljes mértékben jelentőségét veszti, előbb-utóbb pedig teljesen eltűnik.

A digitalizáció a közigazgatást is átformálta, elsődlegesen a fenti két tényezőnek köszönhetően. A közigazgatásnak napi szinten nagy volumenű, de mégis véges számú típusba sorolható (így standardizálható) ügyet kellett megoldania. Az ilyen típusú munkavégzés idővel elképzelhetetlenné vált a széles körű információkat tartalmazó, pontos és naprakész nyilvántartások hiányában. A jogalkotó és a jogalkalmazók számára egyaránt nyilvánvalóvá vált a digitalizációban rejlő hatékonyság-növelési potenciál mint a gépezetszerű működés (Álló & Molnár, 2014, 15–16.) megteremtésének lehetősége.

Az információs társadalom szintén komoly hajtóerőt képzett. Annak, hogy a lakosság az internet és a személyi számítógépek megjelenésével, majd elterjedésével párhuzamosan egyre több szolgáltatást vett igénybe online formában, természetes és logikus következménye volt, hogy ez az igény előbb-utóbb a közigazgatással szemben is felmerül.

2. A digitális közigazgatás mint jelenség definiálása

A fentiekből logikusan következik az a kérdés, hogy mit is tekinthetünk voltaképpen digitális közigazgatásnak, milyen típusú szabályozók és hogyan határozzák meg a jelenséget.

2.1. Az elektronikus közigazgatás mint fogalom megjelenése és jelentéstartalma

A tudományos szakirodalom, a nemzetközi szervezetek és a nemzeti jogalkotó szervek egyaránt régóta törekednek arra, hogy definiálják a digitális közigazgatás jelenségét, amely korántsem tekinthető egyszerű feladatnak. Az elektronikusként aposztrofált közigazgatásra vonatkozó első fogalomalkotási kísérletek az 1980-as években jelentek meg. E korai időszakban az alapvető problémát a fogalmak sokszínűsége és a különböző jogrendszerek sajátosságai,

valamint a nyelvi anomáliák jelentették. Az olyan, írásom tárgyát képező, alapvetően angol eredetű kifejezések, mint az *electronic government*, *electronic governance* vagy az *electronic administration* egyszerű magyar tükörfordításai az eredetiektől többé-kevésbé eltérő jelentés-tartalommal bírnak, köszönhetően a különböző jogrendszerek sajátosságainak. Másrésről az elektronikus közigazgatás értelmezési tartománya folyamatosan változik, abba napjainkra eljárásjogi szempontból a szűken vett közigazgatási hatósági eljárásról túl minden olyan eljárásjogi rendelkezés beletartozhat, amelyben megjelenik a fejlett technológia alkalmazása abból a célból, hogy az érintettek által teljesítendő eljárási cselekmény elvégzése hatékonyabb legyen (Csáki-Hatalovics, 2017, 73–74). Az sem segíti a fogalmi elhatárolást, hogy az elektronikus közigazgatáshoz köthető jelenségek köre a technológia fejlődésével napról-napra bővül.

Az elektronikus közigazgatás (*e-government*) egyik legrégebbi és talán legtöbbször hivatkozott definícióját az OECD alkotta meg 2003-ban (OECD, 2003, 22). Eszerint elektronikus közigazgatás alatt az információs és kommunikációs technológiák, valamint részben az internet felhasználását értjük a jobb kormányzás érdekében. Az ENSZ mindössze egy évvel korábbi, 2002-ben publikált nemzetközi összehasonlító e-közigazgatási jelentésében az elektronikus közigazgatás körébe sorolt minden olyan infokommunikációs eszközt, platformot és alkalmazást, amelyeket a közigazgatás használ (UNDESA, 2002, 1). A dokumentum alapvető érdeme, hogy elhatárolja az e-közigazgatást az e-kormányzástól és az e-ügyintézésétől.

Általánosságban is kijelenthetjük, hogy az elektronikus közigazgatás kezelhető egyfajta gyűjtőfogalomként, amely az új technológiáknak a közigazgatás keretein belül felhasználására fókuszál. Másként fogalmazva: e-közigazgatás alatt a közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatását érthetjük (Csáki-Hatalovics, 2021, 56).

Az angolszász „*governance*” fogalmát leginkább a kormányzás kifejezésnek feleltethetjük meg. Az ENSZ értelmezésében (UNDESA, 2002, 52–54) az elektronikus kormányzás az elektronikus közigazgatással szemben nem eszköz-, hanem tevékenységközpontú. Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus kormányzás elkülönítésével kapcsolatban megoszlanak a szakirodalmi álláspontok. A hazai szerzőket megvizsgálva Csáki-Hatalovics Gyula és Czékmann Zsolt álláspontja (Csáki-Hatalovics & Czékmann, 2019, 16–18) szerint a különbségtétel indokolt, sőt a fogalmi tisztázás további tudományos diskurzusok alapját is képezheti. Veszprémi Bernadett mindezzel szemben megkérdőjelezi a fogalmi különválasztás létjogosultságát, a jelenség véleménye szerint magába foglalja valamennyi szakigazgatási területet, ahol valamely közigazgatási tevékenység elektronikusan zajlik (pl. kórházi nyilvántartások, munkavállalók regisztrációja, hatóság-bírók elektronikus kommunikációja, közigazgatási szervek közbeszerzési folyamata) (Veszprémi, 2020, 14).

Függetlenül attól, hogy mely állásponttal értünk egyet, egy sajátos jelenségre fel kell hívni a figyelmet. A 2010-es évek derekától a szakirodalomban az „*electronic*” előtagot egyre inkább a már korábban kialakult, de kevésbé hangsúlyos „*digital*” kifejezés váltotta fel, így beszélhetünk elektronikus közigazgatás vagy elektronikus kormányzás helyett újabban gyakorta digitális közigazgatásról (*digital government* vagy *d-government*) vagy digitális kormányzásról (*digital governance* vagy *d-governance*).

Az elektronikus közigazgatás fentebb említett, talán legszélesebb körben alkalmazott definícióját kialakító OECD 2014-ben adta ki ajánlását⁷ a digitális közigazgatási stratégiákról. A dokumentum egyértelműen rögzíti, hogy az *electronic government* és a *digital government*

⁷ OECD, *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD/LEGAL/0406. Online: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406>

egymás mellett párhuzamosan létező és értelmezhető fogalmak. A digitális közigazgatás a digitális technológiáknak a kormányzati modernizációs stratégiák integrált részeként történő alkalmazását jelenti közösségi érték generálása céljából.

Az OECD az ajánlásban olyan kormányzati digitális közigazgatási stratégiák kifejlesztését és adaptálását szorgalmazza, amelyek az alábbi főbb célokat szolgálják: (1) a kormányzati folyamatok és műveletek nyitottságának és nagyobb átláthatóságának, elszámoltathatóságának biztosítása; (2) a digitális megosztottság és a digitális kirekesztés mérséklése; a közszféra, a magánszféra és a civil társadalom érdekeltjeinek bevonása a politikai döntéshozatalba, a tervezésbe és a végrehajtásba, illetve részvételük ösztönzése; (3) adatközpontú kultúra létrehozása az állami szektorban, valamint az ehhez szükséges keretrendszerek kidolgozása, továbbá az erre vonatkozó adatfelhasználási kockázatok kezelése; (4) megfelelő biztonsági intézkedések kidolgozása a szolgáltatásokkal kapcsolatos bizalom növelése érdekében; (5) a digitális technológiák következetes használata a szakpolitikai területeken és kormányzati szinteken; (6) digitális stratégiák, valamint hatékony szervezeti és irányítási keretek létrehozása a digitális stratégia végrehajtása érdekében; (7) az általános és ágazatspecifikus jogi és szabályozási keretek kialakítása és rendszeres felülvizsgálata a digitális működés érdekében.

Összevetve a fentieket arra a következtetésre juthatunk, hogy a digitális közigazgatás az elektronikus közigazgatáshoz hasonlóan szintén a modern technológiák kormányzati alkalmazásából indul ki, célja valamilyen érték teremtése, ám a digitális megoldásokra alapvetően már a kormányzati stratégiák integráns részeként tekint.

A digitális közigazgatást mint jelenséget elsősorban a nemzetközi szervezetek stratégiai dokumentumai és a szakirodalom képviselői elemzik és kísérlik meg definiálni. A normatív fogalom meghatározás – gyűjtőfogalomról lévén szó – a digitális közigazgatás vonatkozásában talán kevésbé is jelentős kérdés. Egészen más lehet azonban a helyzet az elektronikus ügyintézés (*e-administration*) meghatározása során. Az elektronikus ügyintézés jelenségének vizsgálata során sajátos problémába ütközhetünk, ugyanis a kifejezés nyelvtani értelmezéséből nem következik feltétlenül az, hogy a jelenség kizárólag a közigazgatás vonatkozásában értelmezhető. Elektronikus ügyintézés vajon az online banki szolgáltatások igénybevétele vagy az internetes vásárlás is? Problematikus az is, hogy az *administration* mint angolszász szó egyes forrásokban utalhat magára a közigazgatásra mint sajátos szervezetrendszerre is.

Amennyiben eltekintünk a fenti kételytől, és pusztán az *electronic government* (azaz kormányzat) kifejezéssel azonosítjuk az elektronikus közigazgatást, akkor is számos értelmezési kísérléssel találkozhatunk. Egyes szerzők az elektronikus ügyintézészt a papírmentes iroda mint ideális állapot elérését célzó eszközrendszernek tekintik. Egy széles körben alkalmazott meghatározás szerint az elektronikus ügyintézés egy olyan mechanizmusra utal, amely a hagyományos irodai papíralapú folyamatokat elektronikus folyamatokká alakítja, azaz voltaképpen olyan IKT-alapú eszközöket értünk alatta, amelyek célja a különféle szervezetek hatékonyságának és teljesítményének javítása (Khorow-Pour, 2015, 5301). Más szerzők (vö. Veszprémi, 2014) az elektronikus ügyintézészt önállóan nem definiálják, hanem az elektronikus közigazgatás eszközeivel megvalósuló, az ügyfél-hatóság közötti kommunikáció egy sajátos módjának tekintik. Találkozhatunk olyan meghatározással is, amely az elektronikus ügyintézészt a közszféra által biztosított, infokommunikációs technológián alapuló felhasználó-orientált szolgáltatások nyújtásának lényegi mozzanatában, voltaképpen magában az interakcióban ragadja meg (Bertelsmann Foundation, 2002, 4). Vannak szerzők, akik meg sem kísérlik az elektronikus ügyintézészt definiálását (Veszprémi, 2021, 354-355), arra inkább az elektronikus közigazgatás alkalmazásából következő, a hagyományostól eltérő ügyintézési formaként tekintenek. Ennek tükrében talán nem tévedünk nagyot, ha elektronikus közigazgatási tárgyú kutatásaink során az

elektronikus ügyintézés lényegét a hatóság és az ügyfél közötti sajátos, papírmentes vagy digitális formában megvalósuló, jellemzően joghatás kiváltására irányuló konkrét interakcióként ragadjuk meg.

Noha alapvetően akkor sem vagyunk egyszerű helyzetben, ha jogi definíciót keresünk, időről időre mégis felbukkan a normaszövegekben egy-egy meghatározási kísérlet. Az a tény, hogy az elektronikus ügyintézés jogszabályok is próbálják definiálni az interakcióként történő értelmezést erősíti meg. Az interakció elsősorban az eljárásban kap lényegi szerepet, eljárásjogi mozzanatként pedig a fogalom meghatározás is célszerű, ha nem is feltétlenül nélkülözhetetlen.

Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2016. december 31. napjáig hatályos szövege tartalmazott egy definíciót: azokat az eljárási cselekményeket sorolta az elektronikus ügyintézés körébe, amelyek során az ügyfél vagy az ügyintézését biztosító szerv elektronikus nyilatkozatot tesz, vagy az ügyintézését biztosító szerv az ügyfél vagy más ügyintézését biztosító szerv nem elektronikus nyilatkozatát elektronikus nyilatkozattá alakítja át és azt az eljárás során felhasználja. A Ket. után az elektronikus ügyintézés fogalma normatív szinten a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvényben (Dáptv.) indirekt módon kerül meghatározásra. A törvény 18. § (1) bekezdése lényegében a felhasználónak (így különösen a digitális szolgáltatást biztosító szervezet feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben ügyfélként, félként vagy az eljárás egyéb résztvevőjeként részt vevő jogalanyoknak) a digitális szolgáltatást biztosító szervezet előtt az ügyei digitális térben történő intézése során tett ügyintézési cselekményeit tekinti elektronikus ügyintézésnek. Ezt az értelemezést erősíti meg ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése is, amely azon eljárási cselekményeket és iratfajtaikat veszi számba, melyek esetén – az (1) bekezdésében foglaltakkal ellentétben – nincs helye elektronikus ügyintézésnek.

2.2. Az elektronikus közigazgatástól a digitális közigazgatásig

A 2010-es évek derekától sajátos jelenségnek lehettünk tanúi. A szakirodalomban az „*electronic*” előtagot egyre inkább a már korábban kialakult, de kevésbé hangsúlyos „*digital*” kifejezés váltotta fel, így beszélhetünk elektronikus közigazgatás vagy elektronikus kormányzás helyett újabban gyakorta digitális közigazgatásról (*digital government* vagy *d-government*) vagy digitális kormányzásról (*digital governance* vagy *d-governance*).

E ponton felmerül a kérdés, hogy azonosíthatunk-e bármilyen különbséget a két különböző előtag által meghatározott fogalmak között. A felszínen a fogalmak azonosnak tűnnek, azokat régebben többen is szinonim értelemben használták (Chen & Dorsey, 2009 306–307), míg mások – különösen az utóbbi időben – minőségileg is mást, többet értenek a *digital government*, illetve a *digital governance* alatt.

Az elektronikus közigazgatás fentebb említett, talán legszélesebb körben alkalmazott definícióját kialakító OECD 2014-ben adta ki ajánlását a digitális közigazgatási stratégiákról.⁸ A dokumentum egyértelműen rögzíti, hogy az *electronic government* és a *digital government* egymás mellett párhuzamosan létező és értelmezhető fogalmak. A digitális közigazgatás a digitális technológiáknak a kormányzati modernizációs stratégiák integrált részeként történő alkalmazását jelenti közösségi érték generálása céljából.

⁸ OECD, *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD/LEGAL/0406. Online: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406>

Az OECD az ajánlásban olyan kormányzati digitális közigazgatási stratégiák kifejlesztését és adaptálását szorgalmazza, amelyek az alábbi főbb célokat szolgálják:

- (1) a kormányzati folyamatok és műveletek nyitottságának és nagyobb átláthatóságának, elszámoltathatóságának biztosítása;
- (2) a digitális megosztottság és a digitális kirekesztés mérséklése; a közzféra, a magánszféra és a civil társadalom érdekeltjeinek bevonása a politikai döntéshozatalba, a tervezésbe és a végrehajtásba, illetve részvételük ösztönzése;
- (3) adatközpontú kultúra létrehozása az állami szektorban, valamint az ehhez szükséges keretrendszerek kidolgozása, továbbá az erre vonatkozó adatfelhasználási kockázatok kezelése;
- (4) megfelelő biztonsági intézkedések kidolgozása a szolgáltatásokkal kapcsolatos bizalom növelése érdekében;
- (5) a digitális technológiák következetes használata a szakpolitikai területeken és kormányzati szinteken;
- (6) digitális stratégiák, valamint hatékony szervezeti és irányítási keretek létrehozása a digitális stratégia végrehajtása érdekében;
- (7) az általános és ágazatspecifikus jogi és szabályozási keretek kialakítása és rendszeres felülvizsgálata a digitális működés érdekében.

Összevetve a fentieket arra a következtetésre juthatunk, hogy a digitális közigazgatás az elektronikus közigazgatáshoz hasonlóan szintén a modern technológiák kormányzati alkalmazásából indul ki, célja valamilyen érték teremtése, ám a digitális megoldásokra alapvetően már a kormányzati stratégiák integráns részeként tekint.

2.3. A digitális közigazgatás mint jelenség megragadása a szabályozás szintjén

A digitális közigazgatás és a kapcsolódó jelenségek definiálása összetett feladat és az egyes fogalmak jelentésével összefüggésben máig nem alakult ki egyértelmű konszenzus. A leginkább széles körben használt fogalom-meghatározások a nagymúltú nemzetközi szervezetektől, különösen az OECD-től származnak. Noha a tudomány egyes képviselői is megkísérelték definiálni a jelenségeket, továbbra sincs általános egyetértés azok tartalmával kapcsolatban.

E ponton óhatatlanul felmerülhet a kérdés: kell-e szabályozni egyáltalán a digitális közigazgatás fogalmát? Ha elfogadjuk azt a nézőpontot, miszerint a digitális közigazgatás nem más, mint bizonyos jelenségek meghatározott körére alkalmazott gyűjtőfogalom, úgy ez nem feltétlenül tűnik szükségesnek. Az elektronikus ügyintézés ezzel szemben (függetlenül attól, hogy a digitális közigazgatás részeként tekintünk rá, avagy sem) eljárásjogi relevanciája miatt semmiképpen sem hagyható figyelmen kívül a jogalkotó által.

3. A digitális közigazgatás alapintézményeinek szabályozása

A digitális közigazgatás szabályozásánál – lévén új technológiák közigazgatási alkalmazásáról beszélünk – alapvetően ugyanazzal a problémával szembesülünk, mint azt az új digitális technológiák kapcsán, a Collingridge dilemma tárgyalásakor láttuk: a korai szabályozás (a technológia alkalmazásának korlátokhoz kötése) eredményképp társadalmi haszontól eshetünk el, míg a túl késői szabályozás azzal járhat, hogy a technológia alkalmazása során károk érik a felhasználókat. Éppen ezért a digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozás is összetett kérdés, a szabályozásnak pedig lépést kell tartania a technológiai fejlődés ütemével, ám nem szabad átgondolatlan korlátozásokkal hátráltatni az egyes digitális megoldások bevezetését.

Mindennek tudatában kell áttekintenünk a digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozók rendszerét. Általánosságban megfigyelhetjük, hogy egy-egy új jelenség szabályozásával összefüggésben a legfelső szinten a stratégiai célkitűzések és akciótervek, a következő szinten az stratégiákban megfogalmazott célok elérését biztosítani hivatott jogszabályok, míg a legalsó szinten a normatív belső utasítások és határozatok, továbbá más belső, jogszabálynak nem minősülő aktusok állnak.

Mindennek megfelelően a digitális közigazgatás szabályozása is jellemzően ajánlásokon, stratégiákon, programokon alapul, amelyeket (mint a szabályozás kereteit) legnagyobb arányban a nemzetközi szervezetek alakítanak ki. E körben kiemelkedő az Európai Unió, az ENSZ vagy az OECD tevékenysége, amelyek már 1980-as, 1990-es évektől bocsátanak ki olyan stratégiai dokumentumokat, amik meghatározzák a tagállami digitális közigazgatási fejlesztéseket és a szabályozás irányait.

Az Európai Unió némileg speciális szereplő a nemzetközi szervezetek körében, lévén jogalkotónak minősül. Ennek megfelelően az EU esetében (ellentétben a másik két nagy nemzetközi szervezettel) időről-időre találkozhatunk közvetlenül alkalmazandó rendeletekkel is. A digitális közigazgatást is érintő másodlagos jogforrások közül kiemelendő az EIDAS-rendelet,⁹ illetve a GDPR.¹⁰ Mindemellett a konkrét fejlesztési irányokat az Európai Unióban is inkább a stratégiák és akciótervek, mintsem a fentebb megjelölt jogszabályok határozzák meg.

Míg nemzetközi szinten inkább stratégiákkal találkozhatunk, addig nemzeti (tagállami szinten) már meghatározó a jogszabályok szerepe, amely természetesen nem jelenti azt, hogy e szinten ne találkoznánk közép- vagy hosszú távra megfogalmazott célkitűzésekkel. Hazánkban számos ilyen stratégiai dokumentum látott napvilágot az uniós csatlakozást követően, csakúgy, mint más tagállamokban (így pl. a 2014-2020-as időszakra Szlovéniában a *Digital Slovenia 2020*, Litvániában a *Digital Agenda for the Republic of Lithuania*, Lettorszában az *Information Society Development Guidelines 2014-2020*, Luxemburgban a *Digital Luxembourg stb.*). Az uniós tagállami stratégiák egyik alapvető jellemzője, hogy a közösségi dokumentumokban megfogalmazott célok elérésének legfontosabb tagállam-specifikus feladatait foglalják össze.

A közösségi és – a jórészt azokon alapuló – tagállami stratégiákban foglalt célkitűzések megvalósítását jelzik a nemzeti jogszabályok.¹¹ Ennek megfelelően Magyarországon az az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény indokolásában fellelhetjük az eEurope 2002 akciótervben foglaltaknak történő megfelelési szándékot és fogalmi összefüggéseket, de már a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény indokolásában is megjelentek az eEurope 2002 és az eEurope 2005 programokban nevesített elvárások az elektronikus céljával összefüggésben. Hazánkban az utóbbi időben kétségkívül nagy figyelmet kapott Nemzeti Digitális Állampolgárság Program¹² is szervesen illeszkedik a már meglévő európai uniós digitális stratégiák közé, tekintettel arra, hogy a program deklaráltan nagy figyelmet fordít a Digitális Iránytű és az Európai Adatt stratégia célkitűzéseinek megvalósítására. A Dáptv.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

¹⁰ 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).

¹¹ Még ha a megvalósult eredmények olykor vitathatók is, ld.: Csáki (2006, 3).

¹² DMÜ, Nemzeti Digitális Állampolgárság Program. Online: <https://shorturl.at/pziOt>

rendelkezéseiben ennek megfelelően szintén visszaköszönek a közösségi stratégiák által megfogalmazott elvárások.

A fentiek alapján az a kép alakulhat ki bennünk, hogy a digitális közigazgatásra vonatkozó szabályozás elsősorban nemzetközi dokumentumokban felállított sztemderdek adaptálásán alapul. Értelmezésemben mindazonáltal nem pusztán adaptálásról, sokkal inkább saját jogrendszerünknek a nemzetközi szinten megfogalmazott kihívásokat is figyelembe vevő fejlesztéséről beszélünk. Erre jó példa a korábbi szabályozási tapasztaltokra is építő DÁP-mobilalkalmazás, de az önkormányzati alrendszerben alapvető szereppel bíró ASP-rendszer is. Az utóbbi – dedikáltan a közigazgatás helyi szintjére fókuszáló ügyintézési-ügyviteli felület – fejlesztése és működtetése szinte példa nélküli, a környező országokban (pl. V4 országok) nem találkozhatunk ilyen megoldással.

Felmerülhet további kérdésként, hogy a nemzetközi szervezeteken, a tagállami jogalkotókon és a közigazgatási szerveken kívül létezik, illetve létezhet-e más szervezettípus, amely meghatározza a digitális közigazgatás fejlődésének irányait. Különböző szervezetek – így a fentebb bemutatott nemzetközi szervezeteken túl egyetemek,¹³ gazdasági társaságok¹⁴ vagy civil szervezetek – rendszeresen mérik az egyes államok digitális közigazgatási eredményeit, sokszor nemzetközi rangsorokat állítva fel. Ezek a jelentések és rangsorok kifejezetten motiválják az érintetteket a minél jobb eredmény elérésére (Lněnička, 2015, 75), így közvetve befolyásolják stratégiák és normatív szabályozók kialakítását.

4. Az operatív működés szabályozása

Az operatív működés, azaz a digitális közigazgatás eszköztárába tartozó rendszerek működtetésének egyes kérdéseit már jellemzően nem törvények, hanem a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjén található jogszabályok rendezik.

Magyarországon az operatív működés szintjét normatív jelleggel korábban mások mellett az e-ügyintézési törvény végrehajtási rendeletei, az önkormányzati alrendszerben pedig legnagyobb részt az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet szabályozták. A Dáptv. szintén számos olyan felhatalmazó rendelkezést¹⁵ tartalmaz, amelyek az operatív működés rendeleti úton történő szabályozásának ágyaznak meg.

A fentiek mellett e szinten érhetjük leginkább tetten a jogszabálynak nem minősülő egyéb eszközök, például a közép- és hosszútávú stratégiák szerepét is. Míg a jogszabályok természetüknél fogva kevésbé alkalmasak arra, hogy egy-egy, adott esetben dinamikusan változó alkalmazás részletszabályait kimerítően rendezzék, a közép- és hosszútávú stratégiák a konkrét rendszerek működtetésével kapcsolatban általános elvárásokat képesek megfogalmazni.

Nem véletlen tehát, hogy az operatív működés területén a stratégiai dokumentumokkal és a jogszabályokkal párhuzamosan egyrészt a belső szabályzatok, így a közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó szabályzatok, vezetői utasítások másrészt pedig a *soft law* jellegű normák is rendre megjelennek. Írásomban a továbbiakban elsősorban a második csoportot vizsgálom meg, különös tekintettel annak kevésbé kézzelfogható mivoltára.

¹³ Rutgers University, Waseda University.

¹⁴ Deloitte.

¹⁵ Ld.: Dáptv. 113. § és 115. §.

Azzal kapcsolatban, hogy mit is tekintünk *soft law*-nak megoszlanak a tudományos álláspontok. Blutman szerint a *soft law* egyik nagy csoportját azok a normák képezik, amelyek nem a nemzetközi jog valamely elismert jogforrási formájában jelennek meg, azonban ennek ellenére jogi relevanciájuk elvitathatatlan (Blutman, 2008, 28–37). A *soft law* eszközök az egyes ágazatok sajátosságai szerint feltűnően sokszínű, megjelenési formájukat és tartalmukat tekintve azokat a változatosság jellemzi, amely a változatosság a minőségben is kimutatható. Ennek következménye lehet az, hogy az elméletileg is megalapozott, körültekintően és igényesen kidolgozott típusok mellett logikátlan, áttekinthetetlen, akár a jogalkalmazókat félrevezető normákkal is találkozhatunk e körben (Géczi, 2009, 179).

A digitális közigazgatás területén a tipikus *soft law* eszközök körében kell megemlíteni a digitális közigazgatási eszközök és szolgáltatások fejlesztői és a technológiákat alkalmazó közigazgatási szervek között létrejött különféle megállapodásokat vagy a fejlesztői-üzemeltetői általános szerződési feltételeket, valamint azokat az útmutatókat, amelyek normatív jelleg hiányában is közvetlen hatást gyakorolnak az adott alkalmazás felhasználásának módjára. Magyarországon jó példát szolgáltatnak ez utóbbira az önkormányzati ASP-rendszer felhasználói kézikönyvei és hivatalos oktatási anyagai, amelyek alapvetően határozzák meg, hogy az önkormányzati tisztviselők milyen módon alkalmazhatják az ASP keret- és egyes szakrendszereit (Magyar Államkincstár, 2018).

A *soft law* normák változó minőségét és az operatív tevékenységekre gyakorolt hatásait konkrét példákkal is alátámaszthatjuk. Az önkormányzati ASP-rendszer gazdálkodási modulja elvben az államháztartási gazdálkodási szabályok betartására kívánja rábírní az önkormányzati tisztviselőket, mégpedig a szoftverbe épített sajátos megoldások segítségével (pl. kötelezettségvállalás rögzítése előtt a pénzügyi ellenjegyzés rögzítésének kötelezettségének előírásával). A felhasználói kézikönyvek és az oktatási anyagok lépésről-lépésre vezetik végig a felhasználót az utalványozás előkészítésének lépésein, amely művelet végeztével az ASP szakrendszere egy nyomtatandó, papír alapú utalványt mint pénzügyi bizonylatot generál.

Mindez elvben megfelel az államháztartási szabályoknak, azonban az utalvány szerepelteti a kötelezettségvállaló nevét és aláírását is. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 37. § (1) bekezdése értelmében kötelezettséget vállalni a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel csak pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban lehet. Az Áht. 1. § 15. pontja szerint a kötelezettségvállalás: a kiadási előirányzatok, és – ha jogszabály azt lehetővé teszi – a 49. § szerinti lebonyolító szerv számára a Kormány rendeletében meghatározottak szerinti rendelkezésre bocsátott összeg terhére fizetési kötelezettség vállalásáról szóló – így különösen a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére, szerződés megkötésére, költségvetési támogatás biztosítására irányuló – szabályszerűen megtett jognyilatkozat. Az írásbeli kötelezettségvállalásra mindezek alapján az utalványozást megelőzően, a pénzügyi ellenjegyzéssel ellátott dokumentumon kerülhet csak sor, nem pedig az utalványon, még abban az esetben sem, ha az utalványozó és a kötelezettségvállaló megegyezik. Az utalványon történő kötelezettségvállalás ellentmondásos mivoltára a Magyar Államkincstár is rendre felhívja a figyelmet,¹⁶ annak ellenére, hogy a probléma gyökere éppen az ASP rendszer által, a felhasználói útmutató következetes betartásával generált utalvány felépítése.

¹⁶ Ld. pl.: Magyar Államkincstár Önkormányzati Pénzügyi Szabályszerűségi Ellenőrzési Főosztály 238/2023. számú ellenőrzési jelentése, 11. Online: https://or.njt.hu/download/1682/resources/EJR_72980925-19_mell_klet.pdf

5. Összefoglalás és következtetések

Dolgozatomban a digitális közigazgatás szabályozóit elemeztem három dimenzióban – a digitális közigazgatás fogalmi meghatározása, az alapintézmények és az operatív működés terén. A digitális közigazgatás szabályozása többszintű, az alapvető fogalmi kereteket – a tudományos szakirodalom eredményeire alapozva – jellemzően nemzetközi szervezetek definiálják, azok jogi normák szintjén viszonylag ritkán jelennek meg. A vizsgálat során ezt nem azonosítottam egyértelműen negatívumként, tekintettel arra, hogy a digitális közigazgatás a stratégiai dokumentumok és a szakirodalom alapján egyaránt tekinthető egyfajta gyűjtőfogalomnak. A jogi definiálásra leginkább azon jelenségeknél lehet szükség, amelyek eljárási relevanciával is bírnak. Ilyen különösen az elektronikus ügyintézés, amely vonatkozásában rendre megfigyelhetők normatív meghatározási kísérletek is.

A digitális közigazgatás egyes alapintézményeire vonatkozó normatív szabályok alapvetően a nemzetközi stratégiákon és akcióterveken alapulnak, amelyek általában a nemzeti stratégiai dokumentumok alapját képezik. Az Európai Unióban a legfontosabb szabályozandó kérdések tekintetében már az 1990-es években is irányelvek születtek, ám az utóbbi időben egyre gyakrabban találkozhatunk a digitalizáció valamely részterületét érintő, közvetlenül alkalmazandó rendeletekkel is. A nemzetközi és nemzeti stratégiák képezik az alapját az egyes nemzeti jogszabályoknak. A stratégiákon, akcióterveken és a jogi normákon kívül más dokumentumok is befolyásolják a digitális közigazgatási fejlesztések irányát. Tipikusan ilyen dokumentumoknak tekinthetők a nemzetközi összehasonlító rangsorok és jelentések.

Operatív szinten a jogforrási hierarchiában a törvényél alacsonyabb szintű jogforrások szerepe a meghatározó, emellett azonban a *soft law* eszközök is jelentőséggel bírhatnak. Az egyes digitális közigazgatási szakrendszerek igénybevételéről szóló szerződések vagy a szakrendszerek felhasználói útmutatói nagyban befolyásolhatják a rendszer sikeres működtetését, így – tekintettel a dolgozatban bemutatott negatív példára is – nagy hangsúlyt kell fektetni ezek magas színvonalon történő kidolgozására és kritikus alkalmazásukra.

Hivatkozások

- Alsudiar, M. A. T., & Vasista, T. G. K. (2012). Cloud Computing and Privacy Regulations: An Exploratory Study on Issues and Implications. *Advanced Computing: An International Journal*, 3(2), 159–169. <https://doi.org/10.5121/acij.2012.3216>
- Álló G., & Molnár Sz. (Szerk.). (2014). *A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig*. Primaware. Online: <https://mek.oszk.hu/14600/14683/14683.pdf>
- Bertelsmann Foundation. (2002). *E-Government – Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*. Bertelsmann’s Stiftung. Online: <https://shorturl.at/JyHch>
- Blutman L. (2008). Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 1(1), 28–37. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9811805>
- Chen, Y. C., & Dorsey, A. (2009). E-Government for Current and Future Senior Citizens. In C. G. Reddick (Szerk.), *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies* (pp. 306–322). IGI Global. <http://doi.org/10.4018/978-1-60566-282-4.ch016>
- Collingridge, D. (1980). *The social control of technology*. Pinter.
- Csáki Gy. B. (2006). Környezetváltozás a közigazgatásban – szemléletváltozás nélkül. *Infokommunikáció és Jog*, 3(13), 2–4. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3507347>

- Csáki Gy. B. (2010). *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései*. HVG-Orac.
- Csáki-Hatalovics Gy. B. (2017). *Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén*. *Glossa Iuridica* IV. évfolyam, 3–4, 71–103.
- Csáki-Hatalovics Gy. B. (2021). A digitális közigazgatás. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. különszám), 53–61. Online: <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/issue/view/55>
- Csáki-Hatalovics Gy. B., & Czékmann Zs. (2019). Az elektronikus közigazgatás fogalma. In Czékmann Zs. (Szerk.), *Infokommunikációs jog* (pp. 15–23). Dialóg Campus. Online: <https://shorturl.at/2pGBW>
- Czékmann Zs., & Cseh G. (2014). Elektronikus Közzolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXII, 135–145. Online: <https://shorturl.at/ydEBG>
- Géczi K. (2009). A közigazgatási büntetőjog szabályozási anomáliái, különös tekintettel a pseudo normák kérdéskörére. *Jog – Állam – Politika*, 1(2), CD melléklet, 177–188. Online: <https://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2009/CD%20melléklet/géczi.pdf>
- Khorow-Pour, M. (Szerk.). (2015). *Encyclopedia of Information Science and Technology*. IGI Global.
- Kovács O. (2017). Az ipar 4.0 komplexitása – I. *Közgazdasági Szemle*, 64(7–8), 823–851. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2017.7-8.823>
- Lněnička, M. (2015). E-government Development Index and its Comparison in the EU Member States. *SciPap*, 23(2), 75–87. Online: <https://editorial.upce.cz/1804-8048/23/2/761>
- Majó Z. (2006). Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk?. *Információs Társadalom*, 6(1), 30–39. <https://doi.org/10.22503/infars.VI.2006.1.4>
- Magyar Államkincstár. (2018). *Keretrendszer Felhasználói Kézikönyv*. Online: <https://shorturl.at/NGBeN>
- NMHH. (2021. november 5.). *Internetes közönségmérési adatok (2021. III. negyedév)*. Online: <https://shorturl.at/B7ywy>
- OECD. (2003). *The e-Government Imperative*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264101197-en>
- Ross, J. (2019. május 8.). *Digital vs. digitized: Why CIOs must help companies do both*. The Enterprises Project. Online: <https://shorturl.at/vW4bw>
- Tátrai M. J., & Szabó Zs. R. (2020). Digitalizáció és életminőség. *Magyar Tudomány*, 181(9), 1238–1244. <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.9.10>
- Tóth A. (2016). A technológia szabályozásának jogi kihívásai. In Tóth A. (Szerk.), *Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai* (pp. 26–36). Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://shorturl.at/b7kJp>
- UNDESA. (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. Online: <https://shorturl.at/BNZE8>
- Varga F. (2022). Communication of Ministries on Social Platforms. Through an examination of the Facebook activity of the Ministry of Health in four Central European countries. In M. Profiroiu (Szerk.), *Crises, Vulnerability and Resilience in Public Administration*. NISPA-cee. Online: <https://shorturl.at/glyzD>
- Veszprémi B. (2014). A tájékoztatási kötelezettség megjelenése, különös tekintettel az önkormányzati honlapok felépítésével kapcsolatos jogi elvárásokra. *Infokommunikáció és Jog*, 11(3), 111–117. Online: <https://shorturl.at/NkjOA>

- Veszprémi B. (2020). *A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire* [Habilitációs tézisek]. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.
- Veszprémi B. (2021). A stratégia-alkotástól a SZEUSZ-ökig, elméleti alapok az e-közigazgatásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. különszám), 349–358. Online: <https://shorturl.at/LIpNC>
- Z. Karvalics L. (2007). Információs társadalom – mi az? Egy kifejezés jelentése, története és fogalomkörnyezete. In Pintér R. (Szerk.), *Az információs társadalom - Az elmélettől a politikai gyakorlatig* (pp. 29–46). Gondolat – Új Mandátum.
- Zsom B. (2014). Az elektronikus közigazgatás és a területi kutatások kapcsolatáról. *Tér és Társadalom*, 28(3), 18–31. <https://doi.org/10.17649/TET.28.3.2598>



RÉGIÓ ÉS REGIONALIZMUS MAGYARORSZÁGON

Visszatekintés a magyarországi regionalizációs elképzelésekre

PFEIFER-TÓTH TAMARA*

* Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jog Tanszék. E-mail: toth.tamara@uni-nke.hu

Absztrakt

A rendszerváltást követően Magyarország területi berendezkedése stabillá vált. Az önkormányzati törvény főszereplőivé a települési önkormányzatok váltak, míg a területi önkormányzatok, a megyei önkormányzatok pedig szubszidiárius szerepbe kényszerültek. Ez a viszonylagos közigazgatási és térszerkezeti stabilitás nem tartott azonban sokáig, tekintettel arra, hogy a Magyarország megkezdte az uniós csatlakozási tárgyalásokat és megkezdődött a regionális intézményrendszer kiépülése mind operatív, mind pedig döntéshozatali szinten. A cikk célja, hogy vázlatos bemutatását adja a hazánkban végbemenő regionalizációs törekvéseknek.

Kulcsszavak

régió, regionalizáció, regionalizmus, területi közigazgatás

Abstract

After the change of regime, Hungary's territorial organization became stable. With the Local Government Act, settlement self-governments rose to preeminence while regional and county self-governments were forced into a subsidiary role. However, this relative administrative and spatial-structural stability did not last long, since Hungary began negotiations for its EU accession and regional institutions started to be set up at both the operational and the decision-making level. The aim of this article is to provide a structured overview of the regionalization efforts that have taken, and are taking place, in Hungary.

Keywords

region, regionalization, regionalism, territorial administration

1. A régió fogalma

A régió számos tudományágban megjelenik mint fogalom. Ha természetföldrajzi fogalomként vizsgáljuk a régiót, akkor egy olyan területi egységet, térséget értünk alatta, amely valamilyen szempontból funkcionális egységet alkot. Olyan tájegység, amely hasonló sajátosságokat és közös jellemzőket mutat és földrajzilag elhatárolható egy másik vagy a többi területi egységtől. Olyan földi téregység, tárgyi kitöltéseivel együtt, ahol ezek legegyszerűbb jellemzői is ismeretek; olyan térdarab, mely funkcionális egység is (Mezősi, 1993).

Történettudományi álláspont szerint történeti régióknak azt a földrajzi-történeti egységet nevezzük, amelyet a történelem folyamán egy területi egységként kezeltek, valamint közigazgatási önállóságot élvezett (Nagy, 2004). A történelemtudomány régió felfogásához hozzátartozik a kollektív tudat mint régiót alakító és „működtető” tényező. Ennek értelmében az egy régióban élő emberek kollektív tudata, a közösen átélt események, a múltjuk az, amely meghatározza az összetartozás-érzésüket, amely pedig a régió egyik alapvető tényezője függetlenül attól, hogy mely tudományági megközelítést is vizsgáljuk.

A politikatudomány és a politika-földrajz a régiót a hatalommegosztás rendszerében helyezi el mint tényezőt, továbbá a régiók emlegetése sokkal inkább a „világ kisebb-nagyobb térségeire” vonatkozik (Nemes Nagy & Szabó, 2001, 56), a jog és az igazgatástudomány pedig a szervezési elvek viszonylatában határozza meg a régió fogalmát.

Keating (1998, 9) megközelítésében a régiót háromféleképpen lehet meghatározni.

- földrajzi-területi egységként,
- funkcionális egységként,
- politikai-hatalmi egységként.

A földrajzi meghatározáson belül is több szempont vehető figyelembe, így az éghajlat, a topográfiai vagy egyéb földrajzi szempontok (Keating, 1998, 79). Ehhez hozzá kell tenni, hogy az így kialakult, valamilyen rendező elvnek megfelelő homogén egységek nem tekinthetők automatikusan igazgatási szempontból is egységnek, tekintettel arra, hogy közigazgatási értelemben a politikai és társadalmi viszonyok jelentik a fő igazodási szempontot.

A régió mint funkcionális egység meghatározása szintén nagyon sokrétű attól függően, hogy milyen jellegű funkció szerint tesszük különbséget. Tényező lehet a gazdasági, termelési szempont, az ehhez kapcsolódó munkaerőpiaci jellemzők, vagy az adott térségben speciálisan végezhető szakmák ellátása például. Az, hogy ténylegesen a régió az állam életében igazgatási szempontok szerint milyen szerepet tölt be, szintén ebbe a kategóriába tartozik. A régió feladatai az állam által kapott feladatokból állnak, amelyek specifikusan az előbb felsorolt tényezőktől (földrajzi, történelmi, vallási, etnikai stb.) függenek. A decentralizáció és a szubszidiaritás alapelveinek figyelembevételével jöttek létre igazgatási szintként a régiók, amelyek az állami feladatellátás hézagainak kitöltését is szolgálják.

Amennyiben politikai-hatalmi egységként tekintünk a régióra (Temesi, 2006, 8), akkor távolról indulva, az egyes területek, területegységek hatalomgyakorlásának közös nevezőjére gondolunk, úgy mint a közös pártpolitikai platform. Számos tényező alkotja és határozza meg ennek a régiófelfogásnak is a lényegét. Ilyen a közös identitástudat, az etnikai és vallási összetartozás, de ide tartozhat a közös intézmények, szervezetek felállítása is. Ebben a régió-felfogásban jelenik meg leginkább annak lehetősége, hogy a régió mint „állami egység” részt vegyen az országos politikában is.

Csupán már a fentiek alapján is megállapítható, hogy számos szempont szerint határozhatjuk meg a régiót. Meghatározhatjuk nyelvi, etnikai vagy éppen vallási szempontból is az érintett tájegységet, de a tanulmány szempontjából a régió fogalmát igazgatási szempontok szerint kell definiálni.

A régiót az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Állandó Konferenciája a következőképpen definiálta:

A régió olyan közigazgatási egység, amely közvetlenül a központi igazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel felruházott, mely politikai önállóságot választott testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén a közvetlenül alatta levő önkormányzati szint által delegált tagokból álló testület, vagy szervezet gyakorolja. (Balázs, 1993, 156)

Amikor a régió jogi státuszát kell meghatározni, abban az esetben a legfőbb kérdések a területiális jellemzőkre, a régióknak az államhatalommal való kapcsolatára vonatkoznak. Ha egy összefoglalást kell adni a régió jogi státuszáról, akkor azt a következők szerint lehet megtenni.

- A régió egy felülről kezdeményezett közigazgatási reform eredménye.
- Önálló jogi státusszal, bizonyos esetekben jogi személyiséggel rendelkezik, amelyet az ország lakossága is elfogad.
- Bizonyos mértékű pénzügyi önállósággal, saját szervezettel, és önálló döntési jogkörrel rendelkeznek a régiók.
- Az állammal való kapcsolata nem a hierarchia, hanem a hatáskörmegosztás elvén alapul.

Pálné Kovács Ilona és a PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszékének álláspontja szerint a régió intézményesülését négy szakaszra lehet osztani. Az első szakaszban a régióknak kialakulnak a határai, azaz területiális értelemben jön létre a régió. A második szakaszban a régióknak a szimbólumai, az elnevezése is tisztázódik. A harmadik szakasz, amikor a régióknak kialakul a saját intézményrendszere, vagyis a működési, társadalmi szerveinek a kialakulása tartozik ebbe a csoportba. Végül a negyedik szakasz a végleges intézményesülés szakasza, amely annyiban különbözik a korábbi szakaszoktól, hogy ebben az esetben a társadalom kollektív tudatában is megjelenik a régió mint területi egység, mely folyamatot, a regionális öntudat kialakulását, a társadalmi szervezetek munkája segíti (Pálné et al., 2013).

Mindezek után egy általános fogalom meghatározás szükséges, mielőtt a regionalizmus és a regionalizáció fogalmaira rátérnénk. Engel meghatározásában a régió a következőképpen definiálható:

Közvetlenül a központi közigazgatás szintje alatt, ahhoz legközelebb, szubnacionális szinten működő, olyan általános hatáskörrel rendelkező önkormányzat, amelyben a döntéshozók, akik nincsenek a központi kormányzatnak alárendelve, meghatározott hatásköröket látnak el. (Engel, 1993, 18)

Engel a nyugat-európai államokat államszerkezeti szempontból négy kategóriába osztja, melynek alapján az alábbi típusok különíthetők el:

- föderatív állam: Svájc, Ausztria, Németország,
- regionalizált állam: Belgium, Olaszország és Spanyolország,
- decentralizált állam: Hollandia és Franciaország,
- unitárius állam: Görögország, Írország, Dánia, Egyesült Királyság, Portugália (Engel, 1993, 20).

A föderatív államok jellemzője, hogy a tagállamok önállósággal és a szövetségi hatáskörökben részvétellel rendelkeznek (Temesi, 2006, 12). A tagállamok önálló állami státusszal rendelkeznek, de bizonyos mértékben mégis alá vannak rendelve a szövetségi államnak. Ilyen korlátja a tagállamoknak, hogy a jogalkotásuk ugyan önálló, de az általuk alkotott norma nem mondhat ellent a föderáció által hozott jogi normának. Szintén viszonylagos önállósági „korlátként”

értékelhető, hogy bizonyos szabályozási, törvényhozási tárgyköröket a tagállamok átadnak, a szövetségi államra ruháznak át, mint például a honvédelem vagy a külügy.

A regionalizált államok jellemzője, hogy a régió egy közjogi jogi személyiséggel rendelkező területi közigazgatási egység, amely törvényhozási, pénzügyi, igazgatási önállósággal rendelkezik. A régiók státuszáról alkotmányi szintű jogszabály rendelkezik. A legnagyobb különbség a föderatív államok és a regionalizált államok között, hogy a regionalizált államokat kivétel nélkül egy felülről kezdeményezett akarat hozza létre. A célzat legtöbbször a nemzeti, etnikai identitástudat erősítése, az autonómia-törekvés, mint az például Spanyolországban vagy Belgiumban látható (Temesi, 2006, 13). A föderális és az erősen regionális államok szervezetében és működésében átfedések mutatkoznak, így a köztük lévő különbségtétel indokolt. Fontos különbség a törvényhozást érinti.

A decentralizált államok a regionális államokhoz képest abban különböznek, hogy ugyan közjogi jogi személyiséggel rendelkeznek, valamint egyfajta pénzügyi és igazgatási autonómiájuk is van, de státuszukról nem rendelkezik alkotmányos szintű jogszabály (Temesi, 2006, 13). Ez az államszervezeti beosztás azért érdemel egy külön kategóriát, mert egyfajta átmenetet képez a regionalizált államok és az unitárius államok „államszervezeti képlete” között. A decentralizált államok régióinak ugyan törvényhozási jogkörük nincsen, de a decentralizált állam régiója által ellátott feladat egyértelműen különbözik a többi önkormányzat által ellátott feladattól.

Az Engel-féle csoportosítás szerint az államszervezetileg leghomogénebb állam típus az unitárius állam, melynek szerkezete és szuverenitása egységes, osztatlan (Halász, 2014, 41–42). Az unitárius államszervezet esetében önkormányzatisággal csupán a helyi szerveződések rendelkeznek, területi vagy régiós önkormányzatot ezekben az országokban nem találunk. Ha van is a települési önkormányzati szinttől nagyobb közigazgatási szint, akkor az államigazgatási szervezetet jelent, melynek a feladatai az állam által átruházott feladatokból állnak. Ez az engeli álláspont, de kiemelendő, hogy az unitárius államokban is van decentralizációs törekvés, amely azonban távol áll az előzőekben felsorolt államszervezeti egységekben ismertetett területi autonómiától.

A különbség a decentralizált és az unitárius államok között a regionális szervezet hatásköreiben van. A decentralizált államok régióinak a hatásköre általában jóval tágabb, és a döntésük utólagosan felülvizsgálható.

2. Regionalizmus és a regionalizáció

A címben szereplő két fogalmat sokszor összekeverik és szinonimaként is előfordul a két fogalom használata, ezért tisztázni szükséges a fogalmak közötti különbséget. A legtöbbször alkalmazott különbségtétel szerint a regionalizmus a „tartalom”, a regionalizáció a „forma”.

Oliver Freeman elmélete szerint a fent említett két fogalmat a régió fogalmának értelmezésében szükséges vizsgálni. Ennek értelmében a regionalizmus a régió politikai, míg a regionalizáció a régió igazgatási értelmezése (Freeman, 1993).

Peter Wagstaff más oldalról közelít a két fogalomhoz, amikor azt mondja, hogy a regionalizmus és a regionalizáció közötti fő különbség az érdekek irányában van. Eszerint a regionalizáció a központi hatalom eszköze, amellyel a regionális problémákat igyekszik felülről kezelni, míg a regionalizmus az adott régió, azaz a területi egység érdekeit képviseli. Ezen értelmezés szerint a két fogalom adott esetben elvezethet a központ és a régió érdekeinek ellentétéhez is, ugyanakkor Wagstaff szerint a regionalizmusnak az egyik legfontosabb célja éppen

az, hogy a központi és a területi szintek érdekkülönbségeit egymáshoz közelebb hozza, azaz, hogy a központi kormányzat ráébredjen a regionális különbségekre és az ebből eredő konfliktusok jelentőségére (Wagstaff, 1999, 6).

Christian Engel is ezen a gondolatmeneten elindulva jut el a regionalizmus fogalmához. Az ő elmélete szerint a regionalizmus egy olyan erős és mély identitásérzés (Engel, 1993, 18), amely politikai kihívásként is megjelenhet a központi államhatalommal szemben, majd politikai mozgalom formájában realizálódva a regionális autonómia megvalósulásáig és a függetlenségi törekvések megindításáig is elvezethet. Ez az elmélet már igen távol vezet a jelen tanulmány szempontjából vizsgált régió és regionális törekvések magyarországi tapasztalataitól. Ennek a regionalizmus fogalomnak leginkább azon országokban jellemző, amelyekben a regionalizációs törekvések egyet jelentettek a területi autonómia törekvésekkel (pl.: Spanyolország).

Számos fogalmi elhatárolást olvashatunk azzal kapcsolatban, hogy mi a különbség a regionalizmus és a regionalizáció között. A fentebb hivatkozott vélemények mellett, összefoglalásképpen azt mindenképpen meg lehet állapítani, hogy a regionalizációnak a célja a modern államban, hogy a decentralizáció elvének a segítségével a centrális állam ellensúlyként olyan területi „egységeket” hozzanak létre, amelyek a közigazgatási hatékonyság növelését és a központ-vidék különbségeinek kiegyenlítését szolgálják.

A tanulmány egyik feladata, hogy elhatárolja egymástól a régió, regionalizmus és regionalizáció fogalmait, bemutassa az egyes fogalmak vizsgálatának aspektusait Magyarországon.

3. A regionalizmus Magyarországon

Megállapítható, hogy a regionalizációs törekvések mindig valamilyen jelentős politikai változáshoz kötődtek, vagy azzal kapcsolatban merültek fel. Az is megállapítható, hogy Magyarországon teljesen ismeretlen az a fajta regionális törekvés, amelynek nyelvi, etnikai, identitásbéli, vagy földrajzi motivációja van. Magyarország egy unitárius, homogén nemzetállam, amelyben a régiók kialakítása nem természetes. A regionális törekvések felmerültekor valamennyi esetben egy fölülről érkezett, politikailag átitatott döntés volt a változtatás mögött. A magyarázat a régiók szükségességére a területfejlesztési különbségek kiegyenlítésének igénye lehet. A régió létrehozásához több terv és elképzelés született, de az önkormányzatisággal rendelkező régió Magyarországon nem születhetett meg.

A régiók bevezetéséhez minden esetben szükség van egyfajta territoriális változtatásra. Ez a változtatás „egyszerűbb” esetben egy formális átrendeződést jelent, mint például Magyarországon a tervezési-statisztikai, vagy a fejlesztési régiók esetében. Abban az esetben, ha a kialakított régiók önkormányzattal is rendelkezhetnek, úgy ez a változtatás jóval nagyobb, mely territoriális változásnak alkotmányos szinten is meg kell jelennie. Magyarországon a regionális önkormányzatok kialakításának kísérlete kudarcba fulladt, és ennek főbb oka a motivációs tényezők hiányában keresendő.

A következőkben azt vizsgálom, hogy a regionális törekvések hogyan alakultak Magyarországon.

3.1. A köztársasági megbízottak jogintézménye

Az 1990. év végén született meg a törvény,¹ amely a köztársasági megbízottak intézményéről, annak hivataláról és feladatairól szól. A törvény elfogadásához szükséges konszenzus egyik ára a köztársasági megbízott intézményének a bevezetése volt. Az új intézmény legfontosabb változtatása a regionális szint bevezetése volt, tekintve, hogy a köztársasági megbízott régiós szinten működött.² Rögtön világossá vált, hogy a regionális szint nem lesz elegendő a hatékony feladatellátáshoz, ezért valamennyi régióban megyénként területi hivatalt kellett létrehozni. Az intézmény nem volt az önkormányzati szektorhoz tartozónak tekinthető. Egyértelműen az államigazgatás szereplője volt, de az önkormányzatokkal kapcsolatban állt, tekintettel arra, hogy az elsődleges feladata az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése volt.³

A köztársasági megbízottak jogállásuk szerint a köztársasági elnök személyéhez kötődtek, tekintettel arra, hogy a megbízottakat a miniszterelnök a köztársasági elnök útján nevezte ki, irányításukat pedig a belügyminiszter útján a Kormány látta el.

A régiókon belül, megyénként területi hivatalokat hoztak létre, amelyeknek az élén a hivatalvezetők álltak.

Ezen kívül szintén az új intézmény feladata volt még az önkormányzatokkal való folyamatos kapcsolattartás és az együttműködés, továbbá a belügyminiszter felhatalmazása alapján közreműködtek a közigazgatás továbbfejlesztésében és a szakemberállomány képzésének biztosításában. 1991. január 1-én, a köztársasági megbízottak úgy kezdték meg a működésüket, hogy nem volt kiforrott a feladatrendszerük. Ezt a hiányt a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló az 1991. évi XX. törvény pótolta.

A köztársasági megbízottak fő feladata az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése volt és bizonyos esetekben másodlagos hatósági szerepkört is elláttak. Kiterjedt a törvényességi ellenőrzés az önkormányzat szervezetére, működésére és a normatív aktusokra, valamint az eljárásukra is.

1992-ben a 3603/1992. számú kormányhatározattal fogadták el a Közigazgatás Korszerűsítésének Programját, melyben regionalizációról nem volt szó, hanem a megyéknél nagyobb területi egységként az államigazgatáshoz tartozó köztársasági megbízottak intézményével foglalkoztak.

Nem volt hosszú élete azonban az intézménynek, tekintve, hogy 1994-ben az új kormány megszüntette azt. Ennek oka az volt, hogy a rendszerváltás alapelve az önkormányzatok önállóságának a lehető legszélesebb értelemben való lehetővé tétele volt. Az új kormány az önkormányzati tevékenység depolitizálását tűzte ki célul. Az 1994-ben hatalomra került új kormány a közigazgatási hivatalok felállításával mellett felismerte, hogy törvényt kell alkotni a területfejlesztésről, valamint versenyképessé kell tenni Magyarországot minden térségét. Az egyértelmű volt, hogy ez az állam és az önkormányzatok együttműködésével érhető csak el. Attól függetlenül, hogy a készülő törvény hatalmas előrelépés volt az országnak, sajnos az első pillanattól fogva kétségtelen volt, hogy csak ez a jogszabály nem fogja megoldani az ország problémáját, vagyis a hatalmi szerkezet decentralizálásához nem elég. Ráadásul a decentralizációt jelentősen visszavetette az ellenérdekű csoportok működése. A területfejlesztési törvény megszületését megelőző időszakról elmondható, hogy az iránykeresés és a köz és az államigazgatási szereplők közötti harcok jegyében telt (Gálosi-Kovács & Haffner, 2016, 3).

¹ 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól.

² 1992-ben 7+1 köztársasági megbízott volt.

³ 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól. 8. §.

A fejlesztéspolitika erőteljesen centralizálódott, az önkormányzati igazgatás viszont decentralizálódott ezzel egy időben. Ennek végeredménye egy új rendszer lett, melyben a megyék szerepvállalása rendkívül csekély volt.

3.2. Megye vagy régió?

A következő mérföldkő a Magyar Közigazgatás reformjának a kidolgozása volt,⁴ amely a területi önkormányzás szempontjából kiemelt szereppel bírt. Európai példákkal összehasonlítva az egyértelműnek látszott, hogy a megye, mint önkormányzati szint, stabil és egységes politikai akarat hiányában megváltoztathatatlan. Ezzel együtt a központi akarat egyértelműen a megyei önkormányzatok megerősítésére irányult. A megoldás a fennálló problémákra nem a régió volt. A kormányhatározatban helyet kapott az az elképzelés, mely szerint a megyék önkéntes együttműködésével kialakuló, lehetséges területi egység a középszint megerősítését jelenthetné. Nem kívánták a megyéket szétaprózni, vagy átalakítani és a kötelező társulást sem „erőltette” a reformprogram. A megoldást a fennálló problémákra a megyék önkéntes társulásában látták. Emellett a megyei önkormányzatok kötelező és fakultatív feladatait el kell egymástól választani és az utóbbit korlátozni szükséges.

Az 1996-ban megszülető területfejlesztési törvény⁵ (a továbbiakban: Tftv.) hatására a megyei önkormányzatok ismét marginális szerepbe kényszerültek. A törvény nem titkolt szándéka volt, hogy a regionális politika kezelésének feltételeit megteremtse. A Tftv. a megyék szintjére helyezte a területfejlesztést, azzal, hogy a megalakította a területfejlesztési tanácsokat (Rechnitzer, 2014, 450). Ugyanakkor megalapította a regionális politikai modellt az Unió alapelveit követve, intézményesítette a hiányzó integrációt a különböző szintek között, és megindította a decentralizációt a döntéshozásban is.

A Tftv. megalkotásakor kétfajta régiótípust ismert.

A tervezési–statisztikai régiók kifejezetten alkalmazkodnak a megyei közigazgatási határokhoz, és statisztikai, valamint tervezési célt szolgáltak. Ezen régiók fő célja az volt, hogy az európai regionális statisztikai megfigyelési rendszernek stabil alapjává váljanak NUTS II. régióként. Végül a parlament a 35/1998. (III. 20.) sz. Ogy. határozattal 7 statisztikai-tervezési régió létrehozásáról döntött.

Fejlesztési régió egy olyan területi egység, melyet vagy valamilyen társadalmi, környezeti, gazdasági szempontból együtt kell kezelni. Ezek a régiók egy vagy több megyére terjednek ki. A törvény rendelkezett a fejlesztési régiókról, de nem tette kötelezővé azokat, valamint nem írta elő, hogy az önkéntes regionális fejlesztési tanácsok a statisztikai-tervezési régiók határaihoz igazodjanak.

1998-tól érezni lehetett, hogy az addigi területpolitikai elképzelésekben változás következik be.⁶ Jött 1999 és változást hozott.⁷ A Kormány elképzelése az volt, hogy amennyiben a regionalizációs törekvések nem valósíthatók meg az önkormányzati szinten, akkor az államigazgatási szektor lesz az, amely majd a régiós beosztásban működik. A Tftv. módosításával lehetővé tették a megyei szinten működő területfejlesztési tanácsok regionális területfejlesztési tanácsokká való átalakulását.

⁴ 1100/1996. (X. 2.) Kormányhatározat.

⁵ 1996. évi XXI. évi törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

⁶ A változásra elsődlegesen abból lehetett következtetni, hogy a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladat- és hatásköréről szóló 183/1998. (XI. 11.) Korm. rendelet a közigazgatás és a területpolitikai feladatok és az ehhez kapcsolódó hatáskörök ellátását a Miniszterelnöki hivatal vezető miniszterhez telepítette.

⁷ 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat.

A 2001-ben született kormányhatározat még mindig óvatosan „célzott” arra, hogy mi is a központi akarat a regionalizáció kérdésében, de 2002 már egyértelművé tette a régiós elképzeléseket.⁸ Ebben az évben három munkacsoport alakult a Belügyminisztérium IDEA programján belül. A kormánypárti elképzelés a regionális önkormányzatok létrehozása volt, mégpedig a tervek szerint a 2002-2006-os parlamenti ciklus alatt.

A következő fontos kormányhatározat⁹ egyfajta menetrendet vázolt fel, amely szerint a régiókat és majd a regionális önkormányzatokat fel kell állítani. Az egyik elsődleges feladat a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká való átalakítása volt. A regionális önkormányzatok szabályozási koncepciójának kimunkálása a következő lépés volt. A 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározatban megfogalmazott Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja már egyértelműen a regionális önkormányzatok szükségessége mellett foglalt állást, a központi akarat világossá vált.

Időközben a csatlakozási megállapodás keretében meghatározásra került Magyarország területi statisztikai rendszere, melyet az 1888/2005/EK (2005. október 26.) rendeletben találunk meg. A NUTS rendszert az 1059/2003/EK rendelet hozta létre, amelyet (új országok csatlakozásával) több alkalommal, többek között 2005-ben is módosítottak.

A NUTS szintek Magyarországon a következőképpen alakultak, népesség-küszöbértékek szerint:

NUTS 3: a megyék és a főváros (150.000 – 800.000 fő)

NUTS 2: tervezési-statisztikai régiók (800.000 – 3 millió fő)

NUTS 1: három nagyrégió („Közép”, „Dunántúl”, „Alföld és Észak”, amely a régiók összevonásával lett kialakítva. (3 millió – 7 millió fő)

A NUTS 2 és NUTS 3 szint szereplőjének kijelölésében a döntés nem volt egyhangú. A többségi álláspont az volt, hogy a NUTS 2-es szint szereplői az újonnan kialakítandó régiók legyenek, míg a kisebbségi álláspont szerint az amúgy méret szempontjából NUTS 3 szintnek megfelelő megyék is el tudták volna látni a feladatokat, amelyeket az Unió a NUTS 2-es szinthez rendel (Kovács, 2000).

A települési önkormányzatok erősítése mellett a megyék helyett a regionális önkormányzatok felállítását sürgette a Kormány. A regionális önkormányzatok koncepciója az Unió strukturális reformjához egészében illeszkedő újfajta önkormányzati szint lett volna, amely a létrejöttével a megyei önkormányzatok megszűntek volna. Az uniós strukturális rendszerben a NUTS 2 szint lakosság száma 800.000 – 3.000.000 fő között optimális. Ez a szám jóval nagyobb, mint ami az unitárius Magyarország megyéinek átlagos lakosság száma.

Az uniós elvárások legfőbb célja „a strukturális, azaz a társadalmi, és gazdasági szerkezeti okokra visszavezethető különbségek csökkentése” (Horváth, 2004, 7).

Végül a regionális önkormányzatok megvalósítására nem került sor. A megyei közigazgatási hivatalok azonban több ízben, feladataikban és szervezetükben is átszerveződtek. 2006-ban az akkori kormány elképzelése a regionális átszervezés volt mind az államigazgatási, mind az önkormányzati szektorban. Az államigazgatás területi szerveinek átszervezése a 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet elfogadásával 2007-re megtörtént,¹⁰ melynek értelmében a fővárosi, megyei kormányhivatalok jogutódai a regionális közigazgatási hivatalok lettek. Az Alkotmánybíróság reagált, és a beérkezett indítványok alapján megállapította az Ötv. 98. § (1) bekezdésének és a 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet alkotmányellenességét, és azokat ha-

⁸ 1057/2001. (VI. 21.) Kormányhatározat.

⁹ 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározat.

¹⁰ A kormányrendelet 2007. január 1-jén lépett hatályba.

tározatával megsemmisítette.¹¹ A következő alkotmányellenes lépésre nem kellett sokáig várni, tekintettel arra, hogy az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére nem került sor, hanem a Kormány lényegi elemeiben változatlanul hagyva a korábbi rendeletet, megalkotta a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Kormányrendeletet, amelyet az Alkotmánybíróság a 131/2008. (XI. 3.) határozatában alkotmányellenesnek minősített, és 2008. december 31-i hatállyal megsemmisített.¹² Az így kialakult „alkotmányos válság” (Verebélyi, 2008, 3–5) a törvényességi kontroll szüneteléséhez vezetett, tekintettel arra, hogy az Országgyűlés nem volt képes módosítani az Ötv. vonatkozó részét a megfelelő, 2/3-os parlamenti többség hiányában. A regionális államigazgatási hivatalok helyét az új Kormány megalakulását követően, 2010. szeptember 1. után az év végéig a fővárosi és megyei közigazgatási hivatal vette át.¹³ Végül a területi szinten általános hatáskörű, Kormány irányítása alatt álló szervek közül utolsóként 2011. január 1. napjával megkezdték működésüket a fővárosi, megyei kormányhivatalok.¹⁴ Először a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést, majd 2012. január 1. napját követően a törvényességi felügyeletet látták el, és látják el azóta is.

3.3. Regionalizációs elképzelések a tudomány képviselőitől

Egy 2004-ben megjelent kötetben megjelent tanulmány (Horváth, 2004. 5–34.) még az Európai Unióhoz való csatlakozás előtti közigazgatási rendszerreformokról szóló elképzeléseket tartalmazta. A kötet szerzőinek feladata az volt, hogy variációk készüljenek az uniós feltételeknek is megfelelő területi közigazgatás átszervezésére.

Horváth M. Tamás még a bőven a regionalizációs elképzelések szükségességének hitében fogalmazta meg az új rendszer prioritásait. Ennek alapján a javaslatot motiváló kormányzati szándék prioritásainak rendszere az alábbiak szerint alakult:

- Egyértelműen szüksége van az országnak egy, a települési szinten kívüli, erős önkormányzati szintre.
- A települések és a központi szint közötti középszint újraértelmezésére van szükség, amely szerint a kistérségek (NUTS 4) erősödnek, a megyei szinten (NUTS 3) választott szerv helyett intézményfenntartó feladatokat ellátó testület működne és a kialakítandó régiókban (NUTS 2) a területfejlesztési feladatokon kívül a területi kormányzati feladatok is ellátásra kerülnek.
- A régiókban önkormányzatok kialakítására lenne szükség.
- A területpolitikai vonzatú feladatok kerüljenek át a regionális szintre a megyétől és a területfejlesztési tanácstól. A többi feladatot a régió a központi kormányzati szintről kapná.
- A regionális reform egyik fő feladata a főváros helyzetének és területi szerepének kezelése.

¹¹ Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatával semmisítette meg az említett jogszabályokat. A megsemmisítés dátuma 2008. június 30. volt.

¹² A 131/2008. (XI. 3.) AB határozatának indokolása értelmében alkotmányellenes helyzet alakult ki azáltal, hogy az Országgyűlés nem szabályozta az Ötv.-ben a közigazgatási hivatalok jogállását, a Kormány pedig lényegében változatlan tartalommal, de átnevezve hatályba léptette a már egyszer megsemmisített kormányrendeletet.

¹³ Az Országgyűlés a választásokat követően elegendő parlamenti többséggel módosította az Ötv.-t és a Kormány megalkotta a fővárosi, megyei kormányhivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Kormányrendeletet.

¹⁴ A 2010. évi CXXVI. törvény módosításával a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok általános jogutódai a fővárosi, megyei kormányhivatalok lettek.

- A parlamentnek döntési helyzetbe kell(ett volna) kerülnie 2005 nyaráig, hogy az elképzelések szerinti új regionális rendszer az Unió következő tervezési időszakára megvalósuljon (Horváth, 2004, 8–10).

A régió-modell esetében alapvető fontosságú elvárás volt, hogy ne csak a forma, hanem a tartalom is változzon. Dilemma volt, hogy mi lett volna a megye jövője, amennyiben egy erős regionális önkormányzat alakult volna, tekintettel a területi szintek halmozásának problematikájára (Pálné, 2006, 52).

Horváth M. Tamás a regionális rendszer kiépítésére A- és B- változatokkal állt elő. A változatok a regionális önkormányzatok létrejöttére, a képviseleti, választási rendszer kialakítására vonatkoztak. Ezen elképzelés szerint mind a megyei önkormányzatok, mind pedig a megyei területfejlesztési tanácsok megszűnnének, tekintve, hogy feladataik átkerülnének a regionális önkormányzathoz. A megyei jogú város kategóriája szintén megszűnne, de ez feladat-átrendeződést nem jelene. A megyei közigazgatási hivatalok regionális szinten összevonásra kerülnének (Horváth, 2004, 14).

Az A-változat szerint a régiókban közvetlenül választott területi önkormányzatok jöttek volna létre, ahol a régió választópolgárai egységesen szavaznak. Képviseleti megoldása az egykamarás, közvetlen választásos forma. A B-változat szerint kétkamarás testület létrehozására van szükség, amelynek alapján az első kamara az A-változatban szereplő, a második pedig a kistérségek és a megyei jogú városok egyenlő számú delegáltjaiból állt volna (Horváth, 2004, 11).

A reformelképzelés szerint nemcsak a régió és annak önkormányzata jött volna létre, hanem egy teljes intézményrendszer alakult volna ki.

Ennek alapján választott szervként létrejött volna:

- a regionális önkormányzat, melynek tagjait közvetlenül a választópolgárok választják,
- a regionális fejlesztési operatív programot irányító hatóság,
- a regionális operatív program ellenőrző bizottsága
- és a regionális operatív program kifizető hatósága (Horváth, 2004, 13).

A választott szervek mellett területi államigazgatási feladatok ellátására hivatali szervként létrejött volna a regionális közigazgatási hivatal – ahol célszerű – központi alárendeltségű területi államigazgatási szervek régióhoz igazított illetékességi körrel (Horváth, 2004, 13).

A terv szerint önkormányzati társulási formaként létrejött volna a megyénként kötelezően létrehozandó intézményfenntartó testület kiszolgáló hivatali szervezettel.

Társadalmi érdekegyeztetés fórumaiként pedig a gazdasági érdekegyeztetés területi tanácsa és a regionális civil érdekképviselő jött volna létre (Horváth, 2004, 13).

Az átszervezés lényege, hogy a megyei önkormányzat és a megyei területfejlesztési tanács megszűnik, feladatait az egyszerűsítés jegyében a regionális önkormányzatok teljes terjedelemben átvették volna. A megyei közigazgatási hivatalokat összevonták volna.

A regionális önkormányzat az elképzelések szerint átvette volna a megszűnő megyei önkormányzat feladatait, továbbá a megyei területfejlesztési tanácsok valamennyi feladatát is.

A származtatott feladatokon túlmenően a regionális tervezés és döntéshozatal központja is a regionális szinten működő önkormányzat lett volna. Az alulról érkező feladatok mellett a központi kormányzati szintről is olyan feladatok kerültek volna át a régióhoz, amelyeket a megye kis mérete okán addig nem lehetett decentralizálni.

A regionális önkormányzat szabályozását szintén két verzió szerint vázolták fel. Ennek alapján az *egyik* értelmében a regionális önkormányzatok esetében is az önkormányzati törvény rendelkezéseit kellett volna alkalmazni. A *másik* verzió szerint pedig „regionális kormányzat” felállítására van szükség, melynek értelmében egy hivatali egység állt volna fel ágazati hivatal-

lokkal. Az ágazati hivatal vezetői kvázi regionális miniszterek lettek volna, akiknek a hatásköre elvonhatatlan és jogszabályban rögzített (Horváth, 2004, 15). Az utóbbi elképzelés egyértelmű visszafejlődést jelentett volna a rendszerváltást követő időszakhoz képest, tekintettel arra, hogy a hivatali szervezetben megvalósuló ágazati igazgatás az önkormányzati szervezetalakítás lehetőségét korlátozta volna, amely jog éppen az önkormányzati önállóság egyik legfőbb garanciáját jelentette, és a mai napig jelenti a kormányzati igazgatással szemben.

További „sarokpontja” az elképzelésnek az volt, hogy a megyei közigazgatási hivatalok regionális szinten összevonásra kerülnek, és ezzel együtt létrejönnek a regionális közigazgatási hivatalok, melyeknek a feladatai nagyrészt ugyanazok maradnának. Az elképzelés szerint a dekoncentrált szervek rendszere nem változna meg.

A vizionált új rendszer szerint a regionális önkormányzat mellett a megyei intézményfenntartó testület működött volna. A testület az önkormányzati társulás sajátos formája lett volna. Ez egy kötelező társulás lett volna, amelynek a tagjai a megye kistérségei és a nagyvárosai lettek volna. A társulás feladata lett volna, hogy megszervezze mindazokat az intézményirányítással kapcsolatos feladatokat, amelyeket előtte a megyei önkormányzat fenntartói feladatai körébe tartoztak (Horváth, 2004, 21).

Az elképzelések szerint a regionális önkormányzat funkciói és feladatai változást hoztak volna többek között az önkormányzati szintek egymással való kapcsolatában is. A regionális önkormányzatnak lett volna jogszabályalkotó jogköre, azonban fontos jellemzője lett volna az új rendszernek, hogy a regionális önkormányzat által alkotott rendeletnek nem mondhatott volna ellent a települési önkormányzat rendelete (Horváth, 2004, 24), azaz a regionális önkormányzat rendelete a jogforrási hierarchiában előkelőbb helyet foglalt volna el, mint a települési önkormányzat rendelete. A változás nem tűnik jelentősnek, mégis a helyi önkormányzati rendszer egyik alapvető elvét írta volna felül, amely szerint a területi önkormányzati szint kiegészítő szerepkört tölt be a települési szint mellett.

A regionális önkormányzati szintnek térségszervezői, közszolgáltatás-szervező, önkormányzati-politikai és stratégiai funkciói lettek volna az elképzelések szerint (Horváth, 2004, 14).

A teljesség igénye nélkül, a térségszervezői szerepkörben a regionális önkormányzat feladata lett volna a régiós területrendezési tervek, területfejlesztési tervek elkészítése és elfogadása, az uniós támogatások felhasználásával kapcsolatban programozott, társfinanszírozást folytatott, gazdaságfejlesztési és humánszolgáltatási stratégiákat alakított volna ki, valamint a kormányzati foglalkoztatáspolitikai megvalósításában is részt vett volna (Horváth, 2004, 14).

A közszolgáltatások térségi szervezése körében a regionális önkormányzatok legfontosabb feladatai közé tartozott volna a vízbázis-védelem, a hulladékelhelyezés, a térségi szennyvízelvezető és kezelő rendszerek megvalósítása, továbbá a környezetvédelmi tervezés stratégiai fejlesztése. Fontos megjegyezni, hogy a regionális önkormányzat által ellátott közszolgáltatások nyújtásának köre kibővült volna a korábbi megyei kórházak és az egyes speciális szolgáltatást nyújtó intézmények fenntartásának a feladatával a regionális kórházak fenntartása mellett (Horváth, 2004, 25).

Szintén a regionális önkormányzatok funkciójába tartozott volna a közszolgáltatások megszervezésének fejlesztése is. A fejlesztés elsősorban a városi térségek és a kistérségek kohéziójának elősegítésében, a közszolgáltatások megszervezésének modernizációjában, a támogatási és ösztönzési rendszer transzparenciájában és a régiómarketingben, valamint a nemzetközi kapcsolatépítésben valósult volna meg (Horváth, 2004, 25).

Fontos kérdéseket tisztázott Horvát M. Tamás a tanulmányában a megvalósíthatóság kérdéskörével összefüggésben is. A regionális önkormányzatok elképzelése szerint az új rendszer felállítását megelőzően foglalkoztatott valamennyi dolgozó (köztisztviselők, más alkalmazottak) helyet kapott volna az új rendszerben.

Feladatokat tekintve nem lettek volna olyan feladatok, amelyek eltűnnek, sőt az elképzelés szerint újak kerültek volna a regionális önkormányzathoz. Lett volna olyan feladat, amely „szintet vált”, átkerül a központi szintről a regionális szintre vagy a megyei szintről a regionális önkormányzathoz.

Fontos sarokpontja lett volna az új rendszernek az államigazgatási szervek „egy szintre helyezése” a regionális önkormányzatokkal, azaz az államigazgatás regionalizációját is el kellett volna végezni az elképzelés szerint. Horváth M. az önkormányzati átszervezéssel egyidőben, annak részeként említette a szektor átszervezését, de a későbbi történések ismeretében látható, hogy a szervezet átalakítása a regionális önkormányzati elképzelések elvetését követően is megtörtént (Horváth, 2004, 20).

Ez az elképzelés végül 2006-ban szertefoszlott. 2006. június 13-án az önkormányzati és területfejlesztési miniszter T/240. szám alatt egy törvényjavaslatot nyújtott be, amely az Ötv. VIII. fejezetét, vagyis a megyei önkormányzatokról szóló részét érintette volna érdemben. E módosítási javaslat szerint már nem megyei, hanem regionális önkormányzatok szerepeltek volna az Ötv. VIII. fejezetében. Ezzel együtt átfogó térszerkezeti átalakítás alá került volna a teljes önkormányzati rendszer. A parlamenti szavazás végül a törvényjavaslat szempontjából kudarccal zárult.¹⁵ Ezt követően egyértelművé vált, hogy a regionalizáció önkormányzati szinten nem fog megvalósulni. Ekkor a kormányzat más irányból igyekezett a regionalizációt megvalósítani, amely próbálkozás szintén (alkotmányos) kudarcba fulladt.¹⁶

A regionalizációs elképzelések nem voltak egységesek a tekintetben, hogy a magyar területi közigazgatás szintjei, azon belül is a középszint milyen formában és tartalommal működjön. Hozzávetőlegesen tíz évvel a rendszerváltás utáni önkormányzati rendszer működésének megkezdése után egyértelművé vált, hogy a reform szükséges az önkormányzatok funkcionális problémái miatt. Időközben a megkezdett uniós csatlakozási tárgyalások csak felgyorsították ezt a folyamatot, tekintettel az Unió által meghatározott NUTS rendszerhez való alkalmazkodás miatt.

A hazai területpolitika fő kérdése volt a területi középszint alkotmányos-közjogi és funkcionális tartalmának meghatározása.

Kaiser Tamás szerint a rendszerváltás után pár évvel kezdődött a régió-megye vita történetében három szakasz különíthető el: a „megye-bázisú regionalizáció”, az „EU-kompatibilis kapacitásépítés”, és végül a „lopakodó regionalizáció és megyétlenítés” (Kaiser, 2010, 33).

Ennek értelmében az *első* szakaszt a felülről kezdeményezett, de alulról szerveződő „megye-bázisú” regionalizáció jellemezte. Ebben a szakaszban a területfejlesztési tanácsokkal, de megyei szervezeti keretek között megvalósuló területi igazgatás valósult meg. A területfejlesztési tanácsok szerepe a decentralizált források elosztásában és az országos programok véleményezése szempontjából kulcsfontosságú volt (Kaiser, 2010, 34).

A felosztás *második* szakaszába (1999–2004) az EU csatlakozás közeledtével lépett át Magyarország. A regionális önkormányzatok ugyan nem épültek ki Magyarországon ebben a szakaszban, de az EU-kompatibilis (Kaiser, 2022, 3) regionális intézményi és adminisztratív kapacitások érdekében létrejötték a regionális területfejlesztési régiók, valamint az 1999. évi XCII. törvény¹⁷ rögzítette a régiók határait. Az előcsatlakozási folyamatban az Unió egyértelművé

¹⁵ Az Országgyűlés 180 igen és 150 nem szavazattal 2 tartózkodás mellett elutasította a törvényjavaslatot.

¹⁶ Ez volt a területi államigazgatási szervek regionalizációja, mely kísérlet szintén kudarcba fulladt az Alkotmánybíróság által is megerősített alkotmányos aggályok miatt. Az erről szóló AB határozatok száma: 90/2007. (XI. 14.) AB határozat és a 131/2008. (XI. 3.) AB határozat.

¹⁷ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 1999. évi XCII. törvény.

tette a csatlakozási feltételek között a regionális szint kiépítésének a fontosságát, tekintettel a forráselosztásra és a területi egységesítési szándéokra. Azonban a kétezres évek elején kiderült, hogy az adminisztratív kapacitás a forráselosztás, a kohéziós támogatások elosztásának átláthatósága miatt olyan fontos és egyáltalán nem jelent kötelezettséget a közösségi intézménytípusok beépítése a tagállam közigazgatási rendszerébe. Ennek oka, hogy az Uniónak nincsen ahhoz joga, hogy ilyen módon megváltoztassa egy ország közigazgatási berendezkedését (Kaiser, 2010, 35).

A történeti felosztás *harmadik* szakasza 2004-től kezdődik, azaz – nem véletlenül – egybeesik az Európai Unióhoz való csatlakozással. Ebben az időben két „tényező” érvényesült egymással párhuzamosan. Az egyik feladat az Unió kohéziós politikájának való megfeleléshez szükséges intézményi és adminisztratív rendszer biztosítása volt, míg a másik a szisztematikusan „elsorvadt” területi közigazgatási szint átalakítása, újjáépítése volt. A két feladatnak logikusan egyszerre kellett volna megvalósulnia, de – ahogyan ezt ma már tudjuk – nem történt meg, vagyis a „többfunkciós”, „EU-kompatibilis” középszint – legalábbis – önkormányzattal nem született meg. A Gyurcsány-kormány idején erőteljes próbálkozások indultak meg a regionális önkormányzatok kialakítása érdekében, de az Alkotmánybíróság a döntéseivel 2007-ben és 2008-ban¹⁸ végleg pontot tett a „lopakodó regionalizáció” (Rechnitzer, 2012) végére.

A területi fejlesztések során öt alapvető javasolt figyelembe venni. Ezek az alapelvek a Területfejlesztési Menetrend végrehajtására kezdeményezett Első Akcióprogramban kerültek megfogalmazásra. Ennek értelmében öt alapvető elv van, amelyet a területi szintet érintő reformok során figyelembe kell venni:

- A tervezés során figyelembe kell venni az ágazati politikák területi hatásait.
- Erősíteni kell a kommunikációt az ágazati és a kohéziós politika között.
- Növelni kell az ágazati politikák területi hatásival kapcsolatos ismereteket.
- Erősíteni kell a területi kohézióra vonatkozó koordinációt mind nemzeti, mind európai szinten.
- Szükséges a fejlesztési szempontoknak, a földrajzi adottságoknak és funkcióknak a leginkább megfelelő területi szintek kijelölése (Faludi, 2009, 25).

Összességében elmondható, hogy a kilencvenes évek közepétől a reformok között egyre inkább megfogalmazódtak a megyei szint alternatívái. A *rescaling* azaz az átméretezés mint kulcsszó jelent meg az elméleti és a gyakorlati közigazgatásban is. Ahogyan azt Pálné Kovács Ilona írta egyik cikkében: Magyarországon a *rescaling*ban több volt a mintakövetés, mint a tényleges tanulás, a belső felismerések és az alkalmazkodás helyett a külső impulzusok követése volt a meghatározó (Pálné, 2012, 34). Pálné elmélete szerint a magyar regionalizációt három szakaszra lehet felosztani. Az első szakaszban a közigazgatási határok érintetlenül hagyása mellett jelentek meg az új területi működési keretek. A második szakasz a régiók közjogi státuszának kialakításáról szólt, mely kísérletek eredményességi mutatóit ismerjük. Az önkormányzati régiók kialakításának víziója az akkori kormány programjának szerves része volt, de a megfelelő arányú támogatottság híján a regionális önkormányzatok nem valósultak meg. Végül a magyar regionalizáció harmadik szakaszát Pálné Kovács Ilona a „*régiók sorvadásának*” koraként nevezi (Pálné, 2012, 34).

¹⁸ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, 131/2008. (XI. 3.) AB határozat.

4. Záró gondolatok

A tanulmány célja, hogy több irányból rálátást mutasson a régióra és felidézze a magyar területiális közigazgatás „regionális” időszakát.

A tanulmány első részében a régió mellett a regionalizáció és a regionalizmus fogalmait is vizsgáltam. Erre építve bemutatásra kerültek egyes motivációs tényezők, amelyek triggerai a regionalizmusnak.

Nem hagyható ki az európai regionalizmus vizsgálata sem egy régióval foglalkozó tanulmányból, tekintettel arra, hogy a régió alapkaraktere, a legfontosabb jellemzője a változatosság és a sokszínűség egy platformra helyezése. Az Európai Unió regionalizációs elképzelései éppen ezt a sokszínűséget voltak hivatottak összefűszni egy területinek mondott egység által, amely egység mintaként szolgálhatott valamennyi uniós állam számára. Az egységesség kialakulási folyamatát követően a hazai regionalizációs törekvések vázlatos bemutatása következett, amely a tanulmány második részének volt a tárgya.

Összességében elmondható, hogy a régió mint fogalom, és mint szervezeti egység vitathatatlanul a magyar közigazgatás része a mai napig is, csupán az erőteljesnek tervezett, a területi közigazgatást formáló, szuverenitással rendelkező elképzelés, a „főszerep” helyett egy jóval formálisabb „mellékszerep” jutott neki.

Hivatkozások

- Balázs I. (1993). *Gondolatok a regionalizációról*. MAKI.
- Engel, C. (1993). Le Statut et les Competences des Régions en Europe Occidentale. In C. Engel, & J. Charpentier (Szerk.), *Les Régions de l'Espace Communautaire* (pp. 15–32). Presses Universitaires de Nancy.
- Faludi, A. (2009). The Portuguese, Slovenian and French Presidencies 2007–2008 - A Sea Change in European Spatial Planning? *European Journal of Spatial Development*, 7(4), 1–33. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5137857>
- Freeman, O. (1993). Régionalisme et Régionalisation en Europe. In J. Sługocki (Szerk.), *Regionalism in Europe: Traditions and New Trends* (pp. 135–142). Bydgoszcz.
- Gálosi-Kovács B., & Haffner T. (2016). A területfejlesztés magyarországi intézményesülése. *Új magyar közigazgatás*, 9(2), 1–8.
- Halász I. (2014). Az egységes és az összetett államok. In Bende Zs., & Halász I. (Szerk.), *Összehasonlító alkotmányjog* (pp. 39–55). NKE Szolgáltató Kft.
- Horváth M. T. (2004). A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti rend és működés. In Horváth M. T. (Szerk.), *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén* (pp. 5–34). Magyar Közigazgatási Intézet.
- Kaiser T. (2010). A magyar területi középszint európaizálódása. In Kákai L. (Szerk.), *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* (pp. 31–41). Publikon.
- Kaiser T. (2022). A megyék és a területfejlesztés évtizedei: változó intenzitású szerepvállalás. *Comitatus*, 32(242), 3–11. Online: <https://shorturl.at/EDRi6>
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe*. Edwar Elgar.
- Kovács T. (2000). Magyarország régiói. *Statisztikai szemle*, 78(12), 945–962. Online: <https://shorturl.at/fXEtK>
- Mezősi G. (1993). A földrajzi táj. In Borsy Z. (Szerk.), *Általános természetföldrajz* (pp. 807–818). Nemzeti Tankönyvkiadó.

- Nagy R. (2004). Közép-Európa történeti régiói. *A Hét*, 2(19), 6–7.
- Nemes Nagy J., & Szabó P. (2001). Regionális folyamatok, regionális fejlődés. In Beluszky P., Kovács Z., & Olessák D. (Szerk.), *A terület- és településfejlesztés kézikönyve* (pp. 55–66). CEBA.
- Pálné Kovács I. (Szerk.). (2006). „Európában a megye” „Közigazgatási reformok – 15 év után”. *Előadások és hozzászólások a 2005. október 19-20-i pécsi konferencián*. Baranya Megyei Önkormányzat.
- Pálné Kovács I. (2012). A középszintű kormányzás Magyarországon. *Új magyar közigazgatás*, 5(10), 33–36.
- Pálné Kovács I., Tuka Á., Schmidt A., Vadál I., & Kákai L. (2013). *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszék. Online: <https://shorturl.at/rui7Y>
- Rechnitzer J. (2012). A régiók az elmúlt 20 év területi politikájában. In Bajmócy Z., Lengyel I., & Málóvics Gy. (Szerk.), *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság* (pp. 175–194). JATEPress. Online: <https://shorturl.at/6C9Wh>
- Rechnitzer J. (2014). *A megyétől a megyéig*. In Patyi A., & Lapsánszky A. (Szerk.), *Rendszer-váltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. (pp. 447–456) Wolters Kluwer Kft.
- Temesi I. (2006). *Regionalizmus és regionalizáció* [Doktori értekezés]. Pécsi Tudományegyetem. Online: <https://shorturl.at/rjxIm>
- Verebélyi I. (2008). Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis?. *Új magyar közigazgatás*, 1(2), 1–5.
- Wagstaff, P. (1999). Regions, Nations, Identities. In P. Wagstaff (Szerk.), *Regionalism in the European Union* (pp. 4–18). Intellect.



A KÖZÖSSÉGI MÉDIA KÖZIGAZGATÁSI ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI ÉS AZOK MÉRHETŐSÉGE

VARGA FERENC* 

* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: varga.ferenc@kre.hu

Absztrakt

A tanulmány a közösségi média közigazgatásban való alkalmazásának mérési lehetőségeivel foglalkozik, kezdve az amerikai kormányzati szervek közösségimédia-alkalmazásának kezdeti gyakorlatával, áttekintve annak hiányosságait és esetleges nehézségeit, ami elvezetett egy mérési keretrendszer koncepciójához. Ezt követően – a kapcsolattartási szintek fejlődésén és azokhoz kapcsolódó egyes példákon keresztül – az angolszász (elsősorban az angliai) önkormányzati tapasztalatok, majd a nyugat-európai önkormányzatok körében végzett közösségimédia-jelenlét mérési eredményei kerülnek bemutatásra. Végül a kelet-közép európai önkormányzatok Facebook használatával kapcsolatos mérési tapasztalatok összefoglalására kerül sor, két országra vonatkozóan.

Kulcsszavak

közösségi média, mérés, mérési keretrendszer, kormányzat, önkormányzat

Abstract

The paper focuses on the measurement of the use of social media in public administration, starting with the initial practice of social media use in US government agencies, reviewing its shortcomings and potential difficulties, leading to the concept of a measurement framework. This is followed by a discussion of the experience of Anglo-Saxon local government (mainly in England) through the development of contact levels and some examples of these, and then the results of measurement of social media presence among Western European local governments. Finally, a summary of the measurement experience of Facebook use by local authorities in Central and Eastern Europe is presented for two countries.

Keywords

social media, measurement, framework, government, local government

1. Bevezetés és háttér

A Pew Research Centre felmérése (Perrin, 2015) szerint 2005-ben az internetező amerikai felnőttkorúak 10%-a, 2008-ra a 35%-a rendelkezett legalább egy közösségimédia-profillal, melynek kétharmada városi lakos, egyharmada vidéki lakos volt. 2008-ban a 301 millió¹ Egyesült Államok 180 millió felnőtt lakosságának (UN Population Division, 2022) 74%-a (ITU, 2008), azaz 133 millió fő használta az internetet, amelyből 47 millió fő tehát rendelkezett legalább egy közösségimédia-profillal. Látható, hogy a Web 2.0 technológia elterjedése a potenciális ügyfelek (és választók) körében egyértelmű hatással lehet a közszférára is, hiszen egy-egy állami szerv vagy személy céljai elérése érdekében használatukkal célzottabb, nagy tömegeket elérő kommunikációt folytathat. Ez egyrészt nagymértékben növeli az átláthatóságot, hiszen ahol kötelező (USA), vagy saját elhatározásból alkalmazzák a kormányok, soha nem látott mértékű átláthatósági követelményekkel szembesülnek a közvetlen és azonnali kétirányú kommunikáció révén, amelyeket a közösségi platformokat használó, önszerveződő digitális közösségek tovább ösztönöznek (Chun et al., 2010). Másrészt elősegítheti a polgárokkal és közösségekkel való párbeszédet, az együttműködést és a részvételt. Ily módon bővíthet a résztvevők száma, támogatás biztosítható egy cél számára, valamint identitás és bizalom teremthető (Strandberg, 2006), így kifejezetten alkalmas pl. politikai kampányhasználatra (Dixon, 2010, 435), de képes növelni a polgárok részvételét a közszféra folyamataiban, beleértve a szakpolitikák kidolgozását és végrehajtását is. Harmadrészt javíthatja a közszolgáltatások minőségét (Osimo, 2008), és végül: a szervezeteken belüli szakértők felhasználásával e platformok segíthetik a tudásmentés és a hatóságok közötti együttműködés javítását is (Nisar et al., 2019).

Az ebben rejlő lehetőségeket a központi közigazgatási szervek, ezen belül is főként a politikai szereppel bíró személyek a 2000-es évek elején fedezték fel, így ezek közigazgatási alkalmazhatóságát is politikai gyökerek határozzák meg (Csáki, 2006). Merkovity (2009) elemzésében fejti ki, hogy Barack Obama 2008-as elnöki kampányát nagymértékben a közösségi oldalakra helyezte, tudatos közösségimédia-használattal, melyet Nyílt Kormányzati Kezdeményezésével (a továbbiakban: Memorandum) a központi szervezetek számára is kötelezővé tett (Obama, 2009). Az e-kormányzat szellemében kelt Memorandum rendelkezései alapján ezen innovatív technológiák bevezetése három különböző célt szolgált: (1) az átláthatóság növelése, (2) a szervezetek közötti és a szervezeten belüli együttműködés támogatása és (3) a nyilvánosság részvétele és bevonása innovatív formáinak lehetővé tétele (Zients, 2010). A közösségimédia-alkalmazások ezredfordulót követő évekre jellemző használata a közszférában a kormányzati információs és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazásának ötödik hullámaként definiálható, a nagyszámítógépek (1950-1960-as évek), a központi időmegosztó rendszerek (1970-1980-as évek), a miniszámítógépek és a helyi hálózatok (1980-1990-es évek) és az online e-szolgáltatások (1990-2000-es évek) időszakát követően (Bretschneider & Mergel, 2011, 192).

Bretschneider és Mergel (2011, 199) rávilágított, hogy a Memorandum hatására a közösségimédia-technológiák alkalmazása az amerikai szövetségi kormányzati szervek körében gyors ütemben terjedt, hiszen kötelezővé tette számukra, ugyanakkor annak sikeres használatát segítette a közösségi szolgáltatások polgárok körében megnövekedett használata is, valamint az az igény, hogy az információk a lehető legrövidebb úton eljussanak a címzettekhez céljaik elérése érdekében (Doll & Torkzadeh, 1987). Természetesen e jelenségnek, mint az IKT-k bármely új hullámának a megjelenése a kormányzati hatékonyság és eredményesség szempontjából elő-

¹ <https://www.census.gov>

nyökkel járó várakozásokat, de kihívásokat is hozott magával. Bár a közösségi platformok demokratizáló hatással bírnak, hiszen lehetőséget biztosít véleményük kifejtésére azoknak is, akik eddig nem, vagy csak korlátozottan vettek részt a politikai döntéshozatalban (Shirky, 2011), ugyanakkor az is igaz, hogy az ezen keresztül végzett „közvélemény kutatással” könnyebb visszaélni, esetleg téves következtetéseket levonni (Lin et al., 2011).

A Gallup (2023) felmérése szerint 2010-re az amerikai állampolgárok csak kb. 10%-a szavazott bizalmat a hivatalos kormányzati hírforrásoknak, figyelmük jobbra a közösségi oldalakon közzétett, „társadalmilag ellenőrzött információk és hírek” felé fordult (Pew Research Center, 2010). Figyelemre méltó, hogy – bár az intenzív polgári használat mellett a közigazgatás intézményei lassabban váltak a közösségi oldalak „hírforrásaivá” – már 2012 májusára az amerikai szövetségi kormány 698 minisztériuma és hivatalaik 488 Facebook-oldalt, 363 Twitter-fiókot, 247 YouTube-csatornát és 71 Flickr-fiókot hoztak létre tartalmaik népszerűsítésére és az állampolgárokkal való kapcsolattartásra (Mergel, 2013b). Csak a Védelmi Minisztérium „égisze alatt” 2468 Facebook-oldal, 653 Twitter-fiók, 448 YouTube-csatorna és 427 Flickr-fiók jött létre. Ez persze nem azt jelenti, hogy a kormányzati hivatalok felcserélték volna az általuk ellenőrzött és működtetett hivatalos csatornáikat harmadik felek által fenntartott felületekre, inkább csak nyitottak a közösségi felületek napi rutinszerű használata iránt (Dunn, 2010). Egyrészt a meglévő tartalmak újabb csatornákon történő terjesztése céljával, másrészt annak érdekében, hogy az állampolgári visszajelzések révén mérni tudják a közvéleményt. További lehetőség, hogy oda-vissza interakciót generálnak a problémák, vagy közügyek tényleges megvitatása érdekében (Mislove et al., 2010). Kivételesen pedig előfordul, hogy tényleges tranzakciókra használják, vagyis kormányzati szolgáltatások tényleges lebonyolítását próbálják meg elvégezni a közösségimédia-alkalmazásokon keresztül. Ez utóbbi esetben azért látnunk kell, hogy a szolgáltatók által teljes mértékben felügyelt, gyorsan változó technikai megoldásokhoz, a bejelentés nélkül folyamatosan módosított szolgáltatási funkciókhoz a közigazgatásnak sokkal nehezebb, vagy szinte lehetetlen alkalmazkodnia (Mergel, 2012b). További nehézséget okozott, hogy a fejlesztések nagy részét nem a platformszolgáltatókon keresztül, vagy a velük kötött megállapodás szerint, hanem az állami megrendeléseket teljesítő, hosszú távra szerződött szolgáltatók végezték (vö. Brown & Osborne, 2013), akik az e-kormányzati szolgáltatások terén is, sokszor lassabban, és a belső igényekhez vagy meglévő rendszerekhez igazították a fejlesztéseket (Lazer et al., 2011), nem pedig a platformszolgáltatók gyorsan változó működési kereteihez. Nehezen értelmezhetők a közösségi felületek dinamikáján belül a törvényben meghatározott ügyintézési határidők is. Továbbá a közösségi felületeken önfejlesztő módosítások is történnek, amelyekhez igazodni szükséges, ilyen volt például a # bevezetése a Twitteren (Gannes, 2010). Erre egyébként pozitív példa is volt – az amerikai külügyminisztérium alkalmazta a #AskState megoldást az állampolgári és újságírói kérdések megválaszolásához, vagy politikai döntések kifejtéséhez.² Látható tehát, hogy a közigazgatás különböző szerveinek kihívásokkal kell szembenézni, amennyiben megfelelő módon kívánják alkalmazni a közösségi felületeket.

² Lásd például: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/06/193708.htm>, <https://e-pluribusunum.org/tag/ask-state/>, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/07/27/us-department-state-hosts-spanish-language-twitter-briefing>

2. Lehetséges kihívások

Az állampolgári kapcsolattartás közösségi felületekre is történő áthelyezése esetén számolni kell azzal, hogy ez a fajta kommunikáció nem a hagyományos felülről lefelé történő (pár)beszéd (Csáki-Hatalovics, 2021). Meg kell találni a módját, hogy hogyan illeszkedjen a meglévő mechanizmusokba, valamint az interakciók helyes értelmezéséhez és elemzéséhez megfelelő keretrendszert vagy mérőszámokat célszerű felállítani. Mindezt úgy, hogy az átláthatóság, a szervezeti kultúra és a hatékonyság megtartása mellett történjen.

A közösségimédia-felületek használata nagy elvárásokat támasztott az átláthatóság új formáival, az egykor közzétett információk nyilvánosságával és az elszámoltathatósággal kapcsolatban, ami alapvető kihívást jelentett a kormányzat statikus információs és tájékoztatási gyakorlata számára (Brown & Osborne, 2013). Ugyanis az állampolgárok újra értelmezték szerepüket a részvételi demokráciában, hiszen ezeken a felületeken nem csak választásokon tudják elmondani a véleményüket a kormány, vagy valamely szervének működésével kapcsolatban. Ezek a felületek azonnali reagálási és közvetlen visszajelzési lehetőséget biztosítanak, így amint egy hivatal (vagy valamely képviselője) hajlandó belépni ebbe a dialógusba, a polgárok részéről előbb-utóbb megjelenik az elvárás a valós idejű eszmecsere és a feltett kérdésekre adott válaszokra (Gregory, 2010). Látható tehát, hogy a korábbi e-kormányzati megoldásokhoz képest magasabb az interaktivitás foka, valamint a kormány, vagy valamely szervének és az állampolgároknak a tartalomgyártó szerepe (Cormode & Krishanmurthy, 2008). Ez természetesen magába foglalja a döntési folyamatok nyilvánosságát is, elmozdulva a „tudni kell” megközelítés felől az „osztani kell” felé (Dawes et al., 2009). Míg korábban az átláthatóságot elsősorban adatvédelmi fogalomkörben vizsgálták – azaz mely adatok nyilvánosak és melyek zártak – a közösségimédia-felületeken ennek már több rétege lehet. Itt szabályozási szinten már nem csak arról van szó, hogy az ügyfél hogyan lép kapcsolatba hivatalosan az állam valamely szereplőjével, hanem arról is, hogy a közösségi médiában hivatalosan közzétett tartalomhoz hogy fér hozzá (GAO, 2012), milyen körben osztja tovább és milyen célzattal (Roberts, 2012). Ezek alapján arra jutunk, hogy a közösségi térben nehéz megteremti az egyensúlyt a nyilvánosság átláthatóság iránti elvárása és a kormányzat azon törekvése között, hogy valóban nyílt hozzáférést biztosítson a működéséhez és döntéshozatali folyamataihoz.

A szervezeti kihívások között mindenképp számba kell venni, hogy a felülről lefelé történő kommunikációt szétfeszíti a közösségi felületekre jellemző gyors interakció, a szerkesztési, jóváhagyási, kiadmányozási protokollok jelentősen lassítják a kommunikációt. Ennél fogva a hivatalok által kialakított közösségi felületek vagy blogok csak a 24/7 hozzáférés illúzióját kelthetik (Mahler & Regan, 2011), így célszerű akár külön szervezeti egységet létrehozni a közösségi felületeken megosztani kívánt információk összegyűjtése és az interakció kezelése érdekében (Mergel, 2012a, 287). Erre a célra hozta létre az amerikai kormány (The White House, 2012) az Általános Szolgáltatási Igazgatóságot (General Services Administration, GSA), amely központi szolgáltatást nyújt a közösségi médiával kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban is. A GSA azóta többször módosított útmutatója a közösségi média hivatalos használatához³ arra utasította a hivatalokat, hogy az egységes teljesítménymutatók kialakítása érdekében egységes módszerekkel monitorozzák azt, ami a kezelésükben van, tehát ők mint a közösségi média felhasználói felelősek azért, hogy folyamatosan ellenőrizzék a tulajdonukban lévő oldalakat. Az oldal jóváhagyásáért felelős személynek vagy az általa megbízott személynek biztosítania

³ The Social Media Navigator – GSA’s Guide to Official Use of SocialMedia

kell, hogy az információk pontosak, időszerűek, relevánsak és teljesek legyenek, és ne befolyásolják hátrányosan a GSA vagy a szövetségi kormány küldetésének és feladatainak végrehajtását (GSA, 2023). Természetesen az e-kormányzati eszközökhöz hasonlóan a hivatalnokok és a vezetők információ- és adatbiztonságra vonatkozó kétségeit is csökkenteni kell (Zuboff, 1985), egyrészt itt is el kell fogadni, hogy a közösségi felületeken folyó interakciókból elérhető információkat be kell építeni a vitákba, másrészt a korábbi e-kormányzati eszközök esetén is felmerült negatív tapasztalatok ellenére ezeknél is nyitottnak kell maradni ezen technológiák iránt is. Összegezve tehát akkor lehet sikeres a közösségi platformokon keresztüli kapcsolattartás, ha ennek gyakorlatát a meglévő folyamatoktól eltérően végzik, melyhez idővel a szervezeti kultúra is igazodik, ugyanakkor ez a közigazgatási szervezetek analóg viselkedési mechanizmusait teremtheti meg (Mergel, 2012a, 288). Az örök kérdés minden esetben ugyanaz: egyáltalán lehetséges-e mérni a folyamat eredményeit, és ha igen, hogyan mérjük azt?

3. Mérhetőség

A hatékonyság, hatás és eredményesség mérése talán a legnehezebb feladat. A nagy nemzetközi szervezetek az e-kormányzati eszközök vizsgálata során ritkán alkalmaznak kifejezetten közösségi médiára fókuszáló mérési keretrendszereket, a közösségi média mutatóként legfeljebb az online részvétel egyik indikátoraként jelenik meg (Molnár, 2020). Azon intézményeknél, ahol egyáltalán vállalkoznak erre, a közösségimédia-használat hatékonysága körében legfeljebb a lájkokat, a kommenteket és talán a tovább osztásokat vizsgálják. Ezen a gyakorlaton viszont Mergel (2013a) szerint – mivel megbízható képet nem ad a közösségi felületek használatának sikerére vonatkozóan – tovább kell lépni, és a beszélgetési adatokat, a felmerülő problémákat és a véleményvezérek szöveges bejegyzéseit kell ténylegesen elemezni, hiszen ha nem reagálnak az érkező érzelmi reakciókra vagy a visszajelzésekre, az inkább csak ront a megítélésén. Ugyanis egy közösségi felületeket aktívan használó kormányzat további csatornákat nyit a digitális interakciókról, tartalmakról és kifejezett online érzelmekről szóló nagy mennyiségű adat beáramlása előtt, amelyeket elemezni és értelmezni kell, hogy megértsék, milyen mértékben támogatják a kormányzat célkitűzéseit (Lazer et al., 2009). A követők, vagy csatlakozók számának növelése nem feltétlenül jelenti azt, hogy az intézmény által kitűzött célok teljesülnek. Ugyan vannak már elérhető szoftverek (pl. SentiOne, Neticle) a közösségimédia-profilok mérésére, ugyanakkor teljesen átfogó képet még egyik sem tud biztosítani. Ha be is tudják azonosítani a véleményvezéreket, nagyban torzíthatják a képet a „törzsutasok”⁴ és a tényleges szakmai felkészültséggel rendelkező, a problémákra valós, vitaképes megoldásokat javasoló, értékes hozzászólások nehezebben kiszűrhetők (Mergel, 2010).

Az Egyesült Államokban voltak kezdeti próbálkozások a közösségi média alkalmazásának elemzésére. A 2010-es éveket megelőzően, ezeket online (e-kormányzati) szolgáltatásnyújtásként azonosítva, azok különböző típusainak alkalmazását vizsgálták mintegy a kormányhivatal honlapján megjelenő interaktív eszközöként. Ilyen volt például Melitski (2003) négylépcsős modellje, amely annak értékelésére alkalmas, hogy egy hivatal profilja milyen mértékben statikus, interaktív, tranzakciós vagy transzformációs jellegű. Ez a négy dimenzió valamelyest

⁴ „frequent flyers” (törzsutasok) Eredetileg azokat illették vele, akik mindig ugyanazzal a légitársasággal utaztak, klubtagok voltak, és ragaszkodtak csak egy szolgáltató termékeihez. A közösségi médiában azokra a személyekre is használják, akik vagy beépített szószólók, vagy egy adott témában akár több felületen is erőteljesen hirdetik a saját véleményüket, elnyomva mások véleményét.

segíthet a profil tulajdonosának felmérni az oldal kapacitását. Stowers (2004) módszere, a be-menet (milyen anyagi, humán és technikai erőforrásokat használtak fel a felület kialakítására és fenntartására) alapján értékelt eredmény köztes (pl. az adott információ hitelessége, pontossága, megosztások mértéke), vagy végső eredmény (pl. az ügyfél felületen eltöltött ideje, megválaszolt problémák, kérdések száma stb.) mérése sem adhat egyértelmű válaszokat, hiszen a közösségi felületen történő interakció nem feltétlenül növeli az állampolgári bizalmat, vagy az elszámoltathatóságot. Ugyanakkor Moon (2002) megállapításai szerint azok az állampolgárok, akik inkább a kormányzati honlapokról fogyasztanak információkat, általában nyitottabbak az interaktív szolgáltatásokra is. Ez pedig vitathatatlanul megalapozza a közösségi felületek iránti állampolgári elfogadást. Suen (2006) az e-kormányzati funkciók vonatkozásában az interaktivitás három különböző szintjét azonosította: egyirányú interaktív, félig kétirányú interaktív és kétirányú interaktív. Az egyirányú interakciók a kormányzati információk átadására összpontosítanak, pl. online szavazás, közvélemény-kutatás vagy felmérések formájában. A félig kétirányú interakciók közé tartoznak az online vitafórumok, az online hozzászólások vagy információk online kérése. A kétirányú interaktív elkötelezettség már magában foglalhatja a profilok személyre szabását, a profilokon történő információkeresést, vagy az információk lekérdezését (Csáki-Hatalovics & Czékman, 2019). Összegezve, a közösségi felületek alkalmazásának kezdeti vizsgálatai azokat hagyományosan e-kormányzati eszközként közelítették meg, ugyanakkor olyan álláspont is fellelhető, miszerint nem is lehetséges az e-kormányzati kezdeményezések (így a közösségi platformok alkalmazásának) aggregált értékelése (pl. Luna-Reyes et al., 2012, 324). Ennek ellenére Mergel és kutatócsoportja mégis tett egy próbálkozást, melyet a következőkben mutatok be, egyéb európai tapasztalatokkal.

4. Nemzetközi mérések

4.1. Egy amerikai keretrendszer kormányzati szinten

Az alábbiakban vázolt kutatás alapján már a 2010-es évek elején megfogalmazódott az igény egy egységes mérési technika kialakítása és az amerikai szövetségi kormányzatban történő alkalmazása iránt annak megismerése érdekében, hogy a közigazgatás és az állampolgárok között a közösségi média csatornáinak használatával létrejövő interakció különböző szintjei mennyiben segítik egy közigazgatási szervezet céljainak elérését, végső soron a Memorandumban megfogalmazott elvárások teljesülését. Mergel (2013a) és kutatócsoportja a szövetségi kormányzat 25 szervezeti egységében végeztek interjúkat adatgyűjtést annak érdekében, hogy a kormányzati közösségi médiával foglalkozó szakemberek információs igényeit felmérjék. Az interjúk során konkrét kérdéseket tettek fel arra vonatkozóan, hogy a közösségi médiával foglalkozó vezetők hogyan hajtják végre a Memorandum rendelkezéseit az átláthatóság, a részvétel és az együttműködés növelése érdekében. A Memorandum értelmezésében (Obama, 2009, 1), a transzparenciát úgy kell megvalósítani, hogy a szerv folyamatosan tájékoztatja az állampolgárokat a közösségi médiafelületeken keresztül arról, hogy a kormányuk mit tesz. A részvételt úgy kell megvalósítani, hogy az állampolgárok kollektív szakértelmével és információik segítségével – azaz a közösségi felületeken történő hozzászólásaikkal és visszajelzéseikkel – járuljanak hozzá a szakpolitikai döntéshozatalhoz. Az együttműködés keretében pedig a nyilvánosság visszajelzését kell kérni az az interakció szintjének értékelése és javítása, valamint az új lehetőségek azonosítása érdekében. A közösségi médiacsatornákat alkalmazó intézménynek tehát az eszmecsere fokozásában, a kormányzati szereplőkkel való együttműködésben, a kormányzati

célok teljesítésülését szolgáló innovatív ötletek kidolgozásában kérniük kell az állampolgárok részvételét. Nos, az interjúk rávilágítottak arra, hogy az intézmények semmilyen mérést nem alkalmaztak, legfeljebb a szolgáltató által biztosított adatokat vizsgálták (Mergel, 2013a, 330–331). Az átláthatóság tekintetében a szervezetek főként csak a jelenlétre fókuszáltak, még a követők számával sem foglalkoztak igazán. Nem történt meg a célközönség elemzése, arról sem volt információjuk, hogy a követők például mennyire reprezentatívak. A részvétel területén főleg a weboldalakon közzétett információkat ismételték meg a közösségi médiában, esetleg kérdőíves felmérést végeztek, de volt arra is példa, hogy konkrét jogszabálytervezetre vártak véleményeket vagy javaslatokat. Ezek mérésére is az egyes szolgáltatók által biztosított statisztikákat (pl. Google Analytics) alkalmazták. Az együttműködés vonatkozásában pedig kizárólag az egyirányú interaktivitást – a kormányzat által posztolt tartalom tovább osztását vizsgálták. Ennélfogva nem használták a közösségi felületeket oda-vissza beszélgetésekre, ami innovatív meglátásokhoz vagy ötletekhez vezetett volna, mintegy passzív stratégiával kizárólag a kommentek feldolgozása történt meg.

A keretrendszer kialakítását tehát indokolta egyrészt az a paradoxon, ami a Memorandumban megfogalmazott részvétel és együttműködés fokozására vonatkozó elvárás és az intézmények gyakorlati megvalósítása között húzódott, másrészt az, hogy a szolgáltatók által biztosított vagy ingyenesen elérhető statisztikák nem adtak sem szignifikáns, sem megbízható adatokat. Harmadrészt a visszajelzések igazolták, hogy a szervezetek szinte kizárólag egyirányú, „push” kommunikációt folytattak más oldalakon is megjelent információk megosztásával, jellemzően a statikus weboldalakra jellemző (Moon, 2002, 426) tájékoztatási vagy felvilágosítási céllal. Néhány esetben megfigyelhető volt a kedvező elmozdulás – például a szakpolitikai vagy jogszabálytervezetek véleményeztetése – de a legmagasabb elköteleződési szint vitathatatlanul az együttműködés, amikor az állampolgárok már nem csak kommentelnek és véleményeznek, hanem saját tartalmakat töltenek fel és le, azok alapján beszélgetéseket kezdeményeznek, csatlakoznak kormányzati blogokhoz, YouTube-csatornához, s a folyamat végén már az offline térben is aktivitást mutat egy-egy kormányzati kezdeményezés mentén (pl. adománygyűjtést, aláírásgyűjtést generál, jótékonykodik, vagy éppen a kormányzati üzenetek alapján hajlandó szavazáson részt venni).

Fentiek alapján, Mergel az alábbi keretrendszert állította fel a közösségi média interakciók méréséhez:

1. táblázat: Mergel-féle keretrendszer a közösségi média interakciók méréséhez a közzférában

Küldetés	Cél	Taktika	Közösségi média mechanizmusok	Eredmény
Transzparencia	Tájékoztatás és felvilágosítás	Egyirányú	<ul style="list-style-type: none"> – Követők és kedvelők/barátok száma (változás a kezdetektől) – FB kedvelések – Twitter követők – A blog egyedi látogatottsága – Az oldalon töltött idő <30 perc – Csak a kezdőlapot látogatja – Nézettség a YouTube-on és a Flickr⁵-en – „Olvasd tovább” kattintások 	Megbízhatóság, bizalom

⁵ Az Egyesült Államokban közkedvelt fénykép és videómegosztó applikáció.

Küldetés	Cél	Taktika	Közösségi média mechanizmusok	Eredmény
Részvétel	Elköteleződés	Kétirányú	<ul style="list-style-type: none"> – Átkattintások a közösségi oldalakról – Elérés: demográfiai adatok (nem, hely, városok) – Könyvjelzők és tartalmak feltárása – Twitter retweetek,⁶ hashtagek – Értékelések közzététele és vélemények – Többet tölteni az oldalon, mint 1 perc – Hozzászólások blog és Facebook – Értékelések a YouTube-on – Linkek száma és trackbackek⁷ – Bejelentkezések gyakorisága pl. a Foursquare-en⁸ 	Konzultáció, tanácskozás, elégedettség
Együttműködés	Rendszereken át-nyúló, kétirányú interaktivitás	Hálózatépítés és közös tervezés	<ul style="list-style-type: none"> – Tagság iránti kérelem egy LinkedIn csoportban – Előfizetés blogra, YouTube-csatornára – Facebook megosztások – Twitter közvetlen üzenetek – Saját tartalom létrehozása – Videók, dokumentumok letöltése – Beszélgetések – Önkéntesség, adományok – Offline akciók 	Közösségépítés és Témahálózatok létrehozása

Mivel a közösségi média mindhárom fenti szakaszt képes biztosítani (Mergel, 2015, 466), a ke-retrendszer alkalmazásához a következőket mindenképp figyelembe kell venni (Mergel 2013a, 332):

- A közösségi médiával foglalkozó közigazgatási vezetőknek fel kell mérniük, hogy a szabályok és előírások milyen adatok és interakciók gyűjtését teszik lehetővé a kormányzati szervek számára.
- A célok kitűzése alapvető feladat, hiszen az azok nélküli mérés valószínűleg nem vezet a kívánt eredményekhez.
- Értelmezni szükséges, hogy a közösségi médiaalkalmazásoknak használata hogyan változtathatja meg a kormányzat megítélését.
- Világosan meg kell fogalmazni, hogy mi az intézmény küldetése, és annak megvalósításához hogyan lehet hatékonyan felhasználni a közösségi médiát.
- Be kell azonosítani a szervezet potenciális közönségének általános összetételét, azon belül kik azok a hatásközpontok, véleményvezérek és fontos követők, akik a kormányzati tartalmakat saját kapcsolati hálózatukon keresztül terjesztik, annak érdekében, hogy követhető legyen a kormányzati tartalmak terjedési útvonala a közösségi hálón.

⁶ Valakinek a Twitteren tett bejegyzés tovább osztása egy Twitter-felhasználó által a saját kapcsolati hálójában, általában változtatás nélkül.

⁷ Egy webhelynek, különösen egy blognak küldött üzenet vagy link, ha egy másik blogról vagy webhelyről megemlítették vagy hivatkoztak rá.

⁸ Városkalauz applikáció, blogokkal, utasvéleményekkel, helyi nevezetességek és attrakciók bemutatásával.

Fentiek mentén, ha a közösségi médiával foglalkozó szakemberek képesek feltárni, hogy a megosztott információ hogyan terjedt a közösségi hálózatban, azt hogyan fogadták és milyen reakciókat váltott ki, gyakorlatilag a kormányzat egy passzív hallgatói funkcióba kerül, ahol tényellenőrzőként csupán a pontos és megbízható információk hálózatba juttatásáról kell gondoskodnia. Ez pedig öngerjesztő folyamattá válhat, hiszen minél több intézmény van jelen így a közösségi felületeken, az állampolgárok annál nagyobb mértékben hajlandók reagálni és megosztani információkat, vagy akár fizikailag is cselekedni. Ezen a ponton elérkeztünk a Participation 2.0 offline aktivitást kiváltó hatásához, amely különösen a helyi önkormányzatoknál érvényesült jobban.

4.2. Az angolszász helyi önkormányzatok Participation 2.0 tapasztalatai

Az önkormányzati közigazgatási mérési keretrendszereknek csak ritkán képezik részét a közösségi médiára vonatkozó mutató-elemzések (Molnár, 2018). A '90-es években kialakult Web 1.0-ás eszközök a felhasználók rendelkezésre bocsátott információk passzív megtekintésére korlátozódtak, a 2000-es évek elején kialakult felhasználóközpontú Web 2.0-ás eszközök az interaktív tartalomgyártás és megosztás révén már megkönnyítették az együttműködést (Howe, 2006). Bolívar (2015, 201) megállapításában a Web 2.0 vezet Government 2.0-hoz, ami pedig a Participation 2.0-t alapozta meg (Nabatchi & Mergel, 2010). Fentiek alapján a Participation 2.0 középpontjában tehát azok az új kommunikációs csatornák állnak, amelyek lehetővé teszik a kormányzat és a polgárok közötti kétirányú interakciót, a blogokhoz, Facebook-oldalakhoz való hozzászólást, a Twitter-üzenetek retweetelését, vagy akár nyilvános információk közzétételét más alkalmazásokkal, például az ügyfélfogadási idő Google térképpel való összekapcsolását (vö. Farazmand, 2012). A helyi önkormányzatok is a Participation 2.0 technikát használták arra, hogy bevonják a polgárokat a sürgető problémák azonosításába, szervezésébe, rangsorolásába és megoldásába. Például Kauai szigetén a vállalkozók és lakosok összefogtak, hogy megjavítsanak egy állami parkba vezető hidat, amelyre az államnak és a helyi önkormányzatnak nem volt pénze (Mallory, 2009).

A helyi önkormányzatok esetében is érvényesült az állampolgárok különböző szinten történő bevonása a döntéshozatalba, melyek Nabatchi és Mergel (2010, 86) szerint a következőképpen foglalhatók össze. Lukensmeyer és Torres (2006) tanulmányából kiindulva a részvétel mértéke és célja szerint az első szint a *tájékoztatási szint*, melynek célja a nyilvánosság kiegyensúlyozott és objektív tájékoztatásának biztosítása a problémák, az alternatívák, a lehetőségek és a megoldások feltáráshoz. Ez történt interaktív weboldalakon vagy közösségi felületeken (pl. Facebook, Twitter) keresztül. Ebben az esetben a közösségi médiát egyszerűen csak frissítésekre és arra használják, hogy a polgárokat további információkért visszairányítsák a weboldalakra, vagy arra, hogy a polgárok további problémát jelezzenek és kérdéseket tegyenek fel. A második szint a *konzultációs szint*, amikor fogadják a lakosok észrevételeit és kérdéseit, majd azokat megválaszolják, tehát kialakul egy interakció és a nyilvánosság visszajelzéseinek beszerzése az elemzéssel, alternatívákkal és/vagy döntésekkel kapcsolatban. Ilyenek például a SeeClickFix.com,⁹ FixMyStreet.com,¹⁰ Love Lewisham¹¹ vagy

⁹ Egy olyan felület, amely lehetővé teszi a lakosság számára, hogy jelentsék a problémákat, azonosítsák a javítási igényeket, megosszák véleményeiket és kérdéseket tegyenek fel helyi önkormányzati vezetőknek.

¹⁰ SeeClickFix.com-hoz hasonló felület az Egyesült Királyságban, itt lehet jelenteni például graffitis rongálást, illegális szemétkerakást, törött járó- és térköveket vagy közvilágítás meghibásodását bármely önkormányzatnak irányítószám vagy utcanev és település alapján.

¹¹ London egyik közösségszervező oldala. A Covid19-világjárvány alatt pl. ételkiszállító önkénteseket, illetve – a tömegközlekedés helyettesítése érdekében az idősek számára – személyszállító sofőröket toboroztak, adományo-

a Citizens Connect.¹² Szabó (2019, 109) megközelítésében pedig, a mobiltelefon-használók maguk is adatfeldolgozókká válnak, mellyel az adatgyűjtés és elemzés is egyszerűbbé válhat – gondoljunk például a személyes tapasztalatokon és nyilatkozatokon alapuló önkéntes földrajzi információs rendszerre (VGI), melyhez az adatokat maguk a felhasználók biztosítják a webes technológiákon keresztül. A *bevonás, vagy bevonódás szintjén* a helyi önkormányzat közvetlenül és folyamatosan együttműködik a nyilvánossággal annak érdekében, hogy a hatósági személyzet következetesen megértse a nyilvánosság problémáit és kéréseit. Erre kiváló példa volt a Wikipanning részvételen alapuló városstervezési módszer (Soligno et al., 2015). Az *együttműködési szint* jelenti a partnerséget a nyilvánossággal, azaz a döntés minden egyes szakaszában az intézmény együttműködik a lakosokkal, beleértve az alternatív javaslatok kidolgozását és az előnyben részesített megoldások meghatározását is. Erre jó példa a Virtual Ward online orvosi rendelés (Lewis et al., 2012), amikor az állampolgárok saját otthonukban vagy állandó tartózkodási helyükön megkapják a szükséges ellátást és kezelést orvosi útmutatással. A *felhatalmazás szintjén* pedig a döntéshozatali jogkör címzettjei maguk az állampolgárok. Erre inkább a kormányzat szintjén volt példa, a Virginia Idea Forum (Denhardt & Denhardt, 2015) bizonyos mértékben lehetővé tette az állampolgárok számára, hogy ötleteket adjanak a kormányzati működés javítására. A felületen a polgárok közösen megvitathatták az ötleteket, és együttműködhetek azok kidolgozásában és továbbfejlesztésében. Az ötleteket a kormány értékelte, és a legjobb értékelést kapott ötletekre az állam egy képviselője hivatalosan válaszolt (Nabatchi & Mergel, 2010, 83). Egy ilyen állami szintű kezdeményezés a helyi önkormányzatoknál is működhetett volna, ugyanakkor az állami kormányzat sem sokáig tette ezt lehetővé. Ugyanakkor a többszintű bevonásra és részvételre is volt példa, amikor Participation 2.0 technikát egyetlen alkalmazásban használták a nyilvánosság részvételi spektrumának különböző szintjein. Redbridge önkormányzata hozta létre a „Redbridge-i” oldalt,¹³ amelyen keresztül az önkormányzat a lakosok számára híreket és információkat közölt, véleményeket kért, de ugyanezen a platformon keresztül a lakosok intézkedési kéréseket is megfogalmazhattak, és közvetlenül az ügyintézőtől kaphattak választ.¹⁴ A másik hasonló felület a lakosok által generált „Harringay Online”¹⁵ volt, a mely a helytudatos állampolgári önszerveződésen alapult, és olyan célok elérése érdekében szerveződtek, mint a bűnözés visszaszorítása a „szomszédörségen”¹⁶ keresztül, vagy a parkok és közterületek szépítése takarítások révén.¹⁷ Erről az oldalról pedig az önkormányzat is folyamatosan értesült az aktuális állapotokról, vagy körendvédelmi körülményekről.

Fenti esetek jól mutatják a helyi önkormányzatok és a polgárok közötti kapcsolattartás módjában bekövetkezett jelentős változásokat. Eltérő eredménnyel, de sikeresen alkalmazták a polgárok bevonása, a felelősség megosztása, a sürgető közösségi problémák azonosítása és megoldása terén. Bizonyos esetekben erősödött „digitális szomszédság”, javítva saját közösségeik életét, valamint ezen önszerveződött közösségek átvettek olyan nem kritikus feladatokat és felelőségeket, amelyek hagyományosan az önkormányzat kezében voltak.

kat gyűjtöttek, online fitness kihívásokat, vagy közös online főzéseket szerveztek, ingyen nézhető tartalmakat osztottak meg stb.

¹² Egy pártoktól független amerikai platform, amely a politikából kiábrándult aktivistáknak segít abban, hogy önkéntes tevékenységet találjanak.

¹³ <https://www.redbridge.gov.uk/>

¹⁴ Lásd: <https://www.redbridge.gov.uk/report-it/>

¹⁵ Lásd: <https://harringayonline.com/>

¹⁶ Lásd: <https://harringayonline.com/page/harringay-area-police>

¹⁷ Lásd: <https://harringayonline.com/group/gardening>

4.3. Egy nyugat-európai helyi önkormányzatokra vonatkozó mérés tapasztalatai

Egy nyugat-európai felmérésében az amerikai tapasztalatokhoz hasonlóan arra jutottak, hogy az európai önkormányzatok közösségiplatform-használatára a blogok, a Wiki és a közösségi-média-profilok jellemzők (Bonsón et al., 2012, 125). A blog egy naplószerű felület, ahol az új bejegyzések a régiek fölött jelennek meg, és amely lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy az írásaikra érkezett reakciókat ellenőrizzék. Mivel a legtöbb blog interaktív, a látogatóknak lehetőségük van, hogy megjegyzéseket hagyjanak a különböző bejegyzésekhez. Ezek révén gyűjthetnek az önkormányzatok értékes információkat a társadalmi problémák feltárásához, de akár konkrét állampolgári kezdeményezése eszköze is lehet. A Wiki(pédia) egy olyan hálózat, amely lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy megosszák és osztályozzák egy általános vagy konkrét témával kapcsolatos tudásukat, és valós időben javítsák a tartalmat. Ez a lakosság közreműködésével a város hagyományainak és örökségeinek népszerűsítésére használható, és bizonyos körülmények között az ezzel foglalkozó munkavállalókkal való együttműködés erősítésében is hasznosnak tartják (Trkman & Trkman, 2009). A közösségi felületek pedig biztosítják, hogy ugyanazon az oldalon egyben vizsgálható és elemezhető legyen a közösség, annak véleménye, valamint az általuk közzétett tartalom. Például több önkormányzat létrehozott egy YouTube-csatornát és egy Facebook-oldalt, majd linkeket ágyazott be, de főként ugyanazokat az anyagokat tartalmazták, mint a saját önkormányzati honlapok (tájékoztatási szint). A Twitter pedig a közösségi hálózat és a mikroblog-eszközök keverékeként használták, elsősorban a politikusok politikai ambícióik érdekében, tehát politikai üzenetek megfogalmazására és a visszajelzések vizsgálatára. Ugyanakkor a közösségi oldalon lehetővé kell tenni, hogy a polgárok is kifejtsek az álláspontjukat a megosztott tartalmakkal kapcsolatban, hiszen az közvetlenebb kapcsolatot teremt a felek között (Postman, 2008, 75). Ez viszont csak akkor működik megfelelően, ha az intézménytől válaszüzenet is érkezik (Halavais, 2009, 449), azaz kétirányú a kommunikáció. Eccles és Krzus (2012, 112) szerint a helyi önkormányzatok aktívan használhatják a közösségi médiát a vállalati párbeszéd megnyitása érdekében is, hiszen a szervezet és az érdekelt felek közötti kapcsolatoknak két alapelve kell épülniük: együttműködésre és elkötelezettségre. Az együttműködés a szervezet és az érdekelt felek közötti aktív és valós idejű interakciókon, az elkötelezettség pedig a kölcsönösen előnyös eredményeken keresztül valósulhat meg.

Bonsón és kutatócsapata (Bonsón et al., 2012, 127) 15 európai uniós ország összesen 75 települését vizsgálta meg, és minden egyes helyi önkormányzatot egy 13 bináris tételből álló Szofisztikációs Index (SI) alapján értékelt. A 75 település összesen négy közigazgatási rendszertípust képviselt, az angolszász, az északi, a kontinentális germán és a dél-európai jellemzőkkel bírót. A mintaválasztás háttérében az húzódott meg, hogy az angolszász országok nagyobb valószínűséggel vezetnek be a piaci mechanizmusokat, és próbálják a közszolgáltatásokat a felhasználókra vagy az ügyfelekre jobban érzékenyebbé tenni. A skandináv országok szintén a polgárok igényeinek kielégítésére törekvő közigazgatási stílust hordoznak, hagyománya van a párbeszédnek és a konzultációnak. A germán és dél-európai országokra jobbra a bürokratikus, hierarchikus weberi közigazgatási jogon alapuló struktúrák hatnak. Minden egyes helyi önkormányzat weboldalán nyolc feltételt elemeztek, valamint hivatalos oldalak meglétét vagy nemlétét (hivatalos Twitter-fiók, hivatalos Facebook-csoport, hivatalos Facebook-oldal, hivatalos LinkedIn-csoport és hivatalos YouTube-csatorna). Az SI tehát a hivatalos honlap, valamint az egyes önkormányzatok főbb közösségi platformokon való aktív jelenlétének elemzésén alapult.

Az egyes helyi önkormányzatok SI-jét százalékos arányban számították ki, az 1-es pontszámot kapott paraméterek számát az SI-ben szereplő összes elem számához viszonyítva.

2. táblázat: a Bonsón-féle Szofisztikációs Index összetevői és alkalmazásuk aránya a vizsgált önkormányzatokban

Hivatalos web- oldal	Vezetőségi podcastok	20%	Web 2.0 összetevők
	RSS vagy Atom ¹⁸	77,3%	
	Vezetőségi vodcastok ¹⁹ a	0%	
	Az önkormányzat valós idejű webcast ²⁰ eseményei	8%	
	Widgetek ²¹	6,7%	
	Blogok	56%	
	Linkek a hivatalos YouTube-videókhoz a weboldalról	46,7%	
Külső csatornák	Az önkormányzati weboldal felhasználói által működtetett közösségi hálózat	2,7%	Közösségi média összetevők
	Hivatalos Twitter-fiók	32%	
	Hivatalos Facebook-csoport	16%	
	Hivatalos Facebook-oldal	17,3%	
	Hivatalos LinkedIn csoport	12%	
Hivatalos YouTube-csatorna	29,3%		

Forrás: Bosón et al. (2012)

A legelterjedtebb eszköz az RSS vagy az Atom volt, amelyet a helyi önkormányzatok 77%-a használt. A következő két eszköz – fontossági sorrendben – a helyi önkormányzati honlapon található blogok és a hivatalos YouTube-videókra mutató linkek, amelyeket az önkormányzatok 56%-a, illetve 47%-a használt. A vezetőség által készített podcastokat (20%), az önkormányzati rendezvények valós idejű webes közvetítéseit (8%) és a widgeteket (7%) nem nagyon alkalmazták, és ha az önkormányzati honlapon esetleg videós közvetítést osztottak meg, azok nem tették lehetővé a nézők visszajelzését. Csak két önkormányzat hozott létre saját közösségi hálózatot az önkormányzati honlapok felhasználói számára, de bizonyos korlátozásokkal, mivel nem állt rendelkezésre a képekkel ellátott komplex felhasználói profil létrehozásának, vagy a más felhasználók által olvasható bejegyzések közzétételének lehetősége. A kutatás során elemzett közösségi platformok közül a Twitter volt legnépszerűbb az önkormányzatok körében (32%-uk rendelkezett hivatalos Twitter-fiókkal). Ami a Facebookot illeti, az önkormányzatok mindössze 17%-ának volt hivatalos oldala ezen a platformon, ugyanakkor 29%-ának volt hivatalos YouTube-csatornája, amelyen a polgárok egyetlen YouTube-oldalon hozzáférhetnek az önkormányzat összes videójához, és még értesítést is kapnak, ha új videót töltek fel. Ezzel szemben a LinkedIn volt a legkevésbé népszerű, ami érthető, hiszen ez a platform inkább a szakmai kapcsolatok közösségi hálózata. A Twitteren átlagosan 803, a Facebookon átlagosan 1412

¹⁸ Az RSS és az Atom ugyanúgy a tartalomszindikációra (tartalom tovább osztása más felületeken) használt webes feed-formátum, bár történetük, szerkezetük, rugalmasságuk és szabványosításuk eltérő. Az RSS régebbi, gyakrabban használt és egyszerűbb szerkezetű, az Atom későbbi fejlesztés, rugalmasabb és szigorúbb XML-szintaxist követ.

¹⁹ Videós állományt közzé tévő podcast.

²⁰ Élő internetes közvetítés.

²¹ Kisalkalmazás vagy mini alkalmazás. Olyan kis helyet foglaló program, ami valamilyen aktuális információt közöl és más beágyazott webhelyre mutat, általában „felugró ablak” formájában (pl. ÁSZF gomb egy beágyazott pdf dokumentumra mutat).

követője volt az önkormányzatoknak. Átlag 576 Twitter-beszélgetés, 130 Facebook-csoport, 1610 YouTube-beszélgetés, és 111 717 Google-indexált blog tartalmazott az önkormányzattal kapcsolatos beszélgetéseket. Látható, hogy azok a helyi önkormányzatok, amelyek nincsenek jelen ezeken a közösségi platformokon, nem értesülnek arról, hogy mit mondanak róluk a polgárok, a helyi politikával, a közszolgáltatásokkal és a település mindennapi életével kapcsolatos véleményeket és érzéseket tükröző fontos információforrást mellőznek. Vizsgálatuk beszédes eredménye volt, hogy legfeljebb öt összetevőt használtak, és ennyit is csak két önkormányzat. Mindkét város podcastokat, RSS-csatornákat, blogokat és hivatalos YouTube-videókra mutató linkeket alkalmazott. Az önkormányzatok közel 60%-a 2-4 elemet használt, 27%-uk csak egyet (leginkább RSS-t), 12%-uk pedig egyet sem. Ami az egyes önkormányzatok jelenlétét és aktivitási szintjét illeti az elemzett közösségimédia-platformokon, az önkormányzatok mintegy felének semmilyen formában nem volt aktív jelenléte egyik elemzett közösségi hálózaton sem. Volt olyan település, ahol igen magas volt az önkormányzattal kapcsolatos polgári párbeszéd, ugyanakkor az adott önkormányzat jelen sem volt az adott platformon. Az átlagos SI érték 25% körül volt, de a 75 uniós helyi önkormányzat között nagyfokú heterogenitás volt tapasztalható, az országos SI értékek 0 és 62% között mozogtak, négy országban volt tapasztalható a 0% SI érték, az elemzett városok közül pedig, hat városban egyáltalán nem volt jelen a Web 2.0 és a közösségi média egyik elemzett jellemzője sem.

Bonsónék kutatásából azt a következtetés lehet levonni, hogy közösségi médiában való jelenlét az egyes önkormányzatok politikai akaratától és sajátos körülményeitől függ leginkább, viszont azt is látni kell, hogy az az önkormányzat, amely kimarad a közösségi térből, fontos információktól esik el, mert az állampolgárok a jelenlététől függetlenül aktív párbeszédet folytatnak annak munkájáról. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy az amerikai és nyugat-európai országok önkormányzatai már lassan tizenöt évvel ezelőtt elmozdultak a Web 2.0 és a Participation 2.0 eszközök elemzésének irányába, hogy a polgárokkal szorosabb és hatékonyabb kapcsolatot épüljenek.

4.4. Közép-kelet európai helyi önkormányzatokra vonatkozó mérések tapasztalatai

Mital' (2020) és kutatócsapata 2016 és 2019 közötti időszakban vizsgálta nyolc szlovákiai regionális város (Besztercebánya, Pozsony, Kassa, Nyitra, Eperjes, Trencsén, Nagyszombat és Zsolna) hivatalos Facebook-oldalait. A megszerzett adatokat a leíró statisztika módszereivel dolgozták fel, és minden egyes bejegyzéshez egy célt rendeltek. Emellett egy-egy posztot a társadalmi élet különböző területeire vonatkozó kategóriába sorolták, összesen 15 508 poszt feldolgozásával, az alábbi mutatókészlet alapján.

3. táblázat: Mital'-féle 10 indikátoros rendszer

Csoport	Mutató	Mutató értéke
A Facebook-oldal használatának általános jellemzői	Van-e hivatalos FB-oldala?	igen/nem
	Van a hivatalos FB-oldalon a hivatalos weboldalra mutató link?	igen/nem
	Van a hivatalos weboldalon a hivatalos FB-oldalra mutató link?	igen/nem
	Hivatalos oldal létrehozása	év
	Követők száma	fő
	Hozzászólások, reakciók, kommentek és megosztások száma	db
	Település lakosainak száma	fő
	Követőszám/lakosság szám aránya	%

Csoport	Mutató	Mutató értéke
A Facebook-oldalakon közzétett és elemzett posztokban szereplő információk jellege	A posztok célja	Állampolgári részvétel ösztönzése
		Állampolgári vélemény kérése
		Jövőbeli események beharangozója
		Élő eseményekről való tudósítás
		Múltbeli események beszámolója
		Szolgáltatásjellegű bejegyzés
		Egyéb, passzívnak minősített poszt
	Társadalmi élet kategóriája	Környezeti kérdések
		Közrend és közbiztonság
		Szociális kérdések
		Oktatás
		Közlekedés
		Közintézményi infrastruktúra
		Sport
		Kultúra
		Önkormányzati kérdések
		Egyéb

Forrás: Mital' (2020)

A vizsgált városok mindegyikének volt hivatalos Facebook-oldala, melyeket 2009–2015 között hoztak létre, és valamennyi városnak a hivatalos weboldala és Facebook-oldala között megvolt az átjárhatóság. A legnagyobb számú követőt Pozsony és Nagyszombat esetében azonosították, utóbbinak több követője volt, mint a majdnem négyszer annyi lakossal rendelkező Kassa hivatalos Facebook-oldalának. Tehát a város mérete és a követők száma között nem lehetett összefüggést beazonosítani, ugyanakkor általános tapasztalat volt, hogy a lélekszám fordított arányban áll a reakciók számával, minél kisebb volt egy város lakossága, annál magasabb értéket vett fel az érzelmi reakciók száma. Azaz a kisebb közösségek jobban bekövezték és lereagálták a település oldalait. A legtöbb posztot Zsolna, Eperjes és Kassa jelentette meg, ezzel együtt Nagyszombat (második legalacsonyabb lélekszám) profilján mérték a legnagyobb, Zsolnán és Nyitrán a legalacsonyabb állampolgári reakciót. A legtöbb hozzászólást Pozsony oldalán, a legtöbb megosztást viszont Eperjes oldalán azonosították. A kommentek száma és az egy lakosra jutó megosztások száma tekintetében Trencsén, Nagyszombat és Eperjes magasán jobb eredményeket értek el. A leggyakrabban említett kategória (46%) a kultúra volt, a közinfrastruktúrával a posztok 12%-a, az önkormányzati kérdésekkel közel 19%-a foglalkozott. A posztok célját tekintve még kedvezőtlenebb eredmények születtek, az állampolgári részvételre ösztönző és az állampolgári véleményt kérő posztok együttvéve alig haladták meg a 10%-ot. A vizsgált településeken legnagyobb arányban az események beharangozása, tudósítása és a beszámolók voltak megtalálhatók, együttesen a bejegyzések 75%-a szólt ezekről. Látható tehát, hogy a szlovák önkormányzatok esetében a klasszikus közigazgatási tájékoztatás nem vált a jelentős kapcsolattartás formájává.

Jukić és Svete (2018) a szlovén önkormányzatok Facebook-profilját vizsgálta 2015 novemberétől 2016 májusáig tartó időszakra vonatkozóan. A 212 szlovén településből összesen 76 településnek volt valamilyen Facebook-oldala, ugyanis nem csak a hivatalos oldalt, hanem az önkormányzathoz köthető, annak engedélyével létrehozott magánoldalakat is (pl. valamely bizottság külön profilját) figyelembe véve. Minden egyes önkormányzati profil esetében öt csoportba felosztott 21 mutatót mértek az alábbiak szerint.

4. táblázat: Jukić-féle 21 indikátoros rendszer

Kategória	Mutató	Mutató értéke	
Használat	Jelenlét a Facebookon	igen/nem	
	Jelenlét típusa	Hivatalos oldal/nem hivatalos oldal vagy profil	
	Az oldal létrehozásának éve	év	
	Posztok száma a vizsgált időszakban	db	
	Posztok típusai	Állampolgári részvételre vagy véleménynyilvánításra való felhívás FB-oldalon	
		Állampolgári részvételre vagy véleménynyilvánításra való felhívás egyéb csatornákon (pl. email)	
		Múltbeli események beszámolója	
		Jövőbeli események beharangozója	
		Egyéb bejegyzések	
	Bejegyzések irányultsága	Élelmiszer, sport, egészség, főzés, szabadidő	
		Kultúra, kulturális és társadalmi események	
		Infrastruktúra	
		Turizmus	
		Önkormányzat vagy testület munkája	
	Többcsatornás funkciók	Van a hivatalos FB-oldalon a hivatalos weboldalra mutató link?	igen/nem
Van a hivatalos weboldalon a hivatalos FB-oldalra mutató link?		igen/nem	
Engagement	Követők/kedvelők száma a vizsgált időszak végén	fő	
	Van-e lehetőség arra, hogy más is tegyen bejegyzést az oldalra?	igen/nem	
	Mások által tett bejegyzések száma	db	
	Kedvelések (like) száma	db	
	Megosztások száma	db	
	Az önkormányzat kommentjei	db	
	Mások kommentjei (polgárok, szervezetek)	db	
	Interakció mértéke	arány	
	Szavazások száma	db	
Nyereményjátékok száma	db		
Multimédiás tartalom	Multimédiás tartalmú bejegyzések (képek, videók, hanganyagok) száma	db	
Stratégia	Van-e a közösségi média használatára vonatkozó stratégiája	igen/nem	

Forrás: Jukić & Svete (2018)

A vizsgált önkormányzatok oldalai 2009 és 2015 között jöttek létre, többségüknek hivatalos oldala volt, 10 önkormányzatnak csak magánjellegű profilja, ám azok követéséhez is szükséges volt az önkormányzat engedélye. Összesen 9350 posztot jelenítettek meg, azzal, hogy a vizsgált időszakban öt hivatal egyáltalán nem tett bejegyzést. A vizsgálatuk során a bejegyzések gyakoriságát is vizsgálták, és érdekesség, hogy előre felállították azt a sarokpontot, hogy legalább és legfeljebb napi 1-2 bejegyzést szükséges tennie egy önkormányzatnak. Álláspontom szerint mennyiségi korlátozást nem szerencsés alkalmazni, a napi minimumot meghatározni indokolt lehet, ugyanakkor az önkormányzat vagy az állampolgárok életét érintő, nyilvánosságra és társadalmi párbeszédre érdemes ügyek ennél sűrűbben is jelentkezhetnek. A 9350 bejegyzésből mindössze 17 önkormányzat által megjelenített 39 poszt tartalmazott részvételre vagy állampolgári véleménykérésre vonatkozó felhívást (Facebook és más csatorna), az eseményekkel kapcsolatban 5284 bejegyzést tettek. Érezhető, hogy az egyéb kategória túlsúlya indokolta volna az egyéb kategória tovább bontását. A közigazgatási kérdéseket és a testületi munkát a bejegyzések mintegy 13%-a érintette, az infrastruktúrával kapcsolatban a posztok 6%-a foglalkozott. Látható tehát, hogy a szlovén önkormányzatok is inkább a bulvár típusú témákat részesítették előnyben. Egy településnek egyáltalán nem volt követője, a legtöbb kedvelést a főváros kapta, a teljes lakosságának 4%-a kedvelte. Ami viszont üdörös, 60 település lehetővé tette mások számára a bejegyzés lehetőségét, ugyanakkor ezzel az állampolgárok nem nagyon éltek, csak a posztok 1% körüli mennyisége volt ilyen módon érintett. A települések bejegyzései átlagosan 15 kedvelést kaptak, egyébként a Pearson korreláció²² szépen alakult a szlovén településeknél, tehát az oldal követői és a kedvelések (0,88) valamint az érkezett kommentek (0,83) mennyisége között erős összefüggés volt. Az összesen 7287 kommentből az önkormányzatoknak 589 kommentje volt, tehát az oda-vissza párbeszéd csak 8% mértékben valósult meg, illetve 70 hivatal interakciós aránya²³ is 3% alatt maradt, a legmagasabb 7% volt. Mindössze három önkormányzat rendelkezett közösségi médiahasználatra vonatkozó stratégiával.

Álláspontom szerint az, hogy a szlovén önkormányzatok egyharmada tíz évvel ezelőtt azonosítható Facebook-profillal rendelkezett, nem rossz eredmény. Ugyanakkor igazolódott, hogy a kétirányú kommunikáció kialakítására (együttműködés és véleménykérés), valamint a közigazgatási tevékenységgel összefüggő tájékoztatási gyakorlatra vonatkozóan volt még feladat. A kapott eredményeket részben az utolsó kategória vissza is igazolta, hiszen, ha nincs a közösségi médián keresztül történő kapcsolattartásra és kommunikációra vonatkozó határozott elképzelése egy szervezetnek, úgy a sikerek is a megérzésen alapulnak inkább.

5. Összegzés, záró gondolatok

Az új online platformok alapjaiban változtatták meg a nyilvánosság szerkezetét, döntő hatást gyakorolva a társadalmi párbeszéd alakulására. E kommunikációs forma az Egyesült Államok kormányzati működésének egyre szélesebb területére gyűrűzött be a Memorandumot követően, így a közösségi platformokon való jelenlét a legtöbb kormányzati és önkormányzati szereplő számára mára már nem csak lehetőség kérdése. Barack Obama központi szervezetek számára is

²² Azt mutatja meg, hogy van-e kapcsolat két vagy több mennyiségi változó között, és ha igen, az mennyire szoros. Értéke -1 és 1 között lehetséges, a 0 érték jelzi, ha nincs kapcsolat, negatív tartományban van, ha fordított, és pozitív tartományban, ha lineáris a kapcsolat a két változó között.

²³
$$\frac{\text{összes reakció} + \text{összes komment} + \text{összes megosztás}}{\text{összes poszt}} \times \frac{100\%}{\text{összes követő}}$$

kötelezővé tett Nyílt Kormányzati Kezdeményezése megalapozta a kormányzati szervek tudatos közösségimédia-használatra vonatkozó törekvéseit is, amelyhez központi hivatal (GSA) is létrehozott. A Memorandum hatására a közösségimédia-technológiák alkalmazása az amerikai szövetségi kormányzati szervek és hivatalok körében – különösen a végrehajtó hatalomban – gyors ütemben terjedt, melyet a közösségi szolgáltatások polgárok körében megnövekedett használata is segített. A folyamat vitathatatlan előnye, hogy ezek a felületek lehetőséget biztosítanak az állampolgári visszajelzésre, így mérni tudják a közvéleményt, oda-vissza interakciót generálnak a problémák, vagy közügyek tényleges megvitatása érdekében, melyekkel a közigazgatás céljai még sikeresebben megvalósíthatók. Ehhez természetesen a felmerülő nehézségeket is enyhíteni kellett, melyet a GSA kezelte a különböző ajánlások, módszertanok és eljárásrendek kibocsátásával. Mergel kormányzati keretrendszere segítséget adhat a közösségi felületek alkalmazásának sikermérésére, amely annak megértéséhez szükséges, hogy a kormányzat és közigazgatással való állampolgári interakciók különböző szintjei hogyan segíthetik egy közigazgatási szervezet céljainak támogatását a közösségi média csatornáinak használatával a transzparencia, a részvétel és az együttműködés dimenzióiban. A keretrendszer alkalmazása révén a közösségi médiával foglalkozó szakemberek képesek feltárni, hogy a megosztott információ hogyan terjedt a közösségi hálózatban, azt hogyan fogadták és milyen reakciókat váltott ki. Az adatok helyes értelmezésével a kormányzat egy passzív hallgatói funkcióba kerülhet, és csupán a pontos és megbízható információk hálózatba juttatásáról kell gondoskodnia annak érdekében, hogy az állampolgárokat együttműködésre és cselekvésre ösztönözze.

Az angolszász helyi önkormányzatok Participation 2.0 megvalósítására vonatkozó tapasztalatai esetében is érvényesült az állampolgárok különböző szinten történő bevonása a döntéshozatalba. Interaktív weboldalakon vagy közösségi felületeken (pl. Facebook, Twitter) keresztül megvalósult a tájékoztatási szint, a nyilvánosság kiegyensúlyozott és objektív tájékoztatása, valamint a problémák, az alternatívák, a lehetőségek és a megoldások feltárása. A konzultációs szinten kialakult egy interakció a nyilvánosság visszajelzéseinek beszerzésével, azok elemzésével és döntési alternatívákkal kapcsolatban. Az együttműködés szintjén a nyilvánossággal való partnerség jelent meg, azaz bizonyos esetekben a döntés minden egyes szakaszában az intézmény együttműködött a lakosokkal, beleértve az alternatív javaslatok kidolgozását és az előnyben részesített megoldások meghatározását is. A felhatalmazási szinten, a döntéshozatali jogkör címzettjei maguk az állampolgárok, ám erre inkább kormányzati szinten volt példa. A Participation 2.0 alkalmazása jelentősen befolyásolta a helyi önkormányzatok és a polgárok közötti kapcsolattartás módjában bekövetkezett változásokat, a helyhatóságok eltérő eredményel ugyan, de sikeresen alkalmazták a polgárok bevonására, a felelősség megosztására, a sürgető közösségi problémák azonosítására és megoldására. A bemutatott nyugat-európai mérés az önkormányzatok szofisztikációs szintjét mérte, azaz a hivatalos weboldal működését és a közösségi médiafelületek meglétét vizsgálta egy 13 paraméteres rendszerben. Megállapításuk szerint a 75 vizsgált önkormányzat elsősorban az egyirányú kommunikációt biztosító eszközöket alkalmazta, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a kelet-európai országoktól eltérően viszonylag magas arányban alkalmazták a blogokat, mint kapcsolattartási eszközt. A közép-kelet-európai önkormányzatok Facebook-használatát két kutatócsoport megállapításaival követhettük nyomon. Mindkét kutatócsoport hasonlóan ragadta meg a használandó paramétereket, és hasonló megállapításra is jutottak. Általános tapasztalat volt, hogy a lélekszám fordított arányban áll a reakciók számával, és lakosságárányos követő mutatóval, azaz a kisebb közösségek jobban beköverték a település oldalait, és többet reagáltak a bejegyzésekre. Ugyanilyen erős összefüggést tapasztaltak a követőszám, valamint a hozzászólási és reagálási hajlam között – minél több követője volt egy oldalnak, annál nagyobb mértékben kommentelték vagy reagáltak le a posz-

tokat. Az önkormányzatok jellemzően a bulvár típusú témákat részesítették előnyben, ugyanakkor az oda-vissza párbeszéd nagyon alacsony mértékben valósult meg. Általános tapasztalat volt, hogy az önkormányzatoknak nincs a közösségi média használatára vonatkozó stratégiája.

A hazai szakirodalomban fentiekhez hasonló mérési keretrendszerre még nem találtam példát. Voltak hasonló, de csak bizonyos paraméterek alapján történt vizsgálatok (Csáki-Hatalovics, 2020), ám konkrét, keretrendszer szerinti, tervezett működésre utaló gyakorlatot nem ismerünk, a végrehajtó hatalom legmagasabb, közép és alsó szintjén sem. A vizsgálatok alapján a hazai miniszterek inkább politikusként (influenszerként), mint szakemberként kommunikálnak, és főként egyirányú kommunikációt folytatnak. A vármegyei önkormányzatok esetében sem igazolódott még a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos következetes tájékoztatási gyakorlat, ugyanakkor már jobban körülhatárolható a kapcsolattartás jellege. A posztok tartalmi vizsgálata és azok hatásvizsgálata is igazolta, hogy a közügyekkel kapcsolatos posztok elérése arányaiban magasabb, mint a minisztériumi/miniszteri szint esetében, ugyanakkor azok inkább ömlesztett jelleggel történtek, és tény, hogy a vármegyei önkormányzatok is a bulvár irányába mozdultak el inkább. Hasonlóan alakult a települések esetében is, igaz a közigazgatási vagy alapfeladatokhoz kapcsolódó tartalmak a bejegyzések közel egyharmadában jelennek meg, de elérési mutatójuk jelentősen elmaradt a populistább tartalmakétól. Pozitív tapasztalat viszont, hogy a településméret csökkenésével az alapfeladatokhoz, vagy a testület és a hivatal munkájához köthető tartalmak nagyobb aktivitást váltottak ki az állampolgárokból, és a 8 ezer fő alatti településeknél már a kétirányú kommunikáció is megjelent. Erre alapozva, utóbbiak esetében a fentiekben bemutatott keretrendszerekhez hasonló hazai keretrendszer kidolgozása, és az az alapján történő mérés hiánypótló lenne a hazai gyakorlat számára a közösségi felületek hatékonyabb alkalmazása érdekében.

Hivatkozások

- Bolívar, M. P. R. (2015). The influence of political factors in policymakers' perceptions on the implementation of Web 2.0 technologies for citizen Participation and knowledge sharing in public sector delivery. *Information Polity*, 20(2–3), 199–220. <https://doi.org/10.3233/ip-150365>
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(2), 123–132. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001>
- Bretschneider, S. I., & Mergel, I. (2011). Technology and Public Management Information Systems: Where we have been and where we are going. In D. C. Menzel, & H. E. White (Eds.), *The State of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunities* (pp. 187–203). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315698977>
- Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). Risk and Innovation. *Public Management Review*, 15(2), 186–208. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>
- Chun, S. A., Shulman, S. W., Sandoval, A. R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15(1–2), 1–9. <http://doi.org/10.3233/ip-2010-0205>
- Cormode, G., & Krishanmurthy, B. (2008). Key differences between Web 1.0 and Web 2.0. *First Monday*, 13(6), 1–19. <https://doi.org/10.5210/fm.v13i6.2125>
- Csáki Gy. B. (2006). Környezetváltozás a közigazgatásban – szemléletváltozás nélkül. *Infokommunikáció és Jog*, 3(13), Melléklet, 2–4. Online: <https://shorturl.at/Ud9TQ>

- Csáki-Hatalovics Gy. B., & Czékmann Zs. (2019). Az elektronikus közigazgatás fogalma. In Czékmann Zs. (Ed.) *Infokommunikációs jog* (pp. 15–23). Dialog Campus. Online: <https://shorturl.at/PPkbJ>
- Csáki-Hatalovics, Gy. B. (2020). A helyi önkormányzatok működésének hatékonysági anomáliái és azok megoldási kísérletei a rendszerváltozást követően, különös tekintettel az elektronikus közigazgatási megoldások elterjedésére. *Glossa Iuridica*, 6(3–4), 187–202. Online: <https://shorturl.at/q4fxi>
- Csáki-Hatalovics, Gy. B. (2021). A digitális közigazgatás. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. különszám), 53–61. Online: <https://shorturl.at/Ekh49>
- Dawes, S. S., Cresswell, A. M., & Pardo, T. A. (2009). From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69(3), 392–402. http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01987_2.x
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664–672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
- Dixon, B. E. (2010). Towards e-government 2.0: An assessment of where e-Government 2.0 is and where it is headed. *Public Administration & Management*, 2010. 15(2), pp. 418–454. Online: <https://shorturl.at/PzI7d>
- Doll, W. J., & Torkzadeh, G. (1987). The relationship of MIS steering committees to size of firm and formalization of MIS planning. *Communications of the ACM*, 30(11), 972–978. <https://doi.org/10.1145/32206.32213>
- Dunn, B. J. (2010). How I Did it: Best Buy’s CEO on Learning to Love Social Media. *Harvard Business Review*, december 2010, 43–48. Online: <https://shorturl.at/AgaTp>
- Eccles, R. G., & Krzus, M. P. (2012). *One report: Integrated reporting for a sustainable strategy*. Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781119199960>
- Farazmand, A. (2012). The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities – A Critical Perspective. *Administration & Society*, 44(4), 487–517. <https://doi.org/10.1177/0095399712452658>
- Gallup. (2023). *Trust in Government*. Online: <https://shorturl.at/anZoG>
- Gannes, L. (2010). *The Short and Illustrious History of Twitter #Hashtags*. Gigaom. Online: <https://shorturl.at/3HWzO>
- General Services Administration (GSA). (2023). *Social Media Policy*. Online: <https://shorturl.at/VyeRr>
- Government Accountability Office (GAO). (2012). *Privacy: Federal Law Should Be Updated to Address Changing Technology Landscape*. Online: <https://shorturl.at/2lerU>
- Gregory, S. (2010). *Cory Booker: The Mayor of Twitter and Blizzard Superhero*. Time. Online: <https://shorturl.at/sfx1b>
- Halavais, A. (2009). Do dugg diggers digg diligently?. *Information Communication and Society*, 12(3), 444–459. <https://doi.org/10.1080/13691180802660636>
- Howe, J. (2006). The rise of crowdsourcing 2006. *Wired*, 14(6), Online: <https://bit.ly/4fZUFUo>
- International Telecommunication Union (ITU). (2022). *Individuals using the Internet (% of population) – United States*. World Bank Group. Online: <https://shorturl.at/1CQDL>
- Jukić, T., & Svete, B. (2018). The Use of Facebook in the Slovenian Local Self-Government: Empirical Evidence. *Central European Public Administration Review*, 16(2), 7–22. <https://doi.org/10.17573/cepar.2018.2.01>

- Lazer, D., Mergel, I. Ziniel, C., Esterling, K. M., & Neblo, M. A. (2011). The Multiple Institutional Logics of Innovation. *International Public Management Journal*, 14(3), 311–340. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.618308>
- Lazer, D., Pentland, A., Adamic, L., Aral, S., Barabási A. L., Brewer, D., Christakis, N., Contractor, N., Fowler, J., Gutmann, M., Jebara, T., King, G., Macy, M., Roy, D., & Van Alstyne, M. (2009). Computational Social Science. *Science*, 323(5915), 721–723. <https://doi.org/10.1126/science.1167742>
- Lewis, G., Wright, L., & Vaithianathan, R. (2012). Multidisciplinary Case Management for Patients at High Risk of Hospitalization: Comparison of Virtual Ward Models in the United Kingdom, United States, and Canada. *Population Health Management*, 15(5), 315–321. <https://doi.org/10.1089/pop.2011.0086>
- Lin, Y.-R., Bagrow, J. P., & Lazer, D. (2011). More Voices Than Ever? Quantifying Media Bias in Networks. *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, 5(1), 193–200. <https://doi.org/10.1609/icwsm.v5i1.14128>
- Lukensmeyer, C. J., & Torres, L. H. (2006). Public Deliberation: A Manager’s Guide to Citizen Engagement. Collaboration series. IBM Center for The Business of Government. Online: <https://shorturl.at/8JcIf>
- Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R., & Romero, G. (2012). Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective. *Government Information Quarterly*, 29(3), 324–334. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.001>
- Mahler, J., & Regan, P. M. (2011). Federal Agency Blogs: Agency Mission, Audience, and Blog Forms. *Journal of Information Technology & Politics*, 8(2), 163–176. <http://doi.org/10.1080/19331681.2011.536416>
- Mallory, S. (2009. április 9.). *Island DIY: Kauai residents don't wait for state to repair road*. CNN. Online: <https://bit.ly/3Z1A5Xa>
- Melitski, J. (2003). Capacity and E-Government Performance: An Analysis Based on Early Adopters of Internet Technologies in New Jersey. *Public Performance & Management Review*, 26(4), 376–390. Online: <http://www.jstor.org/stable/3381113>
- Mergel, I. (2010. július 15.). “*The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*” revisited for *Government 2.0*. Social media in the public sector blog. Online: <https://bit.ly/4gikWNp>
- Mergel, I. (2012a. június 1.). *Facebook forces cities to rename their pages*. Social media in the public sector blog. Online: <https://bit.ly/41cr3OL>
- Mergel, I. (2012b). The social media innovation challenge in the public sector. *Information Polity*, 17(3–4), 281–292. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-000281>
- Mergel, I. (2013a). A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly*, 30(4), 327–334. Online: <https://shorturl.at/K8ju9>
- Mergel, I. (2013b). Future of Online Government Service Delivery: The Case of the U.S. Federal Government. In F. Salem, & Y. Jarrar (Eds.), *The Future of Government Services Lessons from Global Experiences* (pp. 11–12). <http://doi.org/10.13140/2.1.4845.2482>
- Mergel, I. (2015). Designing Social Media Strategies and Policies. In J. L. Perry, & R. K. Christensen (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 456–468). Wiley. Online: <https://bit.ly/3ODjflg>
- Merkovity N. (2009). Barack Obama elnöki kampányának sajátosságai. Mitől működnek a hálózati közösségek?. *Médiakutató*, 10(1), 97–106. Online: <https://shorturl.at/4IDpS>

- Mislove, A., Lehmann, S., Ahn, Y.–Y., Onnela, Y.–P., & Rosenquist, J. N. (2010). *Pulse of the Nation: U.S. mood throughout the day inferred from Twitter*. Online: <https://shorturl.at/ulkZV>
- Mital', O. (2020). The Use of Social Media in Public Administration: The Case of Slovak Local Self-Government. *Halduskultuur: The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance*, 21(1), 56–75. Online: <https://bit.ly/49ioJl6>
- Molnár P. (2018). Helyi önkormányzatok a nemzetközi elektronikus közigazgatási jelentésekben. In Miskolczi Bodnár P. (Ed.), *XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. Jog és Állam 23* (pp. 151–162). Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://bit.ly/3ZIU4oC>
- Molnár P. (2020). E-government development in the European Union. In Miskolczi Bodnár P. (Ed.), *XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. Jog és Állam 30* (pp. 151–160). Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://bit.ly/4i9otPE>
- Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality?. *Public Administration Review*, 62, 424–433. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00196>
- Nabatchi, T., & Mergel, I. (2010). Participation 2.0: Using Internet and Social Media Technologies to promote Distributed Democracy and Create Digital Neighborhoods. In J. H. Svara, & J. Denhardt (Eds.), *Local Governments as a Partner in Citizen Engagement and Community Building. A white paper prepared for the Alliance for Innovation* (pp. 80–87). Online: <https://bit.ly/3ZjiVJF>
- Nisar, T. M., Prabhakar, G., & Strakova, L. (2019). Social media information benefits, knowledge management and smart organizations. *Journal of Business Research*, 94, 264–272. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.05.005>
- Obama, B. (2009. január 21.). *Memorandum for The Heads of Executive Departments and Agencies. Transparency and Open Government*. Online: <https://bit.ly/3OCNWni>
- Osimo, D. (2008). *Web 2.0 in Government: Why and How?*. European Commission Joint Research Centre. Institute for Prospective Technological Studies. Online: <https://bit.ly/3BdRUQ3>
- Perrin, A. (2015. október 8.). *Social Networking Usage: 2005-2015*. Pew Research Center. Online: <https://bit.ly/4fTw6bp>
- Pew Research Center. (2010). *Distrust, Discontent, Anger and Partisan Rancor. The People and Their Government*. Online: <https://bit.ly/41aR01l>
- Postman, J. (2009). *SocialCorp. Social media goes corporate*. New Riders.
- Roberts, A. (2012). WikiLeaks: The Illusion of Transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 116–133. <https://doi.org/10.1177/0020852311429428>
- Shirky, C. (2011). The political power of social media. Technology, the public sphere, and political change. *Foreign Affairs*, 90(1), 28–41. Online: <https://www.jstor.org/stable/25800379>
- Soligno, R., Scorza, F., Amato, F., Casas, G. L., Murgante, B. (2015). Citizens Participation in Improving Rural Communities Quality of Life. In O. Gervasi, B. Murgante, S. Misra, M. L. Gavrilova, A. M. A. C. Rocha, C. Torre, D. Taniar, & B. O. Apduhan (Eds.), *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2015 Part II* (pp. 731–746). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21407-8_52
- Stowers, G. N. L. (2004). *Measuring the performance of e-government. E-government series*. IBM Center for The Business of Government. Online: <https://bit.ly/3CXUKco>

- Strandberg, K. (2006). “Town Hall” Meetings for the Masses or “Social Clubs” for the Motivated? – A Study of Citizens’ Discussions on the Internet. *World Political Science*, 1(1). <https://doi.org/10.2202/1935-6226.1000>
- Suen I. S. (2006). Assessment of the level of interactivity of e-government functions. *Journal of E-Government*, 3(1), 29–51. https://doi.org/10.1300/J399v03n01_03
- Szabó B. (2019). Mobile Applications for Administrative Purpose in the EU and V4 – with Special Regard to Document Management. *European Studies*, 6(1), 108–124. <https://doi.org/10.2478/eustu-2022-0031>
- The White House. (2012). *Digital Government Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*. Online: <https://shorturl.at/qL1X6>
- Trkman, M., & Trkman, P. (2009). A wiki as intranet: A critical analysis using the Delone and McLean model. *Online Information Review*, 33(6), 1087–1102. <http://doi.org/10.1108/14684520911011025>
- United Nations Population Division. (2022). *Population ages 15-64 (% of total population) – United States*. World Bank Group. Online: <https://bit.ly/4iigy2r>
- Zients, J. D. (Office of Management and Budget) (2010). *The Accountable Government Initiative – an Update on Our Performance Management Agenda*. Online: <https://bit.ly/4fUiQU2>
- Zuboff, S. (1985). Automate/Informate: The Two Faces of Intelligent Technology. *Organizational Dynamics*, 14(2), 5–18. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(85\)90033-6](https://doi.org/10.1016/0090-2616(85)90033-6)

TARTALOM

AMBRUS ISTVÁN: AZ ONLINE KERESKEDELEM BÜNTETŐJOGI VÉDELME	5
BADINSZKY ÁRON: HAMIS VALÓSÁG, VALÓS VESZÉLY: DEEPPFAKE AZ AI ACT-BEN	18
BARANYI BERTOLD: AZ ÜGYVÉDI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI OKOK ALÓLI KIVÉTELEK ELVI ÉS GYAKORLATI MEGKÖZELÍTÉSBN	39
ESZTERVÁRI ADRIENN: A JOGOS ÉRDEK MINT ADATKEZELÉSI JOGALAP SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA VONATKOZÓ ESETJOGÁNAK AZ ÁTTEKINTÉSE A JOGSZERŰ ÉRDEKEK FOGALMÁRA TEKINTETTEL	65
MANHERTZ TAMÁS ISTVÁN: A NORMAVILÁGOSSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ PROBLÉMÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KEZELÉSE	85
MOLNÁR PÉTER: A DIGITÁLIS KÖZIGAZGATÁS SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI	111
PFEIFER-TÓTH TAMARA: RÉGIÓ ÉS REGIONALIZMUS MAGYARORSZÁGON – VISSZATEKINTÉS A MAGYARORSZÁGI REGIONALIZÁCIÓS ELKÉPZELÉSEKRE	125
VARGA FERENC: A KÖZÖSSÉGI MÉDIA KÖZIGAZGATÁSI ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI ÉS AZOK MÉRHEHŐSÉGE	140