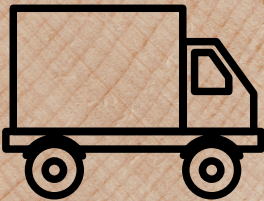




LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

XI. évfolyam (2023)
4. szám

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

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2023/4.

A fogyasztóvédelem komplex kihívásai	SALGÓ LÁSZLÓ PÉTER – KUPECKI NÓRA	
	• Új utakon a hazai fogyasztóvédelem – a cselekvő fogyasztóvédelem jogalkotói és szakmai irányító szemmel	5
	VÉRTESY LÁSZLÓ	
	• A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései, kihívások a 2020-as években	17
	LAPSÁNSZKY ANDRÁS	
	• Általános és különös fogyasztóvédelem – A hírközlés és a médiaigazgatás fogyasztóvédelmi kihívásai	45
	BARTA JUDIT	
	• Kiskorú fogyasztók uniós védelme a feljük irányuló online reklámokkal, online hirdetéstechnikákkal szemben	69
	CSITEI BÉLA	
	• Az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződés hibás teljesítésével kapcsolatos jogi szabályozás neuralgikus pontjai	83
Tudományos közlemények/ tanulmányok	STUMPF ISTVÁN – KIS NORBERT	103
	• Változások és közjogi kontinuitás a magyar kormányzásban	
	STRIHÓ KRISZTINA – SZEGEDI LÁSZLÓ	127
	• A digitális egységes piac kezdeti lépései – Egységes uniós szabályozás eltérő tagállami végrehajtása?	
	NAGYNÉ TAKÁCS VERONIKA – BERÉNYI LÁSZLÓ	149
	• Adatkezelés és adatvédelem a közigazgatási szervezeti szabályozásban – pillanatkép néhány közigazgatási szerv szabályozási gyakorlatának egyes aspektusairól	
	BALLA JÁNOS	173
	• A szekuláris oktatás kialakulása	
	CZÉKMANN ZSOLT – CSEH-ZELINA GERGELY	193
	• Az Abaúj térség önkormányzatainak digitális elérhetősége – helyzetértékelés	

Tartalomjegyzék

Idegen nyelvű tartalomjegyzék	207
Publikációs felhívás	208
Szerkesztőbizottság	210
Impresszum	212

Szerkesztői előszó

Kedves Olvasó!

2023. június 2-án a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszéke, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszéke és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság *A fogyasztóvédelem a harmadik évezredben: komplex kihívások és innovatív jogi megoldások* címmel konferenciát szervezett. A konferencia előadói a fogyasztóvédelemért felelős államtitkár, helyettes államtitkár, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökhelyettese, a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyettese, az Európai Unió Bíróságának magyar bírójája, professzorok, neves egyetemi oktatók és szakemberek voltak, akiknek magas színvonalú előadásai tartalmas és minőségi rendezvény megvalósulásához járultak hozzá. Az elhangzott kérdéskörök között a hazai fogyasztóvédelem jelenlegi helyzete és jövőképe, a kiskorú fogyasztók védelme a digitális környezetben, a dark patternek megítélése, a hibás teljesítéssel kapcsolatos békéltető testületi tapasztalatok, a terméklelősség és termékbiztonság új szabályai, a digitális és fenntartható gazdaság, valamint a hírközlés fogyasztóvédelmi kihívásai, a pénzügyi fogyasztóvédelem és a fogyasztóvédelmi tárgyú közigazgatási perek egyaránt tematizálva voltak.

Az elhangzott előadások közül tanulmányokként is megírt, megszerkesztett munkák elolvasása – remélhetőleg – izgalmas jogi problémák azonosítását és megoldását teszi lehetővé, valamint visszaigazolja azt a közös szervezői erőfeszítést, hogy az igényes és nívós szakmai események nemcsak a jelen lévők érdeklődését és tudásvágyát elégítik ki, hanem tudományos igényű publikációk formájában a szélesebb professzionális körhöz is szólnak.

Hasznos és jó olvasást kívánok!

Dr. Papp Tekla vendégszerkesztő,
a konferencia szervezője

Salgó László Péter – Kupecki Nóra

ÚJ UTAKON A HAZAI FOGYASZTÓVÉDELEM – A CSELEKVŐ FOGYASZTÓVÉDELEM JOGALKOTÓI ÉS SZAKMAI IRÁNYÍTÓ SZEMMEL¹

New Waves in Domestic Consumer Protection – Active Consumer Safeguards from the Perspective of Legislation and Professional Guidance

Salgó László közigazgatási államtitkár, Igazságügyi Minisztérium,
vezeto@csongrad.gov.hu

Kupecki Nóra közjogi és fogyasztóvédelemért felelős helyettes államtitkár, Igazságügyi Minisztérium, nora.kupecki@ktm.gov.hu

A fogyasztóvédelmi szakmai irányítást hazánkban 2022-től az Igazságügyi Minisztérium látja el. A Kormány fogyasztóvédelmi politikájában kiemelt szerepet kap a gyermekek és családok védelme, a fogyasztók és vállalkozások közti vitarendezési eljárások egyszerűsítése és elérhetőbbé tétele, az állami szervek közti hatékony együttműködés biztosítása és az európai uniós jogharmonizáció a környezetvédelmi irányelvek biztosítása mellett. A feladatok megosztásának pillérei a társhatóságok, az illetékes kormányhivatalok, a békéltető testületek, továbbá a civil és érdekképviseleti szervezetek. A tanulmány mindamellett, hogy ismerteti a hazai fogyasztóvédelmi rendszer felépítését és eszközeit, bemutatja a hazai békéltető testületek nemzetközi szinten is kiemelkedő hatékonyságát és hatáskörének fontosságát, betekintést nyújt az európai uniós jogharmonizáció keretében elért vívmányokba is. Utóbbi kiemelt figyelemmel követhető, ugyanis 2024 második felében az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét Magyarország láthatja el, amely megtisztelő feladat keretein belül nem titkolt cél a fogyasztói érdekek védelme érdekében jogszabályalkotási folyamatok előmozdítása.

KULCSSZAVAK: Igazságügyi Minisztérium, fogyasztóvédelem, vitarendezési eljárás, európai uniós jogharmonizáció, békéltető testületek, gyermekvédelem, jogszabályalkotás

¹ A publikáció *A fogyasztóvédelem a harmadik évezredben: komplex kihívások és innovatív jogi megoldások* című, 2023. június 2-án megrendezett konferencián elhangzott *Új utakon a hazai fogyasztóvédelem – a cselekvő fogyasztóvédelem jogalkotói és szakmai irányító szemmel* című és a *Fogyasztóvédelmi jogalkotás a 2022–2023. évben* című előadások szerkesztett változatát tartalmazza.

The Ministry of Justice in Hungary assumes control of consumer protection expertise from 2022. The government's consumer protection policy emphasises the protection of children and families, simplification and accessibility of dispute resolution procedures between consumers and businesses, ensuring effective cooperation between state authorities, and European Union legal harmonisation alongside environmental directive assurance. The pillars of task distribution include cooperating authorities, relevant government offices, conciliation bodies, as well as civil and advocacy organisations. The study, while outlining the structure and tools of the domestic consumer protection system, presents the outstanding efficiency and importance of domestic conciliation bodies on an international level, providing insight into achievements within the framework of European Union legal harmonisation. The latter is worth following with special attention, as Hungary will assume the rotating presidency of the Council of the European Union in the second half of 2024, with the honourable task of promoting legislative processes to protect consumer interests.

KEYWORDS: Ministry of Justice, consumer protection, dispute settlement procedure, European Union legal harmonisation, conciliation bodies, child protection, legislation

BEVEZETÉS

A harmadik évezred fogyasztóvédelmének komoly, komplex kihívásokkal kell megküzdenie, és ehhez már nem elegendő a hagyományos eszközrendszer egyes elemeinek alkalmazása, hanem szükséges innovatív jogi megoldások felkutatása és gyakorlati alkalmazása is. Mióta az Igazságügyi Minisztériumhoz került a fogyasztóvédelem szakmai irányítása, a tárca azon dolgozik, hogy ezekre a kihívásokra megfelelően reagáljon, és az elmúlt időszak eredményei egyértelműen bizonyítják, hogy mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás, valamint a fogyasztói tudatosságra nevelés erősítése terén is jó irányba halad a szakterület.

A FOGYASZTÓVÉDELEMÉRT FELELŐS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

A Kormány fogyasztóvédelemért felelős tagja 2022. május 25-től az igazságügyi miniszter,² akihez a más hatósághoz vagy szervezethez nem tartozó, nem élelmiszer-jellegű termékek és szolgáltatások fogyasztóvédelme tartozik. Az Igazságügyi Minisztérium szakmai irányítása alatt állnak a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörben eljáró kormányhivatalok, amelyek jogszabálysértés esetén járnak el, valamint a békéltető testületek, amelyek a fogyasztó és vállalkozás közötti jogvita megoldása érdekében járnak el. Az Igazságügyi Minisztériumon belül működik továbbá az Európai Fogyasztói Központ is, amely a határon átnyúló fogyasztói panaszok és jogviták rendezéséhez nyújt segítséget a fogyasztók számára.

² 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 119. § 6. pont.

Az Igazságügyi Minisztérium azonban nem egyedüli szereplő a hazai fogyasztóvédelemben, ugyanis a fogyasztóvédelmi intézményrendszernek számos szereplője van. A fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörben eljáró kormányhivatalok és a békéltető testületek mellett azon társhatóságok is kiemelt feladatokat látnak el, amelyeknek saját területük vonatkozásában hatáskörük van a fogyasztók védelme érdekében, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságtól kezdve a Gazdasági Versenyhivatalon, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalon és a Magyar Nemzeti Bankon át egészen a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalig.

A szakmai irányító Igazságügyi Minisztérium alapelve, egyben célja is a teljes érintetti körrel való konstruktív párbeszéd. Ezért 2022 májusától folyamatosan egyeztet a fogyasztóvédelemért felelős tárca mind általános, mind specifikus kérdéskörökben a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörben eljáró kormányhivatalok képviselőivel és a békéltető testületek elnökeivel, civil szervezetek vezetőivel, társhatóságokkal és vállalkozói érdekvédelmi szervezetek képviselőivel egyaránt.

Létrehozták a Fogyasztóvédelmi Kerekasztalt, amely az aktuális kérdések megvitatásával, konkrét megoldási javaslatok kidolgozásával járul hozzá a fogyasztóvédelem területén jelentkező problémák megoldásához, az érintett szervek egységes joggyakorlatának kialakításához. Ennek számos munkacsoportja működik aktívan, így a Képviseleti Kereseti vagy a Családbarát és a Médiatudatosság Munkacsoport is rendszeresen ülésezik. 2023-ban több alkalommal tartott ülést az újjászervezett és kibővített tagsági körrel rendelkező Fogyasztóvédelmi Tanács is, amelynek számos civil egyesület és vállalkozói érdekvédelmi szervezet is a tagja.

Magyarország fogyasztóvédelmi politikája

2022 nyarán megalkották a gyermekvédelmen, a digitális fogyasztóvédelmen, a fogyasztóvédelem elérhetővé tételén és az egységes joggyakorlat kialakításának támogatásán, azaz négy kiemelt pilléren alapuló Fogyasztóvédelmi Politikát.³ Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében⁴ foglaltakkal összhangban, a fogyasztóvédelemben is fontos, hogy biztosítsák a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogát. A tárca célja, hogy az ehhez szükséges hatékony szabályozási és intézményrendszer a fogyasztóvédelem területén is rendelkezésre álljon, ezért a fogyasztóvédelmi hatóság 2023. évi ellenőrzési és vizsgálati programjának⁵ összeállításakor a fő vezérfonal a gyermekvédelem volt. A cél, hogy minél több területen fel tudjon lépni a fogyasztóvédelmi hatóság a gyermekek

³ 1353/2022. (VII. 21.) Korm. határozat.

⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.

⁵ Lásd: <https://fogyasztovedelem.kormany.hu/api/item/file-preview/19620/f071728c7f1ed8d8f9982a2233038dae.pdf>

felé irányuló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szemben, különösen a kereskedelmi kommunikáció, a reklámok, a gyermek- és sítáborok ellenőrzésével. A gyermek- és fiatalkorúak alkoholtermékkel való kiszolgáltatásának tilalmát az előző évekhez hasonlóan 2023-ban is célzottan ellenőrzi a hatóság, amit a korábbi évek sajnálatosan magas kifogásolási aránya is indokol. A családok gondtalan kikapcsolódását segítik a szezonális vizsgálatok közül a gyermekeknek szánt farsangi és halloween maszkok, parókák és jelmezek laboratóriumi vizsgálata, illetve a szórakoztatási célú berendezések és szórakoztatási célú sporteszközök üzemeltetési feltételeinek ellenőrzései.

Az e-kereskedelem bővülése indokolja a digitális fogyasztóvédelem erősítését, és az Európai Unió fogyasztóvédelmi jogalkotásának jelentős része is az online kereskedelemre vonatkozóan állapít meg szabályokat. A digitális fogyasztóvédelemben az a vezérlőelv, hogy ami offline tilos, az online térben is az legyen. Prioritást élvez tehát a fogyasztók online térben való védelme.

Az egységes jogalkalmazás tekintetében az Igazságügyi Minisztérium a fogyasztóvédelmi hatósági oldalon a szakmai irányító szerepét tölti be, aminek keretében kiemelt hangsúlyt fektet arra, hogy a fogyasztóvédelmi ellenőrzéseket és eljárásokat lefolytató kormányhivatalok országosan egységes szempontok alapján, egységes elvek mentén végezzék munkájukat. Az egységes jogalkalmazás kialakítása ugyanakkor ennél jóval szélesebb körben is szükséges, így a cél a fogyasztóvédelmi tevékenységhez kapcsolódással rendelkező állami szervek közötti együttműködés erősítése, a jogalkotási és a jogalkalmazási problémákkal szemben közös álláspontok kialakítása. Ebben a már említett Fogyasztóvédelmi Kerekasztalnak, a munkacsoportjainak és a Fogyasztóvédelmi Tanácsnak is lényeges szerep jut.

Az elérhető fogyasztóvédelemmel az Igazságügyi Minisztérium célja, hogy közelebb hozza a témát az emberekhez, amelyhez új eszközök igénybevételét is tervezi. Még mindig kevesen tudnak a békéltető testületek működéséről, amelyek a fogyasztó és a vállalkozás közötti jogvita eldöntésére gyors és költségkímélő alternatívát jelentenek a bírósági eljáráshoz képest. Szükséges ezért e fórumok ismertségének előmozdítása, de a hatékonyabb működés biztosítása érdekében tevékenységük kereteinek újragondolására is sor került. A fogyasztóvédelmi civil szervezetek szintén jelentős mértékben járulhatnak hozzá a fogyasztóvédelem elérhetőbbé tételéhez, amelynek megvalósítása ezért e szervezetek bevonásával történik. A fogyasztóvédelemért felelős tárca a fogyasztóvédelmi honlapokon és a közösségi médiában is erősíti jelenlétét, hogy minél több csatornán eljussanak a fogyasztókhoz mindazon információk, amelyek segíthetik őket a fogyasztóvédelmi problémák megelőzésében.

A cselekvő fogyasztóvédelem érdekében szükséges jogszabályok módosítása

A fogyasztóvédelmi politikában megfogalmazott célok elérése szükségessé tette a hazai fogyasztóvédelmi joganyag teljes körű felülvizsgálatát 2022 nyarán. E felülvizsgálat, valamint a Fogyasztóvédelmi Kerekasztal és a kormányhivatalok javaslatai alapján készítették

elő a cselekvő fogyasztóvédelem érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló jogszabálycsomagot,⁶ amely részben uniós jogharmonizáción, részben belső kezdeményezéseken alapul.

2023. június 25-én lépett hatályba a képviseleti kereset jogintézményére vonatkozó szabályozás. A képviseleti keresetekről szóló uniós irányelvet⁷ az első három tagállam között ültette át Magyarország 2022 őszén. A fogyasztóvédelemről szóló törvény⁸ módosításának célja, hogy a képviseleti keresetek révén rendelkezésre álljon egy hatékony és eredményes eljárás a fogyasztókat érintő jogsértések megszüntetésére, a jogséremlmek orvoslására. A módosítás alapján a feljogosított szervezetek képviseleti kereseteket indíthatnak azon vállalkozásokkal szemben, amelyek megsértik az uniós és a hazai jogot. A szervezetek kérhetik a bíróságtól a fogyasztókat érintő jogsértő magatartás megszüntetését, megtiltását, a jogsérelem orvoslását, kártérítést, kijavítást vagy akár árleszállítást is.

A feljogosított szervezetek jellemzően nonprofit szervezetek, amelyek a fogyasztók érdekében végeznek tevékenységet, és a fogyasztók érdekében legalább 12 hónapja működnek. E minőségüket kijelölési eljárás lefolytatását követően kaphatják meg a fogyasztóvédelemért felelős minisztertől, ha a velük szemben támasztott követelményeknek megfelelnek. Kijelölési eljárás lefolytatása nélkül közjogi szervezetek is indíthatnak belföldi képviseleti keresetet, így például a fogyasztóvédelmi hatóság, az ügyészség és minden olyan központi hivatal, államigazgatási szerv, amelynek a feladatai közé tartozik az irányelv mellékletének rendelkezéseiben szereplő fogyasztói jogok védelme.

A jogharmonizáció elvégzésével sem fejeződött be azonban az Igazságügyi Minisztérium munkája a képviseleti keresetekkel összefüggésben. A Fogyasztóvédelmi Kerekasztal Képviseleti Kereset Munkacsoportja a jogalkalmazás egységessége érdekében kidolgozott egy szakmai útmutatót a feljogosított szervek részére, valamint egy általános tájékoztatót a fogyasztóknak, amelyeket a minisztérium honlapján is közzétett. Ezenfelül a feljogosított szervezeteket és az általuk indított képviseleti kereseteket is megjelenítik a kormányzati honlapon.

A fogyasztókat és a vállalkozásokat közvetlenül érintették azok a szintén 2022 őszén elfogadott módosítások, amelyek kihirdetést követően már hatályba is léptek. Így a közszolgáltatóknak az ügyfélszolgálaton, honlapjukon közzé kell tenniük az üzletszabályzat és az általános szerződési feltétel módosításáról szóló közérthető tájékoztatót. A fogyasztó írásbeli panaszára adott választ a vállalkozásnak igazolható módon kell átadnia, eljuttatnia, az ismételt, azonos tartalmú fogyasztói panasz megválaszolását mellőzheti. A fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindításának feltételévé vált, hogy a fogyasztó az érintett vállalkozással közvetlenül megkísérelje a vitás ügy rendezését. A módosítás alapján pedig az elektronikus hírközlés területén az ügyfélszolgálattal és az előfizetői panasz intézésével kapcsolatos ügyekben is a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság rendelkezik hatáskörrel.

⁶ 2022. évi LXI. törvény.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1828 irányelve.

⁸ 1997. évi CLV. törvény.

Az elérhetőbb fogyasztóvédelem érdekében szükséges jogszabályok módosítása

Az Országgyűlés 2023. május 3-án fogadta el azt a törvénymódosítást,⁹ amelynek célja a Magyarországon alternatív vitarendezési feladatokat ellátó békéltető testületek hatékonyságának és elérhetőségének növelése. A módosítás előkészítését széles körű szakmai és társadalmi egyeztetés előzte meg, a törvényjavaslat elkészítésekor mind a civil fogyasztóvédelmi szervezetek, mind a vállalkozói érdekvédelmi szervezetek képviselőinek a véleményét kikérte a jogalkotásért felelős tárca, és a Fogyasztóvédelmi Tanács egyik ülését is dedikáltan e törvényjavaslatnak szentelte. Számos itt elhangzó javaslatot is átvettek, mivel a legjobb, azaz a fogyasztók, a vállalkozások és a testületek érdekeit szem előtt tartó módosítás elérése volt a cél.

A kereskedelmi és iparkamarák által működtetett békéltető testületek 1999 óta működnek és látják el alternatív vitarendezési feladatukat céljuk szem előtt tartásával: a fogyasztó és a vállalkozás között felmerült jogvita békés, ingyenes, gyors és lehetőleg egyezségeen alapuló megoldása révén.

Az esetek jelentős részében a békéltető testületek fellépése eredménnyel jár. 2022-ben például 10 ezer feletti ügyszámánál minden negyedik ügy végződött egyezséggel, és ugyanilyen arányban került sor ajánlás kibocsátására is. A jövőben azonban számottevő növekedés várható az egyezségek arányában, méghozzá a hivatkozott jogszabály-módosítás alábbiakban részletezett hatására.

A törvénymódosítás címében az „elérhetőbb fogyasztóvédelem” szerepel, amely nemcsak egy jól hangzó szlogen, hanem a fogyasztók számára az ügyintézési helyek bővülését jelenti. A 2024. január 1-jétől hatályos szabályozás alapján a békéltető testületek nyolc régióban működnek az eddigi vármegyei felosztás helyett. Ez azonban nem jelenti az ügyintézési helyek csökkentését, ellenkezőleg. Bármelyik fogyasztó kérheti ugyanis, hogy a nem régióközpont vármegyeszékhelyen, sőt, akár vármegyeszékhelynek nem minősülő megyei jogú városban is személyes meghallgatást tartsanak. Tehát a jelenleg hatályos szabályozás alapján 20 helyen kerülhet sor személyes meghallgatásra: a fővárosban és a 19 vármegyeszékhelyen. A módosítás alapján viszont a nyolc régióközpont, a 12 további vármegyeszékhely és a hét további megyei jogú város együttesen 27 lehetőséget jelent a fogyasztók számára, ami 35%-os emelkedést jelent.

Ugyanakkor alkalmazkodva a digitális kor kihívásaihoz, figyelembe véve a járványhelyzet idején szerzett tapasztalatokat is, a módosítás egyik legjelentősebb eleme, hogy a békéltető testület a meghallgatást elsődlegesen személyes jelenlét nélküli online formában tartja meg, azaz az úgynevezett online meghallgatás válik főszabállyá. Tehát a fogyasztó otthonról, a kanapéről vagy az íróasztal mellől online módon is részt vehet a meghallgatáson, ami mindenképpen előrelépés a fogyasztói érdekvédelemért és az elérhetőség szempontjából. Ez mind a fogyasztóknak, mind a vállalkozásoknak és a békéltető testületeknek is hatékonyabb eljárást tesz lehetővé, ráadásul adminisztratív tehercsökkenéssel is jár.

⁹ 2023. évi XX. törvény.

Természetesen azon fogyasztókra is gondolt a tárca, akiknek nincs lehetősége az online módszer alkalmazására, vagy ezzel nem kívánnak élni, így nekik bármikor lehetőségük lesz személyes meghallgatást kérni a fentiekben jelzett kibővített helyszíneken.

De a lényegi módosításokat érintően még tovább ment az Igazságügyi Minisztérium. A 2023. december 31-ig hatályos szabályozás alapján ugyanis – feltéve, ha a fogyasztói kérelem megalapozott – a békéltető testület az egyezségen felül csak akkor hoz kötelező, tehát bírósági úton is végrehajtható döntést, ha a vállalkozás magára nézve azt kötelezőnek ismeri el, vagy általános alávetési nyilatkozatot tett. Egyéb esetben nem kötelező jellegű ajánlást hozhat csak a testület. Mivel számottevő ilyen alávetésre nem került sor, ezért feltétlenül emelni kellett a békéltető testületek rangját, erejét e tekintetben is. A módosítás fogyasztók szempontjából egyik jelentős újítása így az, hogy a békéltető testület akkor is kötelezést tartalmazó határozatot hoz, ha a vállalkozás alávetési nyilatkozatot nem tett, de a kérelem megalapozott, és a fogyasztó érvényesíteni kívánt igénye – sem a kérelemben, sem a kötelezést tartalmazó határozat meghozatalakor – nem haladja meg a 200 ezer forintot. A Pénzügyi Békéltető Testület eljárásában egyébiránt már létezik ilyen jellegű előírás. Ez megkönnyíti a fogyasztói jog érvényesítését megalapozott fogyasztói egyéni igény tekintetében a vállalkozás alávetése hiányában is. A fogyasztók szempontjából hatalmas, történelmi jelentőségű előrelépés mindez, hiszen 200 ezer forint alatti ügyekben a vállalkozást nem kötelező ajánlás helyett kikényszeríthető döntés hozható 2024-től, azaz kötelező, akár bírósági úton is végrehajtható határozatok meghozatalára kerül sor a fogyasztói kérelem megalapozottsága esetén.

A békéltető tagság betöltésének új koncepciója az, hogy az adott békéltető testület tagjainak egyharmadára fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületek tehetnek javaslatot. A javasolt személynek természetesen meg kell felelnie a fogyasztóvédelmi törvényben előírt feltételeknek. A fennmaradó helyekre a békéltető testületi tagokat a területileg illetékes kamara által lefolytatott pályázat alapján választják ki. Így áll össze az új, régiós békéltető testület, elnökkel, szükséges esetben elnökhelyettessel és tagokkal. A kiválasztás minden esetben a fogyasztóvédelemért felelős miniszter kompetenciája. Végül, de nem utolsósorban, a békéltető testületek színvonalának növelését szolgálja, hogy a békéltető testület elnökének és tagjának a megbízástól számított egy éven belül békéltető testületi alapvizsgát kell tennie egy online képzést követően. Ha a vizsga letételére nem kerül sor, akkor az a jogviszony megszűnésével jár.

Tekintettel arra, hogy a szabályozás 2024. január 1-jén lép hatályba, kellő időt biztosít a jogalkotó a békéltető testületek részére a felkészülésre, valamint megfelelő kommunikációs időt is a fogyasztók és vállalkozások felé az átalakított intézményrendszer tekintetében.

A hazai és uniós jogalkotás jövőbeli irányai

Az Igazságügyi Minisztérium jogalkotási munkája nem ért véget a fenti jogszabálymódosítások végrehajtásával. Az úgynevezett DSA-rendelet¹⁰ alkalmazhatóvá tétele területén komoly kihívás vár a szakterületre, amelynek során már együttműködést alakítottak ki a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal.

A tárca szakmai irányítóként pedig folyamatosan figyelemmel kíséri a jogalkalmazás során felmerülő problémákat, indokolt esetben határozottan és gyorsan fellép a szükségessé váló jogalkotással. Mindebben segítséget nyújtanak a Fogyasztóvédelmi Tanács, a Kerekasztal és annak munkacsoportjai, a békéltető testületek, a civil szervezetek és a vállalkozói érdekvédelmi szervezetek javaslatai is.

A fogyasztóvédelem rendkívüli módon jogharmonizált terület, szabályainak többsége az Európai Unió joga által behatárolt, azon tendenciákra figyelemmel pedig, amelyek szerint az uniós jogalkotás során a maximumharmonizációs szabályozás került előtérbe, a tagállami eltérés minimális. Jelenleg is számos, fogyasztóvédelmet érintő közösségi jogalkotás van folyamatban.

2023. május 23-án hirdették ki az általános termékbiztonságról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletet,¹¹ amely amellet, hogy a korábban hatályos irányelv helyett rendeleti szinten egységesíti a termékbiztonsági követelményeket, a digitalizációval összhangban az online piacterekre ró jelentős, a gazdasági szereplőkhöz hasonló kötelezettségeket termékbiztonsági szempontból.

Jelenleg is folyamatban van azon európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat¹² elfogadása, amely a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának – a tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb védelem és hatékonyabb tájékoztatás révén való – növelése érdekében kíván fellépni. Az úgynevezett zöld átállásról szóló uniós irányelvtervezet alapján tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősülnek majd a zöldre festési gyakorlatok, a környezetbarát jellegre vonatkozó megtévesztő állítások, a korai elavulással kapcsolatos gyakorlatok, tehát az áruk idő előtti meghibásodása, valamint a megbízhatatlan és nem átlátható fenntarthatósági címkék használata egyaránt.

Ugyancsak tárgyalás alatt áll a kifejezett környezeti állítások megalapozottságáról és kommunikációjáról szóló irányelv¹³ tervezete. Az úgynevezett zöld állításokról szóló irányelv célja, hogy meghatározza az első olyan részletes uniós szabályokat, amelyek minden Európai Unióban működő vállalatra alkalmazandók, és az önkéntes környezetbarát állítások bizonyítására vonatkoznak.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet – röviden DSA).

¹¹ Az Európai Parlament és Tanács 2023/988 rendelete.

¹² A 2005/29/EK és a 2011/83/EU irányelv módosításáról, a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának a tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb védelem és a hatékonyabb tájékoztatás révén történő növelése tekintetében.

¹³ Az Európai Parlament és Tanács irányelve a kifejezett környezeti állítások megalapozottságáról és kommunikációjáról.

Szintén folyamatban van a javításhoz való jogról szóló irányelv¹⁴ megalkotása, amelynek célja, hogy célzottan módosítsa a jogorvoslatok – vagyis a javítás és a csere – közötti választás lehetőségét annak érdekében, hogy előmozdítsa a javítást és ezáltal a fenntarthatóbb fogyasztást.

Mindezekon felül várhatóan még idén megjelenik az úgynevezett végrehajtási csomag is, amely több uniós normát kíván módosítani, többek között a fogyasztói vitarendezési irányelvet,¹⁵ az online vitarendezési rendeletet,¹⁶ valamint az úgynevezett CPC rendeletet¹⁷ is.

Jól látható, hogy az uniós jogalkotás középpontjában a digitális tér és a környezetvédelmi kihívásokra való válaszok keresése található, összhangban a korábban már említett, az Európai Bizottság által 2020–2025 közötti időszakra megfogalmazott fogyasztóügyi stratégiában foglalt célkitűzésekkel. 2024. második félévében Magyarország látja el az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét, amelynek során továbbra is kiemelt fontosságú témaként kezeli a Magyar Kormány a fogyasztóvédelmet: a már megindult, fent hivatkozott zöldre festés jelenségével kapcsolatos jogalkotási folyamatok prioritást élveznek. Fontos ugyanakkor a légi járatok törlésével és késésével kapcsolatos utasjogok megerősítése is, mivel nemcsak a koronavírus-járvány, hanem a legutóbbi uniós jogalkotás¹⁸ óta eltelt két évtized tapasztalatai is egyértelműen jelzik, ideje fellépni ezen a területen is a fogyasztók, az utasok érdekében.

A HATÓSÁG SZAKMAI IRÁNYÍTÁSA

A szakterület előtt álló egyik legnagyobb kihívás a fogyasztóvédelmi hatóságot érintő szakmai irányítói feladatok ellátása. 20 kormányhivatal munkáját kell ugyanis a jogszabályok adta keretek és a különböző kereskedői gyakorlatok mentén egy irányba terelni, amelynek kihívásai egyértelműek. A szakmai irányító tárca itt is innovatív megoldásokat alkalmaz a magyar fogyasztók érdekében, elég utalni az árstopellenőrzésekre vagy az árfigyelő rendszer alkalmazásával és a kötelező kereskedelmi akciókkal összefüggő szabályok fogyasztóvédelmi ellenőrzéseire.

Az Igazságügyi Minisztérium 2023. évi Ellenőrzési és Vizsgálati Programjának három fő vezérfonalát a már hivatkozott gyermekek és családok védelme, a szankciós inflációval szembeni, energiahatékonyság növelését célzó ellenőrzések, illetve a veszélyes termékek kiszűrése adja. Mindezt 33 témavizsgálat mentén látják el a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörben eljáró kormányhivatalok, szoros minisztériumi szakmai irányítás alatt. A minisztérium minden egyes témavizsgálat előtt online értekezleteket tart az adott

¹⁴ Az Európai Parlament és Tanács irányelve az áruk javítását előmozdító közös szabályok meghatározásáról, továbbá az (EU) 2017/2394 rendelet, valamint az (EU) 2019/771 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete (fogyasztói online vitarendezési irányelv).

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete.

témakörrel kapcsolatban, folyamatos a kommunikáció a kormányhivatalokkal, amelyben érdemi és konstruktív segítséget nyújtanak a főispánok és a fogyasztóvédelmi hatósági munkatársak az egységes jogalkalmazás elérése érdekében.

ZÁRSZÓ

A fogyasztóvédelem rendkívül dinamikus, folyamatosan változó, új kihívásokkal és kereskedői magatartásokkal szembesülő, a magánjog és közjog határán fekvő jogterület. A fogyasztóvédelem szereplőinek – legyen szó a szakmai irányító minisztériumról, a fogyasztóvédelmi hatóságról, a békéltető testületekről vagy civil szervezetekről – minden esetben a fogyasztói érdekeket, a hazai és uniós jog adta fogyasztói jogok érvényesítését kell szem előtt tartania. Ehhez pedig a 21. századi kihívások miatt is feltétlenül szükséges az aktív, szoros és határozott, innovatív jogalkotói és szakmai irányítás, amelynek az Igazságügyi Minisztérium a jövőben is eleget kíván tenni.

JOGI FORRÁSOK

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről

2022. évi LXI. törvény a cselekvő fogyasztóvédelem érdekében szükséges egyes törvények módosításáról

2023. évi XX. törvény az elérhetőbb fogyasztóvédelem érdekében szükséges törvények módosításáról

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

1353/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a fogyasztóvédelmi politikáról

Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete (2004. február 11.) visszautasított beszállás és léggijáratok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról, és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói online vitarendezési irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete (2017. december 12.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról

Az Európai Parlament és Tanács 2023/988 rendelete (2023. május 10.) az általános termékbiztonságról, 1025/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról,

valamint a 87/357/EGK tanácsi irányelv és a 2001/95/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1828 irányelve (2020. november 25.) a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviseleti keresetekről és a 2009/22/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 2005/29/EK és a 2011/83/EU irányelv módosításáról, a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának a tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb védelem és a hatékonyabb tájékoztatás révén történő növelése tekintetében

Javaslat Az Európai Parlament és Tanács irányelve a kifejezett környezeti állítások megvalósultságáról és kommunikációjáról

Javaslat Az Európai Parlament és Tanács irányelve az áruk javítását előmozdító közös szabályok meghatározásáról, továbbá az (EU) 2017/2394 rendelet, valamint az (EU) 2019/771 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról

Dr. Salgó László Péter a Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal főispánja. 2009 óta dolgozik a magyar közigazgatásban. 2010-től az Igazságügyi Minisztériumban látott el kiemelten fontos feladatokat, először főosztályvezetőként, 2014-től helyettes államtitkárként, majd 2022-től közigazgatási államtitkárként, amelynek során a hazai fogyasztóvédelem szempontjából számos jelentős lépés fűződik a nevéhez. 2014. július 1-jétől a *Magyar Közlöny* és a *Hivatalos Értesítő* felelős szerkesztője, 2015-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Mentorok Kollégiumának tagja és a *Fontes Iuris* felelős szerkesztője. Egyetemi oktató és címzetes egyetemi docens. 2023. október 1. napjától a Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal főispánja. Számptalan szakmai publikáció kötődik a nevéhez. Tevékenységét 2017-ben Vladár Gábor-díjjal, 2023-ban Deák Ferenc-díjjal ismerték el.

Dr. Kupecki Nóra miniszteri biztos szakmai pályafutását a közigazgatásban 2016-ban a Miniszterelnökségen kezdte hatósági területen. 2018-tól az Igazságügyi Minisztériumban közjogi területen folytatta szakmai tevékenységét. A helyettes államtitkári kinevezése előtt főosztályvezetői tisztséget látott el. 2022. júniusi közjogi és fogyasztóvédelemért felelős helyettes államtitkári kinevezését követően az első feladatai között volt a digitális fogyasztóvédelmen, a gyermekvédelmen, a fogyasztóvédelem elérhetővé tételén és az egységes joggyakorlat kialakításának támogatásán alapuló, a fogyasztóvédelmi politikáról szóló 1353/2022. (VII. 21.) Korm. határozat kidolgozása, majd ezt követően a Fogyasztóvédelmi Kerekasztal létrehozásában való közreműködés. 2023-ban részt vett a Fogyasztóvédelmi Tanács újjáalakításában, és több, fogyasztóvédelmi jogszabály-módosítás fűződik a nevéhez. Aktívan hívja fel a figyelmet

a legfontosabb fogyasztóvédelmi kérdésekre a közösségi médiában. Rendszeresen járja az országot, általános és középiskolákban, valamint felsőoktatási intézményekben vesz részt szakmai rendezvényeken a fogyasztóvédelem ismertebbé tétele érdekében. Az idei European Consumer Summit és a következő EU tanácsi elnökség tagállami vezetőivel való egyeztetésen képviselte Magyarországot. 2024. január 1-jétől a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium fővárosi és vármegyei kormányhivatalok és a további államigazgatási szervek együttműködésének fejlesztéséért felelős miniszteri biztosa.

Vértesy László

A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM AKTUÁLIS KÉRDÉSEI, KIHÍVÁSOK A 2020-AS ÉVEKBEN

Current Issues and Challenges of Financial Consumer Protection in the 2020s

Dr. Vértesy László habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem, vertesy.laszlo@uni-nke.hu; tanszékvezető, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, vertesy.laszlo@uni-mate.hu

Az elmúlt évtizedek során a pénzügyi fogyasztóvédelem számottevő fejlődésen ment keresztül, a 2020-as évek főbb kérdései két nagyobb csoportra oszthatók. Az egyik a hatósági, felügyeleti jogalkalmazás erősítése: a nemzeti és nemzetközi fokozott jogérvényesítés, a visszaesőkkel való összpontosítás, a tisztességes hitelezés, a díjpolitikák és -gyakorlatok széles körű vizsgálata, fogyasztói panaszok, jogviták figyelemmel kísérése és fokozott koordináció a szabályozó hatóságok között. A másik pedig a technológiai fejlődéssel való lépéstartáshoz kapcsolódik, úgymint a fintech vállalatok fejlődése, a neobanking, a kriptovaluták, a fenntarthatóságot hangsúlyozó ESG, öko, zéró és a zöld technológiát finanszírozó termékek elterjedése, valamint a kiberbiztonság és az elektronikus adatvédelem. Az USA jó gyakorlatokkal szolgál a pénzügyi fogyasztóvédelem terén, erősítve a hatóságok szakértelmét a gyorsan változó pénzügyi környezetben. A Magyar Nemzeti Bank is aktívan részt vesz a pénzügyi fogyasztóvédelem és a pénzügyi stabilitás előmozdításában.

KULCSSZAVAK: fintech, fogyasztóvédelem, pénzügyi ágazatok, tisztességes bankolás

Over the past decades, financial consumer protection has evolved considerably; the main issues for financial consumer protection in the 2020s can be divided into two broad areas. The first is the enforcement strengthening of the authorities: enhanced national and international enforcement, a focus on repeat offenders, extensive scrutiny of fair lending, charging policies, and practices, continued close monitoring of consumer complaints and disputes, and enhanced coordination between regulators. The second relates to keeping pace with information technological developments, such as the development of fintech companies, neobanking, cryptocurrencies, and the proliferation of ESG, eco, zero, and green technology finance products with an emphasis on sustainability, cybersecurity, and ePrivacy. The USA

has good practices in financial consumer protection to strengthen authorities' expertise in a rapidly changing financial environment. The Central Bank of Hungary is also actively promoting financial consumer protection and stability.

KEYWORDS: consumer protection, fair banking, financial industries, fintech

BEVEZETÉS

A pénzügyi fogyasztóvédelem az 1990-es évektől kezdve, de a 2000-es években, különösen a 2008-as pénzügyi válságot követően jelentős területté fejlődött. A pénzügyi fogyasztóvédelmi rendszer (PFR) fontosabb témakörei közé tartozik az alapfogalmak meghatározása, a szabályozás, az intézményi keretek, a speciális, fokozott védelmet igénylő csoportok, a piaci és versenykérdések. A fogyasztóvédelmi politikában az állami beavatkozás lehet elfogadott, kívánatos vagy éppen elutasított. A nemzeti szintű szabályozások egyre több nemzetközi, globális elemmel bővülnek, különösen, hogy a rendszerkockázatok az egyik országból a másikba is áttérjedhetnek, és befolyásolhatják az új trendek a fogyasztókat is. Ezekkel összefüggésben érdemes megfigyelni, hogy a 2020-as évek milyen aktuális kérdések és kihívások elé állítják az államot, a pénzügyi szolgáltatókat és fintech vállalkozásokat, valamint nem utolsósorban a fogyasztókat. Így jelenik meg és egyre elterjedtebb a BaaS- (*banking as a service*) szemlélet, illetve a halasztott fizetések lehetősége (BNPL: *buy now pay later*).

Az ezekre adott válaszokat két fő kategóriába lehet sorolni. Az egyik területen erősítették a hatósági, felügyeleti és jogalkalmazási intézkedéseket, ideértve a nemzeti és nemzetközi jogérvényesítés erősítését, a visszaesőkre való fókuszálást, a tisztességes hitelezés, díjpolitikák és -gyakorlatok széles körű vizsgálatát, valamint a fogyasztói panaszok és jogviták figyelemmel kísérését, mindezek mellett növelve a szabályozó hatóságok közötti együttműködést. A másik kulcsfontosságú terület a technológiai fejlődéssel való lépést tartás, magában foglalva a fintech vállalatok fejlődését, a neobanking térnyerését, a kriptovaluták és az ESG- (*environmental, social, governance*) elveket követő, fenntarthatóságot hangsúlyozó termékek elterjedését. Emellett kiemelendő a zöld technológiát finanszírozó termékek, valamint a kiberbiztonság és az elektronikus adatvédelem fontossága.

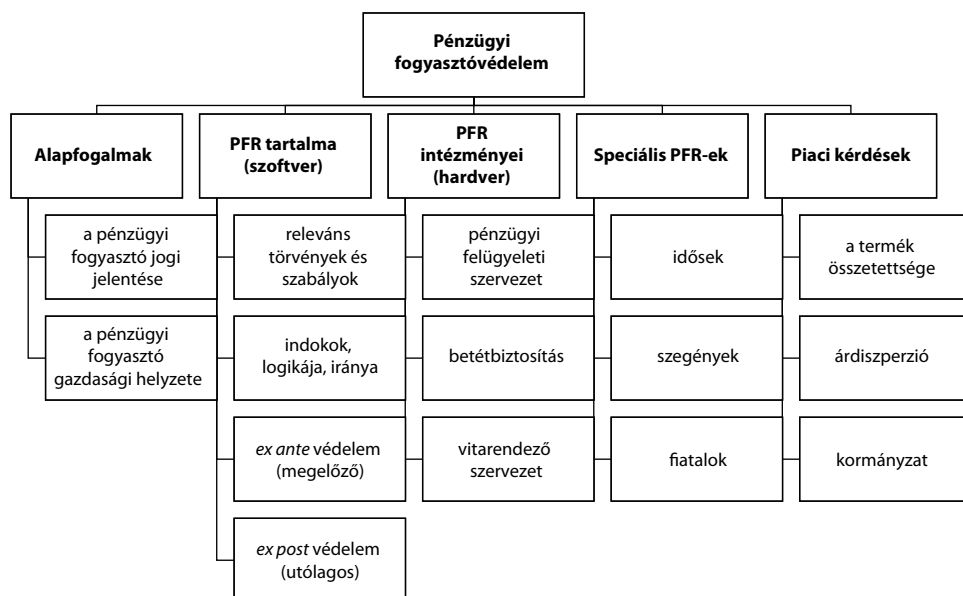
A nemzetközi kitekintés alapján látható, hogy az Amerikai Egyesült Államok gazdasága és pénzügyi rendszere is számos alkalommal mutatja sérülékenységet, az elmúlt évek során azonban számos jó gyakorlatot vezettek be. Az országban szövetségi szinten működik egy külön Consumer Financial Protection Bureau szervezet, amely a pénzügyi fogyasztóvédelem terén tevékenykedik. Az Office of the Comptroller of the Currency (OCC) megfigyelése alapján észrevehető, hogy a pénzügyi szolgáltatások nyújtásában részt vevő vállalkozások körének kiterjedése folyamatosan nő, mivel a technológiai vállalatok egyre inkább partnerségeket kötnek pénzügyi intézményekkel, és BaaS-tevékenységet folytatnak. Ennek eredményeként 2023 áprilisában létrehozták az OCC-n belül az Office of Financial Technology szervezeti egységet, amelynek fő célja az ügynökség szakértelmének

megerősítése és alkalmazkodóképességének javítása a dinamikusan változó pénzügyi környezethez.

A Magyar Nemzeti Bank politikája, számos intézkedése, vizsgálata és publikációs tevékenysége is a pénzügyi fogyasztóvédelem és a pénzügyi szektor stabilitásának előmozdítására összpontosít. Ennek érdekében az intézmény célja, hogy megfeleljen a gyorsan változó pénzügyi környezet kihívásainak és védelmet biztosítson a fogyasztók számára.

A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM MODELLJEI, KARAKTERISZTIKÁJA

A fogyasztói társadalom megjelenése a gazdaság egyre több területét érinti, így a fogyasztóvédelem egyre hangsúlyosabb a pénzügyi ágazatokban is (bank, biztosítás, tőzsde, befektetések, pénztárak stb.). A pénzügyi fogyasztóvédelem célja az, hogy egyensúlyi helyzetet teremtsen a fogyasztó és a pénzügyi szolgáltató között annak érdekében, hogy a fogyasztó jogai a legteljesebben érvényesüljenek (1. ábra).



1. ábra: A pénzügyi fogyasztóvédelmi rendszer (PFR) főbb elemei

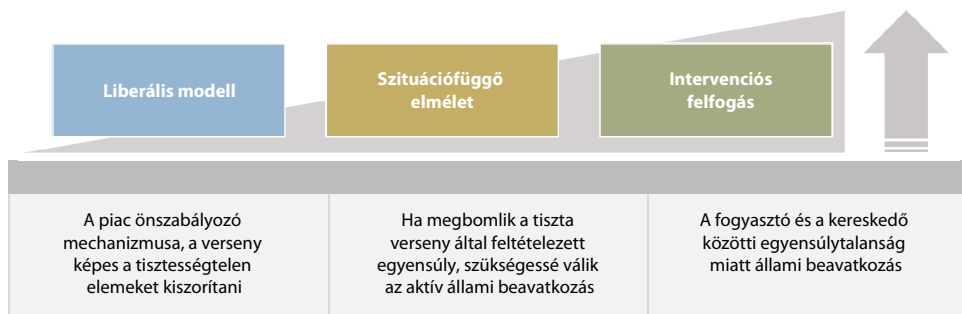
Forrás: a szerző szerkesztése CHEN 2018: 25. alapján

A PFR fontosabb témakörei közé tartozik:

- az alapfogalmak meghatározása (elsősorban a fogyasztó gazdasági helyzete és ismeretei);
- a szoftverként aposztrofált releváns törvények és jogszabályok, a szabályozás indokai, logikája, iránya (megelőző vagy utólagos védelem);

- ennek közjogi intézményi kerete, a hardver (pénzügyi felügyeleti szervezet, betétbiztosítás, vitarendező szervezet);
- a speciális, fokozott védelmet igénylő csoportok (idősek, szegények, fiatalok);
- a piaci kérdések, azaz a termékek összetettsége, az árdiszperzió vagy a kormányzati beavatkozás, ösztönzők szerepe.

Az ezzel kapcsolatos fogyasztóvédelmi politika két szélsőséges nézőpontból vizsgálható, így az állami beavatkozás lehet megengedett, megkívánt vagy éppen elfogadhatatlan (2. ábra).



2. ábra: A pénzügyi fogyasztóvédelmi politika főbb modelljei

Forrás: VÉRTESY 2020: 361.

Az intervenciós felfogás a fogyasztónak a kereskedőkhöz képest alárendelt helyzetéből indul ki, akit ebből következően akár állami eszközökkel is meg kell védeni a piaci szinten előforduló visszaélésekkel szemben. Tehát a fogyasztó és a vállalkozás között fennállt, de időközben megbomlott egyensúlyi helyzet a jogi szabályozás által helyreállítható, és az állami szerepvállalás ebben a vonatkozásban szükségszerű. A liberális modellben a piac önszabályozó mechanizmusa kap szerepet. A verseny képes a tisztességtelen elemeket kiszorítani; az autonóm fogyasztó rendelkezik a szükséges információ megszerzésére, azok mérlegelésére és a fogyasztói döntések befolyástól mentes meghozatalára vonatkozó képességgel, így az állam szerepe csupán a tisztességes verseny garantálására korlátozódhat, minden további beavatkozás hátrányos a versenyszabadság szempontjából. E két véglet között jelent meg a német jogterületen a situációfüggő elmélet, amely megpróbál szintézist teremteni. Ideális esetben ugyanis a fogyasztó képes autonóm módon döntést hozni, ekkor az állami szerepvállalás csak a verseny szabadságára és a fogyasztói autonómia preferálására irányulhat. Abban az esetben viszont, hogyha megbomlik a tiszta verseny által feltételezett egyensúly, szükségessé válik az aktív állami beavatkozás, ezáltal

a fogyasztóvédelem realizálása nem csupán megengedett, hanem kívánatos.¹ Az erőteljes pénzügyi fogyasztóvédelem sok szempontból indokolt:²

- sok olyan szolgáltatás létezik, amely az átlagfogyasztó számára nehezen érthető feltetelektől függ, vagy ilyen következményekkel jár;
- egy pénzügyi szolgáltatóval való szerződésalkötés gyakran hosszú távú elköteleződéshez vezet (pusztán abból is fakadóan, hogy nem nagy a magyar fogyasztók szolgáltatót váltó hajlandósága);
- a fogyasztó adott esetben (például hitelfelvételnél) kiszolgáltatott lehet (abban az értelemben, hogy nem nagyon van jó helyettesítési lehetősége, mindenképpen szüksége van a pénzkölcsönre);
- jellemzőek a hosszú, nehezen érthető s lényegében nem módosítható ÁSZF-ek.

Annak ellenére, hogy a tömegtermelés és a szociális alapjogok a 19. században megjelentek, a fogyasztó és a fogyasztóvédelem a 20. század terméke. A fejlődés két szálon fut: az Amerikai Egyesült Államokban és Nyugat-Európában.³ A pénzügyi fogyasztóvédelmi politikák hatása a bankok nyereségességére egyszerre függ az ország általános fejlettségi szintjétől, intézményi minőségétől és a pénzügyi szabadságtól.⁴

Az USA-ban *consumerism* kifejezéssel illették ezt a társadalmi mozgalmat az 1930-as években, amikor az első fogyasztóegylet (*Consumer Union*) létrejött.⁵ 1962-ben Kennedy elnök beszédében meghirdette a fogyasztók alapjogait, amelyek azóta is fogyasztói Bill of Rights-ként ismertek: i) jog a biztonságra (*the right to safety*); ii) jog az információra (*the right to be informed*); iii) jog a választásra (*the right to choose*); és iv) jog a meghallgatásra (*the right to be heard*). Később, 1985-ben az ENSZ ezt további négygel bővítette: v) jog az alapvető szükségletek kielégítéséhez (*the right to satisfaction of basic needs*); vi) jog a jogorvoslathoz (*the right to redress*); vii) jog a fogyasztói oktatáshoz (*the right to consumer education*); és viii) jog az egészséges környezethez (*the right to a healthy environment*).⁶ Ebből az időszakból érdemes kiemelni a következő amerikai törvényeket: *Truth in Lending Act* (1968), *Fair Credit Billing Act* (1974) és a *Gramm–Leach–Bliley Act* (1999), amely utóbbi a pénzügyi szolgáltatások modernizációs törvényeként (*Financial Services Modernization Act*) is ismert.

Az 1940-es években Nyugat-Európában is megjelentek fogyasztói jogok érvényesítésére irányuló törekvések, így 1947-ben Dániában megalakult a Fogyasztói Tanács. Bár volt korábbi joggyakorlat, az Európai Gazdasági Közösség fogyasztóvédelmi jogalkotási folyamata 1975-ben kezdődött a fogyasztói alapjogok kialakításával, ami a Fogyasztói Jogok Közös Piaci Magna Chartájában nyert elismerést: i) az egészség és biztonság védelme;

¹ BENCsik 2017: 276–290.

² TóTH 2018: 92.

³ MISKOLCZI BODNÁR – SÁNDOR 2009: 10.

⁴ PASIOURAS et al. 2018.

⁵ BENACCHIO 2003: 199.

⁶ UN 1985.

ii) a fogyasztó gazdasági érdekeinek védelme; iii) a kárigény érvényesítéséhez való jog; iv) az információhoz és oktatáshoz való jog; és végül v) a fogyasztók képviselőhöz való joga.

Az Európai Unióban lényegében az 1992-ben elfogadott maastrichti szerződés 129a) cikke tűzte ki célul a magas szintű fogyasztóvédelem elérését. Később ezt az 1997-es amszterdami szerződés módosította, amely beemelte a fogyasztói jogokat a szerződésbe, másfelől előírja, hogy a fogyasztóvédelmi követelményeket az egyéb közösségi politikák, tevékenységek meghatározásakor, végrehajtásakor is figyelembe kell venni. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 38. cikke röviden arról rendelkezik, hogy az Unió politikáiban biztosítani kell a fogyasztók védelmének magas szintjét. E rövid szövegekből és az uniós szabályozásból azonban (legalább) egy trend világosan kirajzolódik: a szabályozás kezdetben a minimumharmonizáció elvére épült, majd fokozatosan a maximumharmonizáció irányába mozdult el, ugyanis a minimumharmonizáció többnyire nem volt alkalmas arra, hogy az egyes tagállamok jogrendszerait egymáshoz közelítse.⁷ A jogalkotó lépései a teljes harmonizáció irányába mutatnak, a fogyasztói jogokról szóló 2011/83 irányelvben⁸ a fogyasztóvédelmi magánjog szabályozását új alapokra kívánja helyezni, azonban ez – sajnálatosan – nem alkalmazandó azon szerződésekre, amelyek tárgya pénzügyi szolgáltatás.⁹ Az uniós kiadványok között olyannal is találkozhatunk, amely szerint a fogyasztók védelme Európa szívügye.¹⁰ A pénzügyi fogyasztóvédelem tárgykörébe tartozó közösségi szabályozás legfőbb elemei közé tartozik: i) a reklámokra, hirdetésekre, ii) a tájékoztatásra, iii) a szerződések megkötésére, tartalmára, formájára és iv) a panaszkezelésre, jogérvényesítésre vonatkozó szabályok.

A terület jellemzően nemzeti hatáskörben szabályozott, azonban egyre több nemzetközi elem is megjelenik, mivel a globalizáció és a liberalizáció által nyújtott pénzügyi szolgáltatások miatt, egy pénzügyi intézmény által okozott rendszerkockázat az egyik országból áterjedhet a másikba és befolyásolhatja azok fogyasztóit is.¹¹ Az Európai Unió tagállamaiban alapvetően három eltérő szabályozási minta alakult ki a fogyasztóvédelem területén:¹²

- szétszórt szabályozás (például Németország, Egyesült Királyság, Magyarország), ahol az egyes irányelveket külön-külön jogszabályokban veszik át a hazai jogba;
- önálló fogyasztóvédelmi kódexben történik a teljes fogyasztóvédelmi joganyag feldolgozása (például az osztrák 1979. évi Konsumentenschutzgesetz, a francia 1993. évi Code de la consommation), és az újabb jogharmonizációs kötelezettségek szerint módosítják a törvénykönyvet;
- a magánjogi törvénykönyvbe építik be a fogyasztóvédelmi jogot (például Hollandia).

⁷ VERES 2016: 129–153.

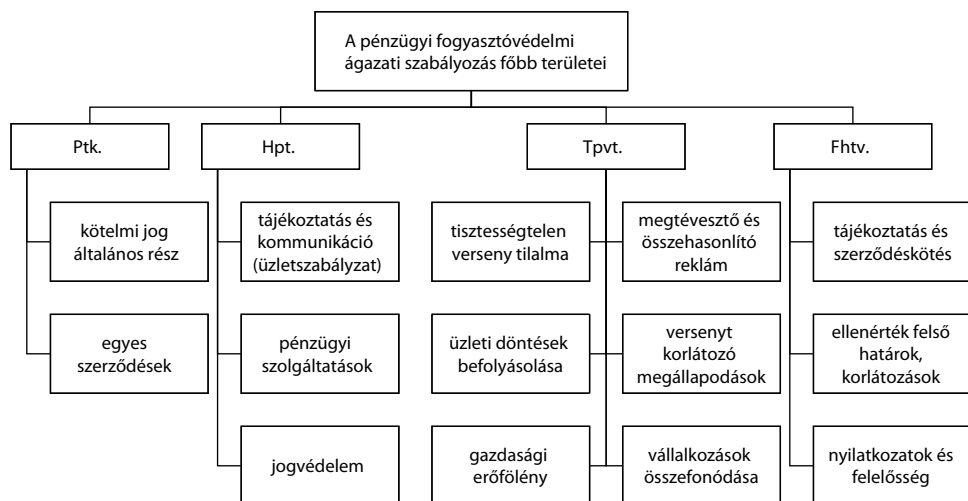
⁸ 2011/83/EU irányelv 3. cikk (3) d) pont.

⁹ NAGY 2015: 131–140.

¹⁰ Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóság 2007 egyik fejezetcíme.

¹¹ CHEN 2018.

¹² ZOLTÁN 2001: 659–665; GARAI–RITTER 1998; VÉKÁS 2000: 554; FAZEKAS 1994: 105–122.



3. ábra: A magyar pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozási rendszere

Forrás: VÉRTESY 2020: 361–365.

(Megjegyzés: Ptk.: 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, Hpt.: 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról, Tptv.: 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról, Fhtv.: 2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről.)

A fogyasztói modell körülírja a racionális döntést hozó fogyasztót, a fontos és védelmet igénylő fogyasztói magatartás elemeit, és tipizálja a fogyasztót és a speciális fogyasztói csoportok döntésének jellemzőit, amely például figyelembe veszi a reklámeszközök különbözőségét és a reklámüzenet értelmezésében a reklám összhatásának jelentőségét. Az átlagfogyasztó általános tájékozottságú, körültekintően, gondosan mérlegelő fogyasztó, akire jellemző az észszerű mértékű információkeresés (az áru, szolgáltatás jellegéhez igazodó mértékű). Nem elvárható egy átlagfogyasztótól, hogy a részletekben csöpögtetett információkat osszerakja, ellenőrizze a reklámokban szereplő információ helytállóságát, nyomozzon a valós tények után, vagy a reklámok szavahihetőségét kétségbe vonja. A kiszolgáltatót, speciális fogyasztói csoportok számára emelt szintű védelem indokolt az életkorra (gyerekek, idősek), a hiszékenységre (betegségben szenvedők, digitális informáltság, IT-ismeretek), a szellemi vagy fizikai fogyatkozásra tekintettel.

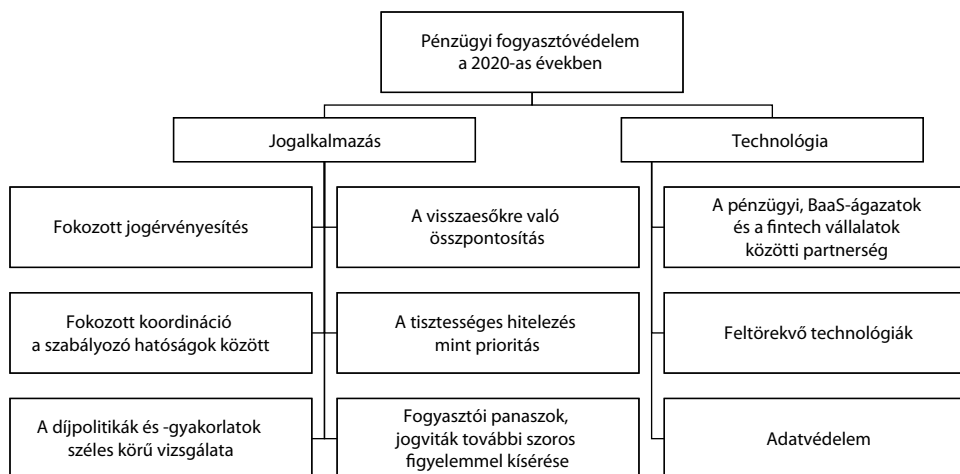
A hazai pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozásban a Hpt. értelemben fogyasztó csak olyan természetes személy lehet, aki az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében jár el.¹³ (Így a pénzügyi termékek esetében nem minősül annak az egyéni vállalkozó, egyéni cég, gazdasági társaság, jogi személy, jogi személyiség nélküli

¹³ NAGY 2022.

szervezet, társasház sem.¹⁴) Viszont azt is hozzá kell tenni ehhez a szigorú korlátozáshoz, hogy a törvény XIII. fejezetének címe az ügyfelek védelme – tehát nem csak a fogyasztóké –, így valamennyi körre vonatkoznak a kereskedelmi kommunikációs, a tájékoztatósi, az üzletszabályzati, az egyenlő esélyű hozzáférési, a bankszűnnapi, a panaszkezelési, az illetőségvizsgálati, az adatszolgáltatási és átvilágítási szabályok.

A 2020-AS ÉVEK KIHÍVÁSAI

A 2020-as évek pénzügyi fogyasztóvédelmi főbb kérdései két nagyobb csoportra oszthatók. Az egyik a hatósági, felügyeleti, felügyelési jogalkalmazás erősítése (fokozott jogérvényesítés; a visszaesőkre való összpontosítás; a tisztességes hitelezés mint prioritás; a díjpolitikák és -gyakorlatok széles körű vizsgálata; fogyasztói panaszok, jogviták további szoros figyelemmel kísérése; fokozott koordináció a szabályozó hatóságok között); a másik pedig a technológiai fejlődéssel való lépéstartáshoz kapcsolódik, lásd a pénzügyi ágazatok, a BaaS-szolgáltatók¹⁵ és a fintech vállalatok közötti partnerség; feltörekvő technológiák; adatvédelem (ePrivacy).



4. ábra: A pénzügyi fogyasztóvédelem főbb témakörei a 2020-as években

Forrás: a szerző szerkesztése részben felhasználva MORAN 2022 írását

¹⁴ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szerint a fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje. A békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában fogyasztónak minősül a civil szervezet, egyházi jogi személy, társasház, lakásszövetkezet, mikro-, kis- és középvállalkozás is.

¹⁵ A kifejezés jelentése más tudományterületen: BaaS – Backup or Backend-as-a-Service.

A KPMG *Ten Key Regulatory Challenges of 2023* című kiadványa a következő tíz kulcsfontosságú szabályozási kihívást azonosítja, amelyek sok esetben közvetlenül vagy közvetve is összefüggésben állnak a pénzügyi fogyasztóvédelemmel:¹⁶

- vizsgálat és eltérés: fokozott felügyelet és fejlesztés, szabályozási demokratizálódás, szabályozási eltérések, a három védelmi vonal;
- klíma és fenntarthatóság: társadalmi és politikai viták, kockázatkezelés és irányítás, szcenárió-/stressztesztelemzés, befektetési/stratégiai piacok;
- átláthatóság és jelentéstétel: jelentések, piaci szerkezet, védelmek és kezelőszervek;
- adatok és kiberbiztonság: kiberkockázat-kezelés és irányítás: adatgyűjtés és -használat, adatvédelem;
- technológia és rugalmasság: modern technológiai kockázatkezelés, technológiai rugalmasság, működési rugalmasság;
- hitel és tőke: tőkeeltolódások, a hitelkockázat méretezése és koncentrációja, hatékony megfelelés;
- méltányosság és befogadás: kibővített méltányosság, hatás és igazságosság, humán tőke és DEI (*diversity equity and inclusion*);
- csalás és pénzügyi bűnözés: szabályozási fókusz, kölcsönhatás a fogyasztóvédelemmel, fejlődő kockázatok;
- kifizetések és kriptográfia: szabályozó hatóság és védőkorlátok, azonnali fizetések és ellenőrzések, viták, panaszok és követelések;
- kockázat és irányítás: az igazgatótanács és a testületek fontossága, kockázatkezelés, küldetéskritika, a visszaélések enyhítése.

Fokozott jogérvényesítés

A fokozott jogérvényesítés körében alkalmazott intézkedések célja, hogy megvédjék a fogyasztókat a jogellenes megkülönböztetéstől és biztosítsák, hogy mindenki egyenlő elbánásban részesüljön. A felügyelet, felvigyázás kiterjesztése nemcsak a hagyományos bankokra, pénzügyi szolgáltatókra terjed ki, hanem a fogyasztókat veszélyeztető nem banki vállalatokra, például a fintech vállalkozásokra is.

A szabályozó hatóságok kiterjesztik a tisztességgel kapcsolatos elvárásaikat, hogy azok ne csak a tisztességes hitelezési törvényekre és hiteltermékekre vonatkozzanak, hanem valamennyi fogyasztói és befektetői termékre és szolgáltatásra, a termék teljes életciklusa során. Fontos megjegyezni, hogy a tisztességtelen eredményeknek nem feltétlenül kell szándékosnak lenniük ahhoz, hogy kárt okozzanak a fogyasztóknak vagy befektetőknek.

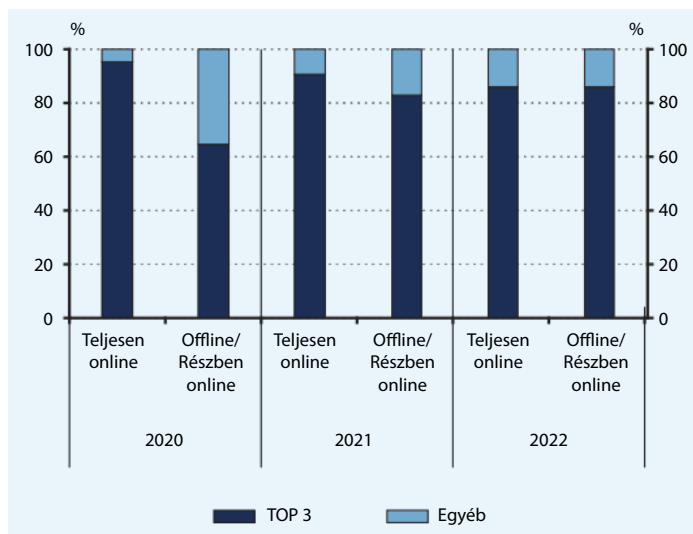
Az uniós tagállamok hatóságainak fogyasztóvédelmi hatáskörei jelentősen bővültek az utóbbi években, és az látható, hogy további növekedés várható ezen a területen. Ebben a folyamatban kiemelt szerepet játszik az uniós és állami szabályozó hatóságok közötti

¹⁶ KPMG 2023.

koordináció és együttműködés. Ezen túlmenően, nemzetközi szinten is példát mutat az Egyesült Államok, ahol külön Consumer Financial Protection Bureau szervezet működik.¹⁷ Ez az intézmény az USA-ban is hasonló célokat szolgál, mint az uniós fogyasztóvédelmi intézkedések, és az ilyen szervezetek fontos szerepet játszanak – mint akár követendő *best practice* – a fogyasztók jogainak védelmében és a pénzügyi rendszer ellenőrzésében világszerte.

A fokozott jogérvényesítés további dimenziója, hogy a pénzügyi és bankfúziók mérlegelesekor az egyik kulcsfontosságú szempont a túlzott koncentráció elkerülése, amely monopóliumok (vagy esetleg monoposzónia) kockázatát hordozza magában. A 2000-es évektől ugyanis a pénzügyi rendszeren belül megnövekedett az összetettség veszélye, így cél, hogy elkerüljük a túlzott összefonódott (*too big or interconnected to fail* – a fizetésektelen-séghez túl nagy vagy másokkal túlzottan összefonódott) helyzeteket, amelyek a rendszer egészét veszélyeztethetik. Ezek együttesen növelik a pénzügyi piacok átláthatóságát, a megbízhatóságot és a fogyasztóvédelmet.

A piacconcentrátság a magyar pénzügyi szektort, a bankokat, a biztosítókat és a nyugdíj-péntzáradakat is jellemzi. Az online személyi hitelnújtás térnyerését néhány bank hajtja leginkább, bár részesedésük a többi hitelnújtó felzárkózásával fokozatosan csökken. 2020-ban még az online nyújtott személyi hitelek szinte egésze három intézményhez volt köthető (5. ábra).

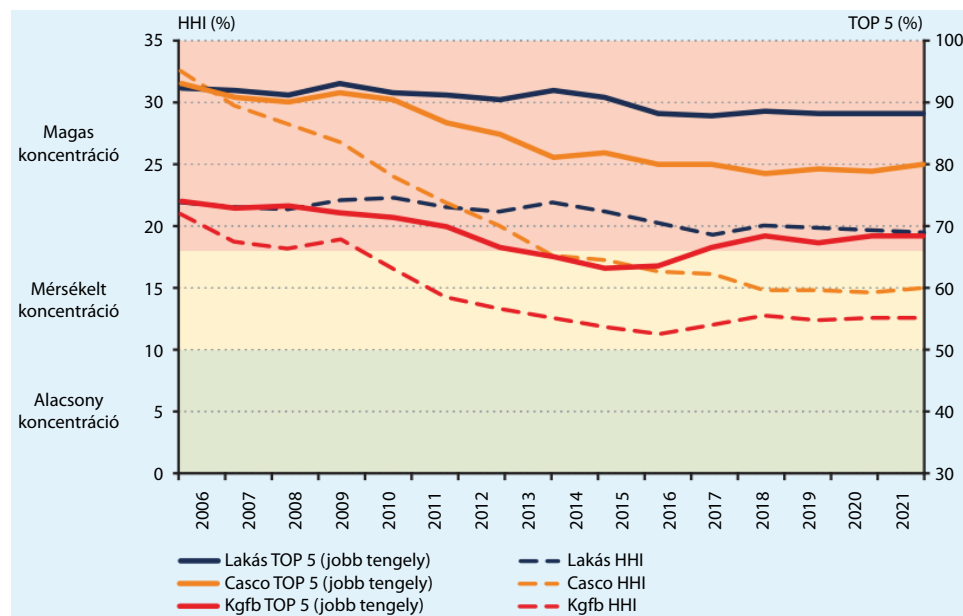


5. ábra: A három legnagyobb piaci szereplő részesedése a személyi hitel piacon az értékesítés módja szerint

Forrás: Magyar Nemzeti Bank 2022: 53.

¹⁷ LEE-LEE-KIM 2020: 218–228. és LEVITIN 2012: 321–369.

Az utóbbi években egyik főbb nem életági termékcsoporthoz képest sem figyelhető meg lényeges változás a koncentráció tekintetében a HHI (Herfindahl-Hirschman-index), illetve az öt legnagyobb piaci szereplő súlya alapján meghatározott mutató szerint. A koncentráció szintje az egészség- és önszegélyező pénztári szektorban tovább növekedett. A növekedés egy intézményt érintő végelszámolásra, valamint egy intézmény beolvadására vezethető vissza. A tagdíjbefizetések koncentrációja alapján az egészség- és önszegélyező pénztári szektorban a tagdíjbefizetések 85,8%-a és a munkáltatói befizetések 81,4%-a a befizetések alapján számított öt legnagyobb intézményhez kapcsolódó befizetésekből származik (6. ábra).¹⁸

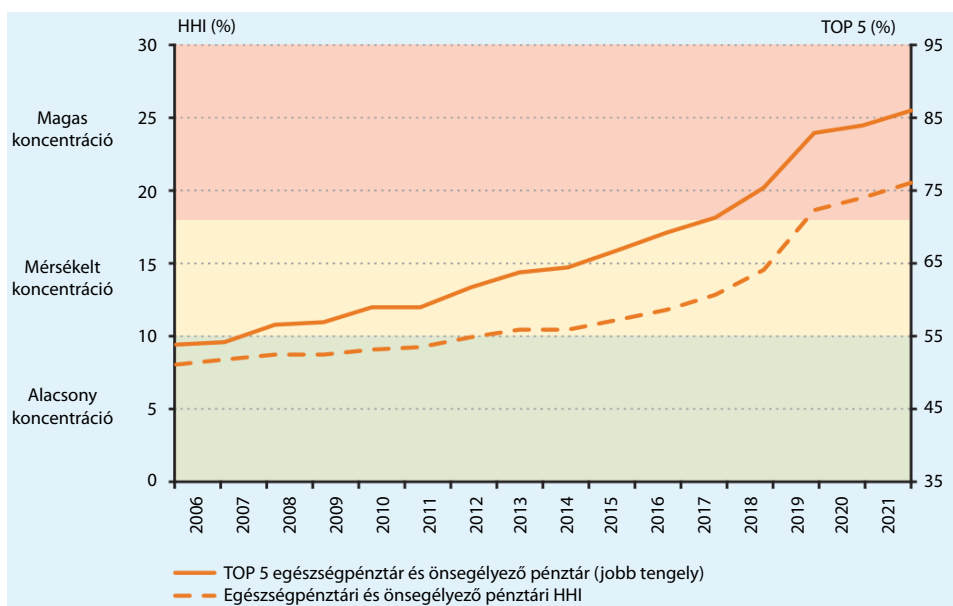


6. ábra: Az öt legnagyobb biztosító (TOP 5) részesedése és a teljes szektor Herfindahl-Hirschman-indexe (HHI) a nem életági bruttó díjbevétel alapján, főbb ágazatonként
 Forrás: Magyar Nemzeti Bank 2022: 32.

A fokozott jogérvényesítés egyik fontos kiegészítője az oktatás, a pénzügyi műveltség erősítése a lakosság körében. A lakossági ügyfelek megtakarítására vonatkozó pénzügyi edukációs figyelemfelhívásról szóló 209/2023. (V. 31.) Korm. rendelet szerint a pénzügyi tudatosság fejlesztése érdekében a magyarországi székhelyű hitelintézet

¹⁸ Magyar Nemzeti Bank 2022: 32 és 59.

2023. október 1. és 2023. december 31. napja között egy alkalommal figyelemfelhívó értesítést küld a hitelintézetnél bankszámlaszerződéssel rendelkező természetes személyek számára. A figyelemfelhívó értesítésben a hitelintézet számítással, áttekinthető táblázatos formában bemutatja, hogy a referencia-időszakban mekkora hozamot érhetett volna el, aki 100 ezer forintért, 500 ezer forintért és 1 millió forintért a magyar állam által kibocsátott, magánszemélyek által is megvásárolható állampapírt vásárolt vagy jegyzett és folyamatosan tartott volna. A hitelintézet a figyelemfelhívás során az összegek esetében számítással bemutatja azt is, hogy az MNB által közzétett, a háztartások által elhelyezett forintbetétek átlagos évesített kamatlábalával az ügyfél mekkora kamatot érhetett volna el. Felhatalmazást kap az általános politikai koordinációért felelős miniszter, hogy a figyelemfelhívó értesítés formáját és tartalmát rendeletben határozza meg: 3/2023. (VIII. 30.) MK rendelet a lakossági ügyfelek megtakarítására vonatkozó pénzügyi edukációs figyelemfelhívásról szóló 209/2023. (V. 31.) Korm. rendelet végrehajtásáról (lásd 1. táblázat).



7. ábra: Az egészség- és önszegélyező pénztári koncentráció alakulása

Forrás: Magyar Nemzeti Bank 2022: 59.

1. táblázat: A lakosság számára készült megtakarítási összehasonlító táblázat

Megtakarítási fajták		Állampapír azonosító adatai	Éves hozam (%)	Éves kamatbevétel különböző megtakarítási összegek mellett (Ft)		
				100 000 Ft	500 000 Ft	1 000 000 Ft
Banki folyószámla		–	0,29	290	1 450	2 900
Lakossági Állampapír	Kincstári Takarékjegy (kizárólag postán forgalmazott)	KTJ 2022/I.	7,00	7 000	35 000	70 000
	Diszkont Kincstárjegy (12 hónapos)	D230628	13,39	13 390	66 950	133 900
	Bónusz Magyar Állampapír	2025/N	14,88	14 877	74 384	148 768

Forrás: 3/2023. (VIII. 30.) MK rendelet

A visszaesőkre való összpontosítás

Az elmúlt években a jogi szabályozás és a felügyelet egyre jobban összpontosít a visszaesőkre, különösen a pénzügyi nagyvállalatokra, holdingokra, konglomerátumokra, akikre szigorúbb intézkedések vonatkozhatnak. A pénzügyi fogalomhasználatban (CRR és CRD)¹⁹ rendszerszinten jelentős intézmény az EU-szintű hitelintézeti anyavállalat, EU-szintű pénzügyi holdingtársaság-anyavállalat, EU-szintű vegyes pénzügyi holdingtársaság-anyavállalat és azok a pénzügyi intézmények, amelyek fizetése képtelenné válása vagy szabálytalan működése rendszerkockázatot eredményez. Az egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézet (*other systemically important institution*, O-SII) olyan rendszerszinten jelentős hitelintézet, amelynek felszámolása vagy nem prudens működése több EGT-állam (az Európai Unió tagállamai, továbbá Izland, Liechtenstein, Norvégia) tekintetében vagy EGT-állami szinten rendszerkockázathoz vezethet. A makroprudenciális feladatkörében eljáró MNB az MNB tv. 35. § (1) bekezdése szerint meghatározza a magyarországi, globálisan és egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetek körét.²⁰ A globálisan rendszerszinten jelentős hitelintézet (*global systemically important institution*, G-SII) olyan rendszerszinten jelentős hitelintézet, amelynek fizetése képtelenné válása vagy nem prudens működése globális szintű rendszerkockázathoz vezethet, és amelynek nincs EU-szintű hitelintézeti anyavállalata, EU-szintű pénzügyi holdingtársaság-anyavállalat, EU-szintű vegyes pénzügyi holdingtársaság-anyavállalat.²¹

¹⁹ CRR: Capital Requirements Regulation: 575/2013/EU rendelet; CRD: Capital Requirements Directive: 2013/36/EU irányelv.

²⁰ Lásd OTP Bank Nyrt., UniCredit Bank Hungary Zrt., Kereskedelmi és Hitelbank Zrt., Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt., Raiffeisen Bank Zrt., Erste Bank Hungary Zrt., CIB Bank Zrt., MKB Bank Zrt.

²¹ A Financial Stability Board (FSB) és a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság listáján 2023-ban 29 bank szerepelt, köztük olyanok, mint a JP Morgan Chase, Citigroup, Deutsche Bank, HSBC, Bank of America, Bank of China,

Az egyre növekvő hangsúly a hagyományos pénzbüntetések, bírságok – illetve enyhébb esetben felszólítások, figyelmeztetések, súlyosabb esetben a tevékenység korlátozása – helyett inkább strukturális jellegű eszközök és szankciók (*structured sanctions, fines*) felé terelődik. Így például a bírságot úgy alakítják ki, hogy a tiltott ügyletek pénzügyi terjedelmével arányosan a társaságot terheli a felelősség.²² A bankokkal szembeni új típusú szankciók és strukturális intézkedések kidolgozása jellemzően a pénzügyi rendszer stabilitásának és integritásának erősítésére irányuló szabályozási törekvésekből fakad. Ezek az intézkedések különféle problémák megoldására szolgálnak, beleértve a pénzügyi visszaéléseket, a kockázatkezelést és a fogyasztóvédelmet. Néhány példa az ilyen intézkedésekre: megnövelt tőke vagy likviditási követelmények, stressztesztek, szanalási tervek, elkerítési intézkedések (*ring-fencing*), a pénzmosás (AML) és terrorizmusfinanszírozás elleni (CTF-) intézkedések, kockázatos tevékenységekre vonatkozó korlátozások, megerősített felügyelet, kiberbiztonsági követelmények, elmarasztaló határozatok minél szélesebb körben való közzététele. Ezek az újabb típusú intézkedések és szankciók a hazai pénzügyi rendszerben is szükségesek, mivel a 2021-ben kiszabott fogyasztóvédelmi bírság 155 millió forint volt, amely közel 60%-kal haladta meg az előző év bírságösszegeit.

FOGYASZTÓVÉDELEM hitelintézeti szektor		
2022 H1	2021	2020
Indított vizsgálatok száma		
119	202*	197
Jogsértést megállapító határozatok száma		
54	129	103
Fogyasztóvédelmi bírság (millió Ft)		
35	155	98
Fogyasztóvédelmi figyelmeztetések száma		
13	4	31

8. ábra: Fogyasztóvédelmi tevékenység adatai a hitelintézeti szektorban
 Forrás: Magyar Nemzeti Bank 2022c: 36.

A visszaesők másik köre az informatikai oldalról jelentkezik, itt a kibertámadások, kibertámadók jelentik a komoly fenyegetéseket, tevékenységük valamennyi pénzügyi szektorra kiterjed. Az elkövetők támadásaikat a lakosság, a vállalatok, de maguk a pénzügyi intézmények ellen is irányíthatják. A kiberbiztonsági intézkedések kiemelt fontosságúak ahhoz, hogy megelőzzék és kezeljék az ilyen típusú fenyegetéseket.²³

Barclays, BNP Paribas, Goldman Sachs, Wells Fargo, China Construction Bank, Credit Suisse, ING Bank, Mizuho FG, Santander, UBS, Unicredit Group.

²² TIMOFEEV 2020: 73–90.

²³ CALLIESS–BAUMGARTEN 2020: 1149–1179.

A tisztességes hitelezés, díjpolitika továbbra is kiemelt prioritás

Az évtizedben továbbra is elsődleges prioritásként kezelik a pénzügyi szektorban a tisztességes hitelezést, a becsületes kölcsönnyújtást. Fontos, hogy a kiszolgáltató fogyasztói csoportok sokféleségét figyelembe véve alakítsák ki a szabályozó hatóságok és a pénzügyi szolgáltatók az intézkedéseiket, üzletpolitikájukat, tekintettel kultúrájukra, földrajzi elhelyezkedésükre (vidék, város; külföld, belföld), életszakaszukra (fiatalok, pályakezdők, idősek) és pénzügyi ismereteikre vagy más helyzetükre (például korlátozott internet-hozzáférés, alacsonyabb pénzügyi képességek, írástudás vagy számolási készség hiánya, nyelvi akadályok), amelyek befolyásolhatják a pénzügyi döntéseiket.

Az üzleti és döntéshozatali folyamatok hatékonyságának növelése érdekében egyre elterjedtebbek a különféle modellek, algoritmusok vagy a mesterséges intelligencia alkalmazása. Ezek tesztelése és nyomon követése a lehetséges eltérő, hátrányos bánásmód, hozzáférési korlátozások vagy diszkriminatív következmények miatt különösen hangsúlyos. Az algoritmikus torzítások a különféle demográfiai csoportokra gyakorolt hatásai, a nagyobb volumen miatt egyre fenyegetőbbek, lásd a különféle termékek, díjak, bevételi források, költségek és műveletek (például a betétek, hitelek befagyasztása) hatásának elemzése és dokumentálása esetében.

A világválságok, különösen a Covid-19 és a 2008-as pénzügyi,²⁴ de a jelenlegi gazdasági, inflációs válság is nagyban megnehezítette, megnehezíti sok fogyasztó helyzetét (például a hitelfelvevő halála, kereseti lehetőségének elvesztése). Ezért fokozott erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy ezeket a nehéz helyzetben lévő fogyasztókat továbbra is segítse és támogassa a kormányzat, illetve a pénzügyi szolgáltatók.

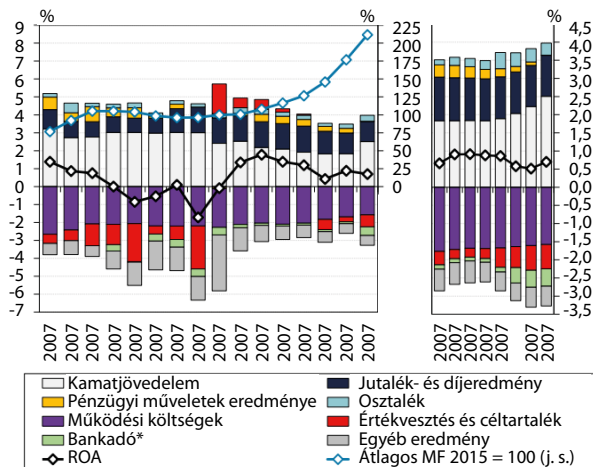
Nemzetközi szinten a faji egyenlőség is egyre kiemeltebb figyelmet kap, például az Amerikai Egyesült Államokban a hispán- és latin-amerikaiak, afroamerikaiak esetében,²⁵ az Európai Unión belül pedig az utóbbi időben megjelent jelentős mértékű irreguláris migráció,²⁶ illetve az ukrajnai menekültek miatt.²⁷

²⁴ NAGY 2010.

²⁵ A 2020-as népszámlálás előfordulási rangsorai azt mutatják, hogy a lakosság hány százaléka tartozik az első, második vagy harmadik legnagyobb faji vagy etnikai csoportba 2020-ban. A legerjedtebb faji vagy etnikai csoport az Egyesült Államokban a fehér népesség volt, 57,8%-kal (ez csökkent a 2010-es 63,7%-ról). A spanyol vagy latin népesség volt a második legnagyobb faji vagy etnikai csoport, amely a teljes népesség 18,7%-át tette ki. A fekete vagy afroamerikai népesség volt a harmadik legnagyobb csoport 12,1%-kal. JENSEN 2021.

²⁶ Az Európai Unió adatai alapján 2015 óta mintegy 2,5 millió irreguláris bevándorló érkezett a középső, a keleti és nyugati útvonalon. Lásd: www.consilium.europa.eu/en/infographics/migration-flows-to-europe

²⁷ 2023 januárjában 4 millió ukrán menekült részesült ideiglenes védelemben az Európai Unióban (ez az EU lakosságának mintegy 1%-a). Lásd: www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy



9. ábra: A hitelintézeti szektor 12 havi eszközarányos eredménytégeinek alakulása
 Forrás: Magyar Nemzeti Bank 2023: 53.

A tisztességes szerződési kapcsolatok érdekében a fogyasztóvédelmi intézkedések részeként az elmúlt időszakban széles körű vizsgálatok történtek a díjpolitikák és -gyakorlatok tekintetében. E vizsgálatok során különös figyelmet fordítottak a folyószámlahitel, hitelkártya, kényelmi és váltási díjak és visszatérítések elemzésére. Azoknak az úgynevezett ócska díjaknak (*junk fees*) is utánajártak, amelyek tisztességtelen vagy megtévesztő díjakat jelentenek, és amelyeket olyan árukért és szolgáltatásokért számítanak fel, amelyeknek kevés vagy semmilyen hozzáadott értéke sincs a fogyasztók, ügyfelek számára. Kiemelt figyelmet szenteltek a meglepetésszerű folyószámlahitel-használati díjaknak és a betétdíjaknak, amelyeket a fedezetlen csekket befizető fogyasztóknak számítanak fel, és amelyek gyakran váratlan költségeket jelentenek. A javasolt szabályalkotás részeként olyan intézkedések tervezése is folyik, amelyek szabályozzák a hitelkártyák késedelmi díjait és a késedelmes fizetésekkel kapcsolatos kérdéseket. Emellett a kártyakibocsátók bevételeire és kiadásaira vonatkozó információk nyilvánosabbá tétele is szerepel az intézkedések között, hogy növeljék az átláthatóságot és a fogyasztók tudatosságát ezen a területen. Az MNB pénzügyi stabilitási jelentésében megfigyelhető, hogy az eredménytételek között egyre jelentősebb szerepet játszanak a jutalék- és díjtételek.

A fogyasztói panaszok, jogviták további szoros figyelemmel kísérése

A piaci tökéletlenségek miatt továbbra is meghatározó a pénzügyi fogyasztóvédelem jogállami, jogvédelmi, jogorvoslati oldala, azaz a panaszok és a jogviták kezelése, feloldása. Ez egyfelől lehetőséget biztosít a fogyasztóknak arra, hogy problémáikat, aggályait vagy sérelmeiket hivatalosan és hatékonyan juttassák a pénzügyi szolgáltató tudomására;

másfelől a panaszkezelési rendszerek hozzájárulnak a pénzügyi intézmények felelősségre vonhatóságához és az átláthatóbb üzleti gyakorlatok elősegítéséhez. A panaszok kezelése és az elterjedőben lévő mediációs, békéltető fórumok olyan mechanizmusokon és jogszabályokon alapulnak, amelyeknek célja a fogyasztói elégedettség növelése és a vitás ügyek gyors, szakszerű, igazságos és méltányos rendezése.

A FIN-NET (Financial Dispute Resolution Network) hálózatot 2001-ben alapították,²⁸ és az Európai Gazdasági Térségben a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatók között kialakult, határon átnyúló pénzügyi fogyasztói jogviták alternatív vitarendezési fóruma.²⁹ Jelenleg 61, alternatív vitarendezéssel, békéltetéssel, döntőbíráskodással vagy mediációval foglalkozó szervezetet tömörít 30 országban.³⁰ Az elérhető legfrissebb kiadványa szerint, 2019-ben 3759 határon átnyúló ügyet kezeltek, az év során összesen 441 600 ügyből.³¹ Ez jelentős növekedés a korábbi évekhez képest (csak 2015-ben volt ennél magasabb). Az ágazatok szerinti bontásban 1977 banki szolgáltatásokra, 909 biztosításra és 711 befektetésre vonatkozó panasz érkezett, míg 360 az „egyéb” kategóriába tartozik, beleértve a két vagy több ágazatot érintő panaszokat is.

2. táblázat: A FIN-NET-tagok által kezelt határokon átnyúló ügyek

Év	Összes határon átnyúló ügy	Szektorok szerint			
		Bank	Biztosítás	Befektetés	Egyéb
2019	3759	1977	909	711	360
2018	2649	1384	343	458	465
2017	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
2016	25717	1202	592	514	160
2015	4 195	1 300	699	559	1 612
2014	3 514	1 276	675	438	1 125
2013	2 931	1 216	1 263	379	68
2012	2 727	1 325	919	318	165
2011	1 854	992	518	315	29
2010	1 794	1 123	348	302	21
2009	1 542	884	244	410	4

Forrás: FIN-NET 2019

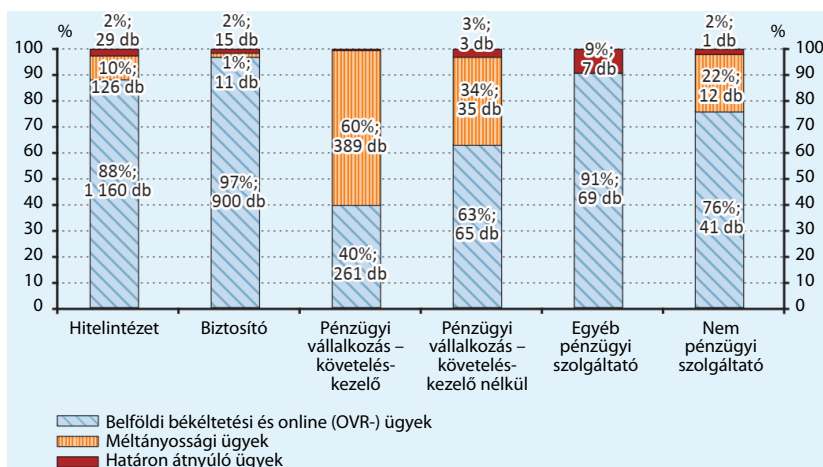
²⁸ Jelenleg hatályos szabályozás az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv).

²⁹ A brexit eredményeként 2021. január 1. óta a fórum nem rendezhet Egyesült Királyságban lakó fogyasztókat vagy az Egyesült Királyságban honos pénzügyi szolgáltatót érintő jogvitákat.

³⁰ Lásd: https://finance.ec.europa.eu/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net_en

³¹ FIN-NET 2019.

A Magyar Nemzeti Bank és az annak keretében működő Pénzügyi Békéltető Testület (PBT) adatai szerint az elmúlt években a hitelintézeti szektorhoz 2022-ben 389 ezer panasz érkezett. A panaszok számának csökkenése ellenére az MNB-hez közvetlenül érkezett fogyasztói kérelmek száma alig változott, 2380 e-mail, 5284 telefonos bejelentés és 349 személyes megkeresés volt tavaly. Ezzel kapcsolatban ismét érdemes visszaautalni arra, hogy ezek szerint a hagyományos bírságok összegének (60%-os) emelkedése önmagában nem eredményez visszatartó erőt. 2022-ben 197 panasz miatt indított vizsgálatot az MNB.³² A hitelintézetekhez érkezett panaszok témái alapján a szolgáltatás minőségére és az elektronikus szolgáltatásokra vonatkozó panaszok növekedtek a legnagyobb mértékben, ugyanakkor a legtöbb panasz továbbra is az elszámolási jogvitákra és a pénzügyi visszaélésekre vonatkozott, illetve növekedett a betétikártya-, illetve a fizetésiszámla-visszaélésekkel kapcsolatos kifogások száma.



10. ábra: A Pénzügyi Békéltető Testülethez érkezett ügyek száma és megoszlása a szolgáltatók szerint

Forrás: Magyar Nemzeti Bank 2023a: 35–38.

A PBT-hez érkező ügyek alapvetően két nagy csoportra oszthatók: az egyik az MNB törvény hatálya alá tartozó általános ügyek (ezen belül belföldi békéltetési ügyek, méltányossági ügyek, határon átnyúló békéltetési ügyek és online pénzügyi jogviták), illetve az elszámolási törvények³³ hatálya alá tartozó elszámolással és forintosítással kapcsolatos

³² Magyar Nemzeti Bank 2022c: 35.

³³ 2014. évi XXXVIII. törvény; 2014. évi XL. törvény; 2014. évi LXXVII. törvény; 2014. évi LXXVIII. törvény; 2015. évi LII. törvény.

ügyek. 2022-ben 3125 új kérelem érkezett, így a januári 570-nel összesen 3695 ügy kezelésére került sor.³⁴

A bankok és a fintech vállalatok közötti partnerség és a BaaS-ágazat további fejleményei

A bankok és fintech cégek közötti partnerségek száma és összetettsége valószínűleg tovább fog növekedni a következő években. E partnerségek lehetővé teszik a hagyományos bankoknak és a fintech vállalkozásoknak, hogy kihasználják egymás erősségeit és innovatív pénzügyi termékeket és szolgáltatásokat kínálnak a fogyasztóknak.

A BaaS terjedése és a banki szolgáltatásokhoz kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások növekedése és a neobank, neobanking³⁵ eredményeként a pénzügyi tevékenységek dezintegrációja is tovább folytatódhat. Ez megnehezítheti az ügyfelek, a bankszektor, de különösen a szabályozó hatóságok számára, hogy megkülönböztessék és meghatározzák (például az engedélyezés, felügyelet szempontjából), hol végződik a hagyományos banki szolgáltatás, és hol kezdődik a fintech által nyújtott – jelenleg nem vagy csak részben szabályozott – megoldás.

Az Egyesült Államokban a Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (Office of the Comptroller of the Currency, OCC) megfigyelte, hogy a pénzügyi szolgáltatást nyújtó vállalkozás fogalma egyre szélesedik, mivel a technológiai vállalatok pénzügyi intézményekkel lépnek partnerségre BaaS-tevékenységet folytatva. Ennek érdekében 2023 áprilisában hozták létre az OCC-n belül a Pénzügyi Technológiai Hivatal (Office of Financial Technology, OFT) szervezeti egységet,³⁶ amelynek elsősorban az a célja, hogy megerősítse az ügynökség szakértelmét és alkalmazkodóképességét a gyorsan változó pénzügyi környezethez. Az intézkedéssel az USA igyekszik lépést tartani a pénzügyi technológia gyors fejlődésével és biztosítani a hatékony szabályozást és felügyeletet a fintech szektorban és az OCC által felügyelt intézmények tekintetében. Az OFT 2023 júniusában már iránymutatást is kiadott, amelyekben ajánlásokat is megfogalmazott:³⁷

- az amerikai pénzügyi szabályozó hatóságok (Federal Reserve Board, FRB és a Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) egységesítik a harmadik fél kockázatára (*third-party risk*) vonatkozó iránymutatást;

³⁴ Magyar Nemzeti Bank 2023a.

³⁵ A neobank pénzintézetípusnak nincs fizikai fiókja, hanem teljes egészében online működik. Kizárólag az információs technológiára (IT) támaszkodik a működési költségek minimalizálása és a jobb ár-érték arány érdekében, miközben felhasználóbarátabb szolgáltatásokat kínál ügyfeleinek. Ilyen a Chime, a Current, az Aspiration és a Varo az Egyesült Államokban, valamint a Monzo, a Revolut, a Starling Bank és a Monese a világ más részein. Minden neobank digitális bank, de nem minden digitális banki szolgáltatás neobank.

³⁶ Office of the Comptroller of the Currency 2023.

³⁷ Office of Financial Technology 2023.

- az iránymutatás szándékosan széles körű, hogy különböző forгатókönyveket, szcenáriókat lehessen figyelembe venni;
- a pénzügyi intézményeknek óvatosan kell eljárniuk és gyakorolniuk alkuerejüket a BaaS-kapcsolatokról szóló tárgyalások során;
- a BaaS-kapcsolatokban a pénzügyi intézmények továbbra is felelősek a végfelhasználók védelméért;
- a pénzügyi intézményeknek kellő körültekintéssel kell vizsgálniuk a harmadik felek pénzügyeit és üzleti modelljeit;
- a kisebb pénzintézetek a BaaS keretében együttműködhetnek a megfelelés (*compliance*) terén, de ugyanannyi munkát kell végezniük;
- a pénzügyi intézményeknek a BaaS-kapcsolatok közvetett szereplőivel (*indirect players*) kapcsolatos kockázatokkal is tisztában kell lenniük.

Fókuszban a feltörekvő technológiák

Az információs és kommunikációs technológiák fejlődésével a kiberbiztonság egyre hangsúlyosabb. Ez magában foglal minden olyan tevékenységet, amely a kiberfenyegetésekkel³⁸ érintett hálózati és információs rendszereknek, az ilyen rendszerek felhasználóinak és más személyeknek a védelméhez szükséges. Ugyanis a hiperkonnectívá vált világban a kiberbűnözők komoly fenyegetést jelentenek az Európai Unió belső biztonságára és polgárainak online biztonságára. Az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökségét (European Union Agency for Cybersecurity, ENISA) 2004-ben hozták létre, célja az Európa-szerte egységesen magas szintű kiberbiztonság megvalósítása.³⁹ Az ENISA éves kiadványa a Fenyegetettségi térkép (ENISA Threat Landscape, ETL), amely bemutatja az adott tárgyévre vonatkozó kiberbiztonsági környezetet: azonosítja az elsődleges fenyegetéseket, a fenyegetésekkel kapcsolatban megfigyelt főbb trendeket, támadókat és támadási technikákat.⁴⁰

A Magyar Nemzeti Bank kiadványa, *A magyar pénzügyi szektor kiberfenyegetettségi térképe* szerint 2022-ben az első helyen szereplő hiba és üzemzavar kategória után a második helyen a rosszindulatú tevékenység és visszaélés kategória áll, amely a bejelentett incidensek közel 25%-át teszi ki. A bejelentett rosszindulatú tevékenységek jelentős része nem célzottan az intézmények ellen irányult, hanem az ügyfelek ellen, esetleg általánosnak mondható (nem célzott) rosszindulatú tevékenység volt. Az összesítésből kirajzolódik, hogy a rosszindulatú támadásokról elsősorban bankok és biztosítók számoltak be, ezen intézménytípusokat részesítik előnyben a támadók, hiszen a támadások itt eredményezhetnek a legnagyobb valószínűséggel közvetlen anyagi hasznot.

³⁸ Kiberfenyegetés: bármely olyan potenciális körülmény, esemény vagy cselekmény, amely károsíthatja vagy megzavarhatja a hálózati és információs rendszereket, az ilyen rendszerek felhasználóit és más személyeket, vagy azokra egyéb kedvezőtlen hatást gyakorolhat.

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2019/881 rendelete (kiberbiztonsági jogszabály).

⁴⁰ KRÜGER–BRAUCHLE 2021.

3. táblázat: Az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség listája a legfőbb fenyegetésekről

Rangsor	2021		2022	
	Fenyegetések	Trend	Fenyegetések	Trend
1	Zsarolóvírusok	↑	Zsarolóvírusok	→
2	Rosszindulatú programok	↓	Rosszindulatú programok	→
3	Cryptojacking	↑	Megtévesztésen alapuló támadás	↑
4	E-mailekkel kapcsolatos fenyegetések	↑	Az adatokkal szembeni fenyegetések	↑
5	Az adatokkal szembeni fenyegetések	↑	A rendelkezésre állás elleni fenyegetések	↑
6	A rendelkezésre állás és az integritás elleni fenyegetések	↑	A rendelkezésre állás elleni fenyegetések: internetes fenyegetések	→
7	Dezinformáció	↑	Dezinformáció	→
8	Nem rosszindulatú fenyegetések	↑	Ellátási láncok elleni fenyegetések	↑

Forrás: ENISA 2022: 4. és Magyar Nemzeti Bank 2022: 13–14.

4. táblázat: A hazai gyökérok megoszlása intézménytípus és bejelentési hónap alapján

	Bank	Biztosító	Pénzügyi infrastruktúra	Pénztár	Befektetési vállalkozás	Alapkezelő	Biztosítási alkusz	Pénzügyi vállalkozás	Total
Fizikai támadás (szándékos)	18	2	0	0	0	0	0	0	20
Információ / IT-eszközök nem szándékos sérülékenysége	10	3	1	7	0	0	0	0	21
Katasztrófa (természeti, környezeti)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hibák/Üzemzavar	399	30	72	19	14	0	0	0	534
Kimaradások	1	0	0	4	4	3	0	0	12
Lehallgatás/ Eltérítés	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rosszindulatú tevékenység/ Visszaélés	125	49	1	1	2	0	0	0	178
Jogi	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Forrás: Magyar Nemzeti Bank 2022a: 32.

A technológiai trendek közé tartoznak a BNPL (*buy now, pay later*) termékek is. Az ezekkel kapcsolatos intézkedések egyre inkább előtérbe kerülnek, és a kockázatok és károk

elemzése is kiemelt figyelmet kap. Egyre több BNPL-szolgáltató követeli meg a fogyasztóktól az automatikus fizetés használatát minden tranzakció esetében, ami számos kihívás elé állítja a fogyasztókat, emellett aggodalomra is ad okot az adatgyűjtés mértéke tekintetében, valamint számos esetben egyoldalúan (túlzottan) meghosszabbítják az ezekhez kapcsolódó hitelfelveteleket, -feltételeket. A hitelkártya-ágazat is reagál a BNPL-trendekre, beépítve ezeket a funkciókat az ajánlataiba, hogy versenyképesek maradjanak és megfeleljenek a fogyasztói igényeknek.

A fizetési rendszereket üzemeltető nagy technológiai vállalatok üzleti gyakorlata is vizsgálat alatt áll. Fontos kérdések merülnek fel az adatgyűjtés és -felhasználás, illetve a magánszemélyek vagy vállalkozások platformjaikról való eltávolítására vonatkozó politikák, valamint a fogyasztóvédelmi intézkedések, például a viták és hibák kezelése terén.

A kriptovalutákkal kapcsolatos fogyasztói panaszok is kiemelt figyelmet kapnak. Ezek közé tartoznak a virtuális valuta használatával kapcsolatos problémák, valamint a virtuális valuta tárolására, vételére, eladására, elküldésére és fogadására szolgáló platformokkal kapcsolatos lopások, számlafeltörések és más csalások, átverések vagy tranzakciós problémák.

Főleg a befektetési szektorban terjedtek el az utóbbi időben fenntarthatóságot hangsúlyozó ESG (az *environmental* – környezeti, *social* – társadalmi és *governance* – irányítási, angol szavak rövidítése), az öko-, a zéró és a zöld (*green*) technológiát finanszírozó termékek. A green és zöld jelzők olyan tevékenységekre és termékekre utalnak, amelyeket a fenntarthatóság és a környezetvédelem elvei irányítanak. Céljuk, hogy csökkentsék a káros környezeti hatásokat és fenntarthatóbb életmódot és gazdasági rendszert teremtsenek. Azonban, ahogy egyre több vállalat és szervezet használja ezeket, úgy nő az igény az őszinteség és a hitelesség iránt is. Az emberek elvárják, hogy a zöld jelzőket csak akkor használják, ha azok valóban tükrözik a fenntartható és környezetbarát gyakorlatokat. A kifejezések köre egyre bővül: túlzöldítés, álzöldítés, zöldesítés, zöldbuzgóság, megzöldítés, zöldhamisítás, bezöldítés. Ezeknek a termékeknek minősítési háttere nem megfelelően szabályozott és átlátható, így alkalmas a fogyasztók megtévesztésére. A zöld értékpapírpiac 2022-ben, 2%-os részesedéssel, 2,5 trillió dollárt tett ki.⁴¹ Ugyanis, mint minden divat, trend óhatatlanul megteremti az ügyeskedés, visszaélés lehetőségét is; a zöldre festés vagy zöldre mosás (*greenwashing*) a zöldre utal mint a természet- és környezetvédelem, de akár a pénzmosás szimbólumára, utóbbinál a tisztára mosás értelmében.⁴² Tehát a fogyasztók felé történő megtévesztő vállalati kereskedelmi kommunikáció, esetleg ténylegesen is valótlán környezetvédelmi állítások közlése. A környezetszennyező vagy társadalmilag ártalmas cégek arra irányuló kísérlete, hogy úgy őrizzék meg vagy terjesszék ki piacaikat, hogy környezetbarátok vagy a szegénység elleni küzdelem bajnokainak tettetik magukat. A fogyasztók vagy a döntéshozók agymosására irányuló kísérlet, amely azt kívánja elhithetni, hogy

⁴¹ ZHANG et al. 2021.

⁴² Lásd: www.merriam-webster.com/dictionary/greenwashing

a szennyező óriásvállalatok a fenntartható fejlődés meghatározó tényezői. Így lehetséges az, hogy akár olaj- és gázkitermelő ipari cégek is tudnak ESG-kötvényeket kibocsátani.

ÖSSZEGZÉS, ZÁRÓGONDOLATOK

A 2020-as években a pénzügyi fogyasztóvédelem klasszikus területei mellett egyre hangsúlyosabb terület az információs és kommunikációs technológia elterjedése és az ezzel jelentkező kihívások kezelése.

A „hagyományos” jogalkalmazói feladatok közé tartozik a szabályozói, hatósági, felügyeleti, felügyelési jogalkalmazás erősítése, a hatáskörök bővülése; így a fokozott jogérvényesítés keretében az egyenlő bánásmód, az eltérő kultúrán, társadalmi helyzeten, nemzetségen alapuló diszkrimináció visszaszorítása, a pénzügyi és bankfúziók, a piac-koncentrátság versenytorzító és „*too big or interconnected to fail*” hatásainak csökkentése, valamint az oktatás, a pénzügyi műveltség erősítése a lakosság körében. Nemzeti szinten is előnyös az érintett szabályozó hatóságok közötti fokozott koordináció, valamint nemzetközi szinten is együttműködnek a felügyeleti szervek. A jogi szabályozás és a felügyelet is jobban összpontosít a visszaesőkre, különösen a pénzügyi nagyvállalatokra, holdin-gokra, konglomerátumokra, amelyekre szigorúbb intézkedések vonatkozhatnak, illetve a kibertámadókra. Velük szemben inkább már a strukturális jellegű eszközök és szankciók a hatásosabbak, mint a pénzbüntetések, bírósági felszólítások vagy a tevékenységük korlátozása. Annak ellenére, hogy több évszázados, évezredes múltat tudhat magáénak, még mindig elsődleges prioritásként kezelik a pénzügyi szektorban a tisztességes hitelezést, a becsületes kölcsönnyújtást. A kiszolgáltatott fogyasztói csoportok sokféleségére figyelemmel kell kialakítani a szabályozó hatóságoknak és a pénzügyi szolgáltatóknak az intézkedéseiket, üzletpolitikájukat, tekintettel kultúrájukra, földrajzi elhelyezkedésükre, életszakaszukra és pénzügyi ismereteikre vagy más helyzetükre. Az algoritmikus és mesterséges intelligenciával támogatott döntéshozatal sem lehet diszkriminatív. Ezt egészíti ki a díjpolitikák és -gyakorlatok áttekintése is az úgynevezett ócska díjak (*junk fees*) visszaszorítása érdekében. A panaszok kezelése és az egyre elterjedtebb mediációs, békéltető fórumok olyan mechanizmusokon és jogszabályokon alapulnak, amelyeknek célja a fogyasztói elégedettség növelése és a vitás ügyek gyors, szakszerű, igazságos és méltányos rendezése.

A technológia felől a BaaS terjedése és a banki szolgáltatásokhoz kapcsolódó, kiegészítő szolgáltatások növekedése és a neobank, neobanking eredményeként a pénzügyi tevékenységek dezintegrációja is tovább folytatódik. Ez megnehezítheti az ügyfelek, a bank-szektor, de különösen a szabályozó hatóságok számára, hogy megkülönböztessék és meghatározzák, hol végződik a hagyományos banki szolgáltatás, és hol kezdődik a fintech által nyújtott – jelenleg nem, vagy csak részben szabályozott – megoldás. A hiperkonnectív vá vált világban a kiberbűnözők komoly fenyegetést jelentenek az Európai Unió belső biztonságára és polgárainak online biztonságára, az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügy-nökség (ENISA) 2004 óta működik, amely részben a pénzügyi szektor számára is hasznos

elemzéseket készít (fenyegetettségi térkép) és ajánlásokat fogalmaz meg ezzel és az adatvédelemmel kapcsolatban. A BNPL-termékekkel és azok feltételeivel kapcsolatos intézkedések egyre inkább előtérbe kerülnek, és a kockázatok és károk elemzése is kiemelt figyelmet kap. Hasonló nehézséget jelent a kriptovaluták elterjedése és az azokkal kapcsolatos fogyasztói panaszok megítélése. Főleg a befektetési szektorban terjedtek el az utóbbi időben fenntarthatóságot hangsúlyozó ESG, az öko-, a zéró és a zöld technológiát finanszírozó termékek. Mivel ezek minősítési háttere nem megfelelően szabályozott és átlátható, így alkalmas a fogyasztók megtévesztésére, és a zöldítés (*greening*) helyett valójában csak zöldre festés vagy zöldre mosás (*greenwashing*) történik.

A nemzetközi kitekintés azt mutatja, hogy bár az Amerikai Egyesült Államok gazdasága és pénzügyi rendszere is sokszor mutatta sérülékenységét, több jó gyakorlatot is indított az elmúlt években, az országban, szövetségi szinten külön Consumer Financial Protection Bureau szervezet működik. Az Office of the Comptroller of the Currency megfigyelte, hogy a pénzügyi szolgáltatást nyújtó vállalkozás fogalma egyre szélesedik, mivel a technológiai vállalatok pénzügyi intézményekkel lépnek partnerségre BaaS-tevékenységet folytatva. Ennek érdekében 2023 áprilisában hozták létre az OCC-n belül az Office of Financial Technology szervezeti egységet, amelynek elsősorban az a célja, hogy megerősítse az ügynőkség szakértelmét és alkalmazkodóképességét a gyorsan változó pénzügyi környezethez.

A Magyar Nemzeti Bank politikája, számos intézkedése és vizsgálata, valamint publikációs tevékenysége is a pénzügyi fogyasztóvédelmet és a pénzügyi szektor stabilitását célozza, hogy megfeleljen a gyorsan változó pénzügyi környezet kihívásainak és védelmet nyújtson a fogyasztók számára.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BENACCHIO, Giannantonio (2003): *Az Európai Közösség magánjoga. Polgári jog – kereskedelmi jog*. Ford. Földi András – Cszimazia Norbert. Budapest: Osiris.
- BENCsik András (2017): A fogyasztóvédelem gazdaságtelméleti alapjairól. *Polgári Szemle*, 13(4–6), 276–290. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2017.1220>
- CALLIess, Christian – BAUMGARTEN, Ansgar (2020): Cybersecurity in the EU. The Example of the Financial Sector: A Legal Perspective. *German Law Journal*, 21(6), 1149–1179. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.67>
- CHEN, Tsai-Jyh szerk. (2018): *An International Comparison of Financial Consumer Protection*. Singapore: Springer Nature.
- ENISA (2022): *Threat Landscape 2022*. Online: <https://doi.org/10.2824/764318>
- Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóság (2007): *Fogyasztói jogok. Hogyan védi az Európai Unió az Ön érdekeit?* Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala.
- FAZEKAS Judit (1994): A fogyasztói jogvédelem nemzetközi tapasztalatai. *Európa Fórum*, 4(1–4), 105–122.

- FIN-NET (2019): *FIN-NET Activity Report 2019*. Online: https://finance.ec.europa.eu/document/download/727f6940-9cd3-44f3-93fa-652a95824e0d_en?filename=2019-activity-report_en_0.pdf
- GARAI István – RITTER Tamásné (1998): Fogyasztóvédelem az Európai Unió tagállamaiban. *Collega*, 7(2) 23–34.
- JENSEN, Eric et al. (2021): *Measuring Racial and Ethnic Diversity for the 2020 Census*. United States Census Bureau. Online: www.census.gov/newsroom/blogs/random-samplings/2021/08/measuring-racial-ethnic-diversity-2020-census.html
- KPMG (2023): *Ten Key Regulatory Challenges of 2023: Mid-year Look Forward*. Online: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/se/pdf/komm/2023/kpmg_midyear2023-ten-key-regulatory-challenges.pdf
- KRÜGER, P. S. – BRAUCHLE, J. P. (2021): *The European Union, Cybersecurity, and the Financial sector: A Primer*. Carnegie Endowment for International Peace. Online: <https://carnegieendowment.org/2021/03/16/european-union-cybersecurity-and-financial-sector-primer-pub-84055>
- LEE, Jae M. – LEE, Jonghee – KIM, Kyoung T. (2020): Consumer Financial Well-Being: Knowledge is Not Enough. *Journal of Family and Economic Issues*, 41(2), 218–228.
- LEVITIN, Adam J. (2012): The Consumer Financial Protection Bureau: An Introduction. *Review of Banking & Financial Law*, 32, 321–369. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2199678>
- Magyar Nemzeti Bank (2022a): *A magyar pénzügyi szektor kiberfenyegetettségi térképe 2022*.
- Magyar Nemzeti Bank (2022b): *Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, 2022*. Online: www.mnb.hu/letoltes/kocka-zati-jelente-s-2022-hun-0825.pdf
- Magyar Nemzeti Bank (2022c): *Makroprudenciális jelentés 2022*. www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/makroprudencialis-jelentes/makroprudencialis-jelentes-2022
- Magyar Nemzeti Bank (2023a): *Jelentés a Pénzügyi Békeltető Testület éves tevékenységéről 2022*. Online: www.mnb.hu/bekeltetes/bemutatkozas/eves-jelenteseink/jelentes-a-penzugyi-bekelteto-testulet-eves-tevekenysegerol-2022
- Magyar Nemzeti Bank (2023b): *Pénzügyi stabilitási jelentés 2023*. Online: www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2023-majus
- MISKOLCZI BODNÁR Péter – SÁNDOR István (2009): *A magyar fogyasztóvédelmi jog szabályozása*. Budapest: Protestáns Jogi Oktatásért Alapítvány.
- MORAN, Eamonn (2022): *Consumer Financial Services: Top 10 Compliance Priorities in 2023*. Norton Rose Fulbright. Online: <https://bit.ly/49NFtpR>
- NAGY Zoltán (2010): A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 28, 229–243.
- NAGY Zoltán (2015): A pénzügyi fogyasztóvédelem a változások tükrében. In *Decem anni in Europaea Unione IV*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 131–140.

- NAGY Zoltán (2022): A pénzügyi fogyasztóvédelem alapjai. In KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. Budapest: ORAC, 605–622.
- Office of Financial Technology (2023): *How the OCC's Office of Financial Technology Impacts Bank-Fintech Relationships*. Online: www.unit21.ai/blog/occ-office-of-financial-technology
- Office of the Comptroller of the Currency (2023): *OCC Establishes Office of Financial Technology*. Online: www.occ.gov/news-issuances/news-releases/2023/nr-occ-2023-31.html
- PASIOURAS, Fotios et al. (2018): *Bank Profit Efficiency and Financial Consumer Protection Policies*. SSRN Publications. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3116258>
- TIMOFEEV, Ivan Nikolayevich (2020): Sanctions for Sanctions Violation: U.S. Department of Treasury Enforcement Actions against Financial Sector. *Polis. Political Studies*, (6), 73–90. Online: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06>
- TÓTH Tihamér (2018): *Fogyasztóvédelmi közjog*. Egyetemi jegyzet és szöveggyűjtemény. [h.n.]: [k.n.]. Online: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12239/file/Fogyik%C3%B6zjogjegyzet%20-%20T%C3%B3th%20Tiham%C3%A9r.pdf>
- United Nations (1985): *United Nations Guidelines for Consumer Protection*. Online: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/462/25/PDF/NR046225.pdf?OpenElement>
- VÉKÁS Lajos (2000): Fogyasztóvédelmi magánjog és az új Polgári Törvénykönyv. In *Bérczi Imre Jubileumi Emlékkönyv. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 58, 553–562.
- VERES Zoltán (2016): Európai dimenziók: A fogyasztóvédelmi szabályozás a közösségi jogban, különös tekintettel a pénzügyi szektorra. *Jogelméleti Szemle*, 17(4), 129–153.
- VÉRTESY László (2020): *Jog és pénzügyek a bankszektorban*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634544814>
- ZHANG, S. et al. (2021): Fostering Green Development with Green Finance: An Empirical Study on the Environmental Effect of Green Credit Policy. China. *Journal of Environmental Management*, 296, 113–159. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.113159>
- ZOLTÁN Ödön (2001): A fogyasztóvédelemről és gyakorlatáról. *Magyar Jog*, 48(11), 659–665.

Jogi források

1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
2014. évi LXXVII. törvény az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről
2014. évi LXXVIII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2014. évi XL. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről

2015. évi LII. törvény a banki elszámolás során tapasztalt visszaélések elleni fellépéshez szükséges törvények módosításáról

3/2023. (VIII. 30.) MK rendelet a lakossági ügyfelek megtakarítására vonatkozó pénzügyi edukációs figyelemfelhívásról szóló 209/2023. (V. 31.) Korm. rendelet végrehajtásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról (CRR)

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/881 rendelete az ENISA-ról (az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökségről) és az információs és kommunikációs technológiák kiberbiztonsági tanúsításáról, valamint az 526/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (kiberbiztonsági jogszabály)

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (CRD IV)

Dr. Vértesy László jogász, közgazdász, habilitált egyetemi docens a Nemzeti Közszerológai Egyetemen, továbbá a Közgazdaságtani és Természeti Erőforrások Tanszék vezetője a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemen. Mind állam- és jogtudományokból, mind gazdaság- és szervezéstudományokból PhD-fokozattal rendelkezik. Kutatási területe elsősorban a jog és pénzügyek (*law and finance*), a pénzügyi ágazatok (*financial industries*), a makropénzügyek, illetve a közigazgatási jog.

Lapsánszky András

ÁLTALÁNOS ÉS KÜLÖNÖS FOGYASZTÓVÉDELEM – A HÍRKÖZLÉS ÉS A MÉDIAIGAZGATÁS FOGYASZTÓVÉDELMI KIHÍVÁSAI

*General and Special Consumer Protection – Consumer Protection Challenges of
Electronic Communication and Media Administration*

Dr. Lapsánszky András tanszékvezető, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; hírközlési elnökhelyettes, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, lapsanszky.andras@ga.sze.hu

A tanulmány az általános fogyasztóvédelem, valamint az elektronikus hírközlés és médiaigazgatás ágazatspecifikus fogyasztóvédelmi tartalmát és összefüggésrendszerét tárja fel. Ezt követően a közszolgáltatások sajátosságainak jellemzésére kerül sor, különös tekintettel a piaci közszolgáltatások fogyasztóvédelmi szempontú jelentőségére, majd az egyes speciális esetkörök, így például az egyetemes szolgáltatások, kereskedelmi közlemények elemzésére.

KULCSSZAVAK: egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás, fogyasztóvédelem, hírközlés, közszolgáltatás, médiaigazgatás

The study aims to explore the legal basis and context of consumer protection, electronic communications and media regulation. The characteristics of public services are summarised with particular regard to the importance of market-based public services from a consumer protection point of view. The study also analyses specific relevant issues, such as universal services and commercial announcements.

KEYWORDS: universal electronic communications service, consumer protection, electronic communications, public service, media regulation

BEVEZETÉS

Azt, hogy az elektronikus hírközlési és a médiaszolgáltatások mind Magyarországon, mind pedig az Európai Unióban és a világ jelentős részén alapvető szolgáltatásokká váltak, napjainkban már a legtöbben tényként kezelik, azonban mégsem tudják, hogy miért is helytálló ez az állítás, mivel nem ismerik az e szolgáltatásokkal kapcsolatos jogviszonyok számát. Ezeknél az adatoknál azonban talán semmi nem tudja szemléletesebben bemutatni a hírközlési, valamint a médiaszolgáltatások elterjedtségét, társadalmi, gazdasági hatásuk jelentőségét, megkérdőjelezhetetlenségét, és ezzel összefüggésben a jogviszonyok száma egyértelművé teszi azt is, hogy miért kiemelten fontos a hírközlés- és a médiaigazgatás terén a fogyasztóvédelmi intézkedések, rendelkezések hatékony érvényesülése, érvényesítése Magyarországon is.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) 2022 második félévére vonatkozó mobilpiaci jelentésében¹ foglaltak szerint 2009 első negyedévében 85,3 millió Gbyte, míg 2022 negyedik negyedévében 309,1 millió Gbyte forgalmat bonyolítottak mobilinternet-szolgáltatás keretén belül Magyarországon, 2022 negyedik negyedévében a forgalom jelentős részét (255,2 millió Gbyte-ot) okostelefon használatával érték el a felhasználók. A Központi Statisztikai Hivatal ezer lakosra vetített mobiltelefon-előfizetések számát tartalmazó összesítése² szerint Magyarországon 2000-ben még csak 301 előfizetés jutott ezer lakosra, 2006-ban ez a szám már 991-re nőtt, 2007-ben pedig meghaladta az ezret, majd 2008-ban 1223-mal tetőzött. A helyhez kötött hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatban kiemelendő, hogy lakossági ügyfélkörben továbbra is műsorterjesztési szolgáltatásra fizetnek elő legtöbben, 2022 negyedik negyedévében mintegy 3 millió 460 ezer volt a lakossági televízió-hozzáférések száma. Az NMHH 2022-es médiapiaci jelentésében foglaltak szerint a műsorterjesztési platform naponta a négy évnél idősebb lakosság közel háromnegyedét éri el, míg a tévézésre fordított idő napi átlaga (2021-ben 295 perc) alapján a magyar lakosság Európa egyik legintenzívebb fogyasztója.³ Ezek a számok az online tartalomfogyasztás előretörése mellett csökkenő tendenciát mutatnak, azonban a klasszikus televízió nézés még mindig meghatározó Magyarországon. Emellett – bár az internet növekedési üteme már nem olyan gyors – 2019-től a 2022. év végéig közel 13%-kal nőtt a lakossági hozzáférések száma (megközelítőleg 340 ezer darabos növekedés, átlagosan évi 3%-os bővülés).⁴ Az Egységes Digitális Mérésért Egyesület 2023. júliusi mérése alapján a 16 és 75 év közötti lakosság havi szinten mintegy 90%-át eléri valamilyen formában az internet hazánkban.⁵

Az itt említett adatok nem érintik a hírközlési és médiaigazgatási ágazatba tartozó összes szolgáltatást (nem tartalmazzák például a rádiók hallgatottsági számaikat), azonban

¹ NMHH 2023b.

² KSH 2023.

³ NMHH 2022.

⁴ NMHH 2023a.

⁵ NMHH 2023c.

már ezekből is egyértelműen látható, hogy egy magyar lakos általánosságban egyszerre több hírközlési és médiaigazgatási jogviszony alanya, hiszen telefonál, televíziót néz, internetet használ stb. E két jogágba tartozó jogviszonyok mint piaci közszolgáltatási elemek⁶ tehát bár nem érnek el mindenkihez, a jogviszonyok száma alapján azonban elterjedtebbek és gyakoribbak, mint a klasszikus közszolgáltatások⁷ (például közgazdaság-tudományi megközelítésben az ivóvíz, a gáz vagy az elektromos áram⁸), sőt az elektronikus számlázás rohamos terjedésével a klasszikus közszolgáltatások igénybevétele is előbb-utóbb elképzelhetetlen lesz internet, vagyis hírközlési szolgáltatás nélkül. E szolgáltatások olyannyira általánossá és megkerülhetlenné váltak, hogy a szolgáltatások igénybevételének minden elemét, részét érintő garanciális szabályozás kialakítása vált szükségessé, ennek részeként pedig sajátos szektorspecifikus fogyasztóvédelmi jellegű szabályrendszer, hatékony állami jogvédelem és közigazgatási beavatkozás – a vonatkozó európai uniós szabályokkal is összhangban álló – feltételeinek megteremtése is elengedhetlenné vált.

A HÍRKÖZLÉS, A MÉDIAIGAZGATÁS ÉS A FOGYASZTÓVÉDELEM VISZONYRENDSZERE

A távközlési liberalizációval, vagyis a távközlési piacnyitással és privatizációval⁹ az elektronikus hírközlési szolgáltatások körében is a felek szerződéses szabadságának érvényesülése lett az általános, azzal együtt, hogy a társadalmi és a gazdasági átalakulások konzekvenciáira, valamint a hírközlési szolgáltatások fontosságára figyelemmel a jogalkotó több esetben megtartotta, sőt bizonyos esetekben akár jelentősen meg is erősítette a kógens szabályozást. Ezek közül a jelen témakör szempontjából az egyik leglényegesebb, hogy a hírközlési fogyasztói jogviszonyokban a felek szerződési szabadságát kógens módon alkalmazandó rendelkezések korlátozzák.¹⁰ A hírközlési szolgáltatások elterjedésével, az előfizetők, fogyasztók számának rohamos növekedésével a fogyasztóvédelmi jellegű intézkedések, szabályok is egyre jelentősebb szerephez jutottak a hírközlés-igazgatási szabályozásban. A hírközlési berendezésekre, eszközökre, építményekre vonatkozó szabályozás mellett a legjelentősebben az előfizetői jogviszonyokban érvényesülnek¹¹ a közigazgatási, hírközlési beavatkozás fogyasztóvédelmi eszközei, figyelemmel a szerződő felek ismereteiben és alkupozíciójában fennálló jelentős különbségekre.¹² Már önmagában a fogyasztói jogviszony

⁶ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 2. § 26. pontja alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatás közszolgáltatásnak minősül.

⁷ Közszolgáltatások alatt olyan feladatok ellátásának biztosítását kell érteni, amelyek az adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. BARTHA–HORVÁTH 2016: 910.

⁸ BORDÁS 2020.

⁹ LAPSÁNSZKY 2009: 167–277.

¹⁰ LAPSÁNSZKY 2021: 363.

¹¹ LAPSÁNSZKY 2021: 343.

¹² FEHÉR 2012: 3–13.

fogalmából, lényegéből is következik ez a tény, ugyanis a fogyasztói jogviszony egy olyan, sajátos polgári jogi jogviszony, amelyben mellérendelt felek kötnek szerződést abból a célból, hogy a szerződés az egyik fél szükségleteinek kielégítése mellett a másik félnek pénzügyi haszonnal járjon.¹³ Ez a jogviszony azonban az elméleti mellérendeltség ellenére sem minden esetben tekinthető gyakorlati szempontból, főleg a fogyasztók szempontjából tényleges egyenlőségen alapuló mellérendeltségnek. Akármelyik hírközlési szolgáltatási ágat vagy médiaszolgáltatást is nézzük, általánosságban megállapítható, hogy a piacot nagy méretű, jelentős érdekérvényesítő erővel rendelkező szolgáltatók és a velük szemben álló nagyszámú, azonban érdekérvényesítő képességgel korlátozott mértékben rendelkező fogyasztó információs aszimmetriája jellemzi.¹⁴ Ezzel összhangban a fogyasztóvédelem egyik legfontosabb célja nem más, mint hogy egyensúlyt teremtsen a piaci viszonyok szereplői között. Emellett az ügyfelek, fogyasztók a rohamos technológiai fejlődés miatt is kiszolgáltatott helyzetben vannak a szolgáltatókkal szemben, ugyanis a technológiai fejlődés és a verseny fokozódásával együttesen egyre gyorsabban újabb és újabb termékek jelennek meg a piacon, e fejlődés állandó, folyamatos követése pedig jelentős mértékben nehezíti meg a fogyasztók tájékozódását,¹⁵ a folyamatokkal párhuzamosan pedig a döntésre szánt idő lecsökken, és összességében a fogyasztó kevesebb információval rendelkezik majd a tranzakció tárgyáról.¹⁶ A szerződő felek között tehát egyértelműen szakmai és gazdasági egyenlőtlenség áll fenn. Ezzel összhangban a hírközlés-szabályozás egyik kiemelt célja annak biztosítása, hogy a fogyasztók az üzleti döntéseiket megfelelő mennyiségű és minőségű információ birtokában, megfelelő mérlegelés után hozhassák meg, érdekeiket érvényesíteni tudják, és hatékony jogorvoslati lehetőségek álljanak rendelkezésükre, vagyis a fogyasztóvédelmi jellegű előírások egyfajta támogató, segítő funkciót is betöltenek. Fontos kiemelni, hogy a hírközlés- és médiaszabályozás is a Gut Springenheide-ügyben (Gut Springenheide GmbH és Rudolf Tusky kontra Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung)¹⁷ kialakított általános fogyasztóvédelmi gyakorlattal egyezően, az átlagfogyasztó mércéjén keresztül ítéli meg, mérlegeli a vállalkozások által tanúsított magatartást, vagyis az olyan fogyasztó magatartását veszi alapul, aki észszerűen, tájékozottan, az adott helyzetben általában elvárható figyelmességgel és körültekintéssel jár el.¹⁸

A fogyasztó magatartásának megítélése mellett az ágazati fogyasztóvédelmi rendelkezések alkalmazása és értelmezése körében is megkerülhetetlenek az általános fogyasztóvédelmi szabályok, a hírközlési és médiaigazgatási normákban rögzített fogyasztóvédelmi rendelkezések a kötelezően alkalmazandó ágazati uniós jogszabályok mellett az általános

¹³ BALOGH et al. 2010: 313.

¹⁴ KOPPÁNYI 2003: 326.

¹⁵ BARTA 2020: 81–96.

¹⁶ BALOGH 2023: 69.

¹⁷ C-210/96. sz. Gut Springenheide-ügyben hozott ítélet (1998. 07. 19.) ECLI:EU:C:1998:369.

¹⁸ Lásd a 2008. évi XLVII. törvény 4. § (1) bekezdését, az európai parlamenti és tanácsi 2005/29/EK irányelv (18) preambulumbekendését.

fogyasztóvédelmi jogintézményekhez, jogérvényesítéshez is igazodnak.¹⁹ Az ágazati és az általános fogyasztóvédelmi szabályozás egyéb szempontból sem választható el egymástól, ugyanis az Fgytv. hatálya kiterjed az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) pedig tartalmaz fogyasztóvédelmi jellegű előírásokat.

Már az Eht. céljainak meghatározása és alapelvei között megjelennek a fogyasztók – az Eht. fogalomhasználatában fogyasztó az a természetes személy, aki szakmáján, üzleti, kereskedelmi, művészeti tevékenységén vagy hivatásán kívül eső célból nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használ vagy igényel²⁰ – érdekeit védő rendelkezések. Az Eht. alapján a fogyasztók számára többek között biztosítani kell, hogy magas szintű védelmet vehessenek igénybe a szolgáltatókkal szembeni jogviták egyszerű és gyors rendezése érdekében, továbbá azt is, hogy az elektronikus hírközlő hálózatok, elektronikus hírközlési szolgáltatók, illetve szolgáltatások között szabadon választhassanak, és dönthessenek, hogy mely hálózatot, szolgáltatót, illetve szolgáltatást kívánják igénybe venni, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat pedig nyilvánosan megismerhető, meghatározott és méltányos feltételek mellett, megfizethető áron, a legmagasabb minőségben vehessék igénybe.²¹ Az Eht. alapelvei szinten rögzíti továbbá, hogy az azonos földrajzi térséghez tartozó fogyasztók és meghatározott társadalmi csoportok, különösen a fogyatékossgal élő személyek, az időskorú és szociális szempontból rászoruló felhasználók igényei fokozott figyelembevételének kiemelt jelentősége van, ezért e személyek elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz való hozzáférését megkönnyítő végberendezéseket kell biztosítani, valamint azt is az alapelvek körében rögzíti a törvény, hogy a végfelhasználók részére megfelelő választéknak és egyenértékű hozzáférésnek kell rendelkezésre állnia.²² Az Eht. többek között ezen alapelvei rendelkezéseknek megfelelően szabályozza a hírközlés-igazgatás speciális fogyasztóvédelmi rendszerét, mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárásjogi, hatósági jogintézmények biztosítása által.

E körben megemlítenéd, hogy az ágazati specifikumokból és a szabályozó hatósági szerepköréből következik, hogy az adott piaci szegmens tekintetében a szabályozó hatóság (az elektronikus hírközlési és a médiaágazat esetében az NMHH) az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság mellett speciális fogyasztóvédelmi hatásköröket is gyakorol. Ennek oka egyrészt az, hogy a közszolgáltatások területén a fogyasztó és a szolgáltató pozíciója még egyenlőtlenebb, mint más területeken, másrészt az, hogy az adott piac fogyasztóit és fogyasztási viszonyait a szabályozó hatóság ismeri a legjobban. Minderre tekintettel a közvetlenül a piaccal összefüggő fogyasztóvédelmi hatásköröket célszerű a szabályozó hatósághoz telepíteni.²³

¹⁹ BEKE 2013: 343.

²⁰ Eht. 188. § 35. pont.

²¹ Eht. 2. § *bb)*, *be)*, *bg)* pont.

²² Eht. 2. § *d)* pont.

²³ ARANYOSNÉ BÖRCS – LAPSÁNSZKY – SPAKIEVICS szerk. 2010: 770.

Az NMHH tehát mint az elektronikus hírközlési és médiaigazgatási szabályozó hatóság,²⁴ ágazati felügyeleti hatáskört gyakorló hatóság a sajátos hírközlési fogyasztóvédelmi szabályrendszer alapján eljárva a lehető leghatékonyabban képes biztosítani a fogyasztói jogok érvényesülését. Az NMHH e körben az elektronikus hírközlési szolgáltatások, az azonosítógazdálkodás, a rádióspektrum-gazdálkodás, az elektronikus hírközlési berendezések forgalomba hozatala, építésfelügyelet stb. területén is számos fogyasztóvédelmi jellegű hatáskörrel és feladattal rendelkezik, amelyek az Eht.-ban és az Eht. felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben jelennek meg. Ezen általános rendszer alól egy kivételt érdemes kiemelni. Speciális rendelkezésként az ügyfélszolgálatok tevékenységének ellenőrzése, felügyelete körében az Eht. visszautal az Fgytv.-re, és ennek alapján az elektronikus hírközlés területén az ügyfélszolgálattal és az előfizetői panasz intézésével kapcsolatos ügyekben is az NMHH rendelkezik hatáskörrel az általános hatósági felügyelet körében, az Fgytv. kapcsolódó rendelkezései pedig elektronikus hírközlésre vonatkozó szabálynak minősülnek.²⁵ Ez a rendelkezés azért tekinthető speciálisnak, mivel az ügyfélszolgálatra és a panaszkezelésre vonatkozó szabályok felügyelete, ellenőrzése részben az általános fogyasztóvédelmi hatósági feladatokat ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozik. A törvényben meghatározott esetekben jár el tehát az Fgytv. alkalmazásával az ágazati hatóság, így például a pénzügyi rendszer felügyeletét ellátó hatóság vagy a versenyhatóság is, illetve az Eht. említett rendelkezése alapján az NMHH is.²⁶

A magyar hírközlés-szabályozás fogyasztóvédelmi alapelve tehát a kezdetektől fogva a fogyasztók érdekeinek magas szintű védelme volt, amely alapelv Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását követően az uniós hírközlési keretszabályozással összhangban cizelláltabbá, összetettebbé vált. A fogyasztóvédelem egyre nagyobb teret kezdett el követelni magának általánosságban és a hírközlés területén is, ezért a korábbi uniós hírközlési keretszabályozás részét képező Egyetemes Irányelvben is egyre nagyobb hangsúly helyeződött arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok minél hatékonyabban építsék be a tevékenységükbe az aktív fogyasztóvédelmet.²⁷ Az új hírközlési keretszabályozásról rendelkező irányelv, vagyis az Elektronikus Hírközlési Kódex (Kódex) hazai jogrendszerbe való átültetése (az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló 2018. december 11-i [EU] 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelvet Magyarország 2020 végén implementálta) pedig további garanciális közjogi rendelkezésekkel erősítette a hírközlési fogyasztói jogok védelmét; a Kódex nemzeti jogrendszerbe való átültetése óta kifejezetten a fogyasztók védelmét szolgáló szabályok száma jelentősen megnőtt.²⁸ Emellett a korábbinál hangsúlyosabban jelent meg a fogalomhasználatban is a fogyasztók védelme, ami

²⁴ LAPSÁNSZKY 2020: 546–547.

²⁵ Eht. 53. § (1a) bekezdés.

²⁶ LAPSÁNSZKY 2021: 363–364.

²⁷ ARANYOSNÉ BÖRCZ – LAPSÁNSZKY – SPAKIEVICS szerk. 2010: 348.

²⁸ LAPSÁNSZKY 2020: 543. A Kódex a maximumharmonizációt határozta meg fő szabályként, vagyis a tagállamok a Kódexnél sem magasabb, sem alacsonyabb védelmi szintet nem állapíthattak meg. Ezzel összhangban az eltérő tagállami szabályrendszert az uniós szabályozáshoz kellett igazítani.

a jogalkalmazásban alkalmat adhat majd szorosabb együttműködés kialakítására a „klasszikus” fogyasztóvédelem intézményeivel. Megjegyzendő, hogy a Kódex implementálása és az új szabályok szolgáltatók általi alkalmazása óta még nem telt el elég idő ahhoz, hogy az új jogintézmények hatékonyságát meg lehessen ítélni (a Kódex átültetése 2020 végére zajlott le, a szolgáltatóknak pedig ezt követően fél év állt rendelkezésükre, hogy a szerződési feltételeiket és a már megkötött szerződéseiket az új előírásokhoz igazítsák), így ebben a tárgykörben jelen tanulmány nem tartalmaz megállapításokat.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az Eht. tételes és egyértelműen fogyasztóvédelmi jellegű hírközlési szabályrendszer keretén belül részletesen tartalmazza a fogyasztók jogait és kötelezettségeit, az előfizetői szerződések kötelező tartalmi elemeit, a szerződés megkötésének, módosításának és megszűnésének ágazatspecifikus szabályait, a szolgáltatók kötelezettségeit, az előfizetők jogorvoslati lehetőségeit stb. Ezek mellett azonban – mivel az NMHH meghatározó piaci közszolgáltatási szektorok (műsorszolgáltatási és elektronikus hírközlési piac)²⁹ felügyeletét látja el – az Eht., a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.), valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) számos olyan rendelkezést, jogintézményt tartalmaz, amelyek bár a klasszikus fogyasztóvédelem körébe nem illeszthetők bele, azonban közvetve, közvetlenül a fogyasztói érdekek védelmét szolgálják.

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS AZOK ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSI, VALAMINT FOGYASZTÓVÉDELMI VONATKOZÁSAI

A különös, elektronikus hírközlés-ágazati fogyasztóvédelem kérdéseivel összefüggésben vizsgálatot igényelnek az elektronikus hírközlés közszolgáltatási jellemzői és tartalma. Fogyasztóvédelmi szempontból ennek azért van jelentősége, mert a közszolgáltatások nyújtásának történelmileg tipikus formája, a természetes monopólium nemcsak a gazdasági versenyt zárja ki vagy hátráltatja, hanem a monopólium helyzetben lévő vállalkozás a fogyasztókra e helyzetéből fakadóan egyoldalúan is kényszeríthet a szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos feltételeket.

A cikk e részében röviden áttekintem a közszolgáltatások fogalmát és fajtáit, a piaci közszolgáltatások főbb jellemzőit és a hírközlési szolgáltatások közszolgáltatási tartalmának kérdését.

Általános és tág meghatározás szerint közszolgáltatásokon azokat a tevékenységeket értjük, amelyeknél azon túl, hogy nagyszámú fogyasztóval találkozunk, az állam a javak előállításában, a szolgáltatás finanszírozásában, vagy a piac szabályozásában valamilyen formában szerepet vállal. A közszolgáltatások nyújtásában az állami és a magánszektor

²⁹ A postai ágazat hatósági feladatait is az NMHH látja el (lásd a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvényt), azonban jelen tanulmány a postai terület sajátosságaira nem tér ki.

változó arányokban, de egyaránt részt vehet.³⁰ A közszolgáltatások körébe tartozó szolgáltatások megszervezésének feladata jellemzően az államra hárul, amiből az következik, hogy ezeket a szolgáltatásokat akkor is el kell látni, ha azok közgazdasági értelemben nem gazdaságosak.³¹

A közszolgáltatások eltérő definiálása, más (magán)szolgáltatásoktól való elhatárolása arra az alapvető kérdésre vezethető vissza, hogy bizonyos társadalmi, gazdasági, közpolitikai fejlettségi szinten mely szolgáltatások vonatkozásában szükségszerű az állami keretekben történő, illetve az állam által garantált közellátási mechanizmus működtetése. Ez a hírközlés tekintetében az alábbiakban röviden vázolt történeti fejlődés szerint vizsgálható.

A mai értelemben vett távközlés kezdetén (az 1850-as évektől kezdődően, a távíró, majd a telefon elterjedésével) az állami beavatkozás korlátozott volt, bár az elektronikus hírközlés gazdasági, közigazgatási szabályozása e szektor fejlődésének kezdeti szakaszaitól jelen volt. Az állami beavatkozást többek között a szolgáltatásnyújtás természetéből következő és a távközlési-hírközlési piac fejlődésével szükségszerűen kialakult természetes monopólium, valamint a távközlés közszolgáltatási tartalma indokolta. A távközlés közszolgáltatási minősége a múlt század húszas-harmincas éveitől vált igazán jelentőssé, amikor is a gazdasági konjunktúraciklusokat visszaszorító makrogazdasági állami politikában a közszektor kezdett hangsúlyossá válni. A második világháború után, a jóléti állam kiterjedésével ez a felfogás tovább erősödött, a közszektorban megvalósuló államosítások révén a közszolgáltatások rendszere Nyugat-Európában egyre inkább kiterjedt, Kelet-Közép-Európában pedig – természetesen nem a jóléti állam modelljében, hanem a szocialista gazdaság keretei között – egyeduralkodóvá vált.

A szolgáltatások, közszolgáltatások tipizálása körében, a kormányzati szektor³² vagy közszektor határainak elemzése, szabályozása szempontjából a piac alapján történő osztályozás képezi a szolgáltatások legfontosabb elhatárolási ismértvét. E felosztásban megkülönböztethetők a piaci (gazdasági) és nem piaci szolgáltatások, amelyekben belül élesen elhatárolhatók, önállóan jellemezhetők a közszolgáltatások. A közszolgáltatások tehát lehetnek piaci és nem piaci alapúak is.³³

A gazdasági vagy piaci alapú közszolgáltatások közös jellemzője, hogy általánosan közösségi érdeket, közszükségletet látnak el, tipikusan úgynevezett „közüzemek” útján. A legjellemzőbb piaci alapú közszolgáltatások a villamosenergia-szolgáltatás, a távhőellátás, a gázosztályozás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti, közúti és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és elektronikus hírközlési szolgáltatások (sajátosan a műsorterjesztés).

³⁰ VALENTIN 2004: 2.

³¹ DIETZ et al. 2011: 5.

³² HORVÁTH 2005: 107.

³³ PAPP szerk. 2003: 19, 21.

A piaci alapú közszolgáltatások a piacon keresztül is biztosíthatók, de tipikusan közösen fogyasztható javaknak minősülnek azon sajátos jellemzővel, hogy fogyasztásukból bárki tökéletesen kizárható.³⁴

E közszolgáltatások körében a piaci mechanizmusok azért működhetnek, mert a fogyasztásból való kizárás lehetőségével a felhasználók érdekében áll az igénybevétel megfizetése. Ebből következően a „termelők” eladásra kínálhatják a terméket, a szolgáltatást, azonban a közösségi érdekek alapján nyilvánvalóan szabályozott keretek között.

A „köz” érdekeit, az alapvető szükségleteket országosan, vagy annál is tágabb körben biztosító piaci közszolgáltatások általában természetes monopóliumként működtek (számos országban pedig ma is ilyen formában működnek), és erőteljes közösségi érdekű állami fellépést, beavatkozást igényeltek, igényelnek. A piaci alapú közszektor kapcsolódása, összefüggései a szolgáltatás nyújtását megalapozó infrastruktúrával általában elválaszthatatlanok, amely hálózat minősége, kiterjedése, működése az egész nemzetgazdaság fontos jellemzője, meghatározó tényezője.

A közcélú, illetve közérdekű piaci szolgáltatások általában egy nagyobb közösség valamennyi tagja által azonos feltételek mentén folyamatosan igénybe vehetők. E szempontok alapján a piaci alapú közszolgáltatások általános sajátossága, hogy:

- alapvető fontosságú a társadalmi fejlődés, együttélés, életszínvonal, egyéni életminőség szempontjából, és viszonylag homogén szolgáltatás;
- a homogenitás tekintetében az egyes szolgáltatások típusa, technológiája, gazdasági tényezői, egységes, szabványosított működési elvei nagyjából világszinten állandók, mégis változatos ellátási rendszert mutatnak országonként, régióként;
- a társadalom és a gazdaság fejlettsége, az egyes országok politikai berendezkedése, földrajzi helyzete, történelme, hagyománya alapjaiban befolyásolja a piaci közszolgáltatások keretébe sorolható szolgáltatásokat és azok ellátási színvonalát, minőségét;
- a szolgáltatásnyújtás tartalmában, az állami beavatkozás terjedelmében meghatározó jelentősége van a társadalom, a fogyasztók adott szolgáltatással összefüggő igényei és alapvető szükségletei szintjének;
- ellátásának rendszere jelentős hatást gyakorol az állami funkciók és az állam által kötelezően biztosítandó más szolgáltatások működtetésére.³⁵

A legáltalánosabb szintű alapkérdés a gazdasági közszolgáltatási rendszer (és tulajdonképpen minden közszolgáltatás) tekintetében, hogy az adott társadalmi, gazdasági viszonyok mentén egyáltalán mely szolgáltatások tartozzanak a közszektor keretébe. Vagyis, mint utaltam rá, a piaci közszolgáltatási rendszer alapvető eleme, hogy az adott gazdasági, társadalmi, közpolitikai fejlettségi szinten, mely szolgáltatások vonatkozásában

³⁴ SAVAS 1993: 49.

³⁵ ARANYOSNÉ BÖRCES – LAPSÁNSZKY – SPAKIEVICS szerk. 2010: 46–47.

szükségszerű az állam által garantált, illetve az állami keretekben történő közellátási mechanizmus működtetése.³⁶

A piaci közszolgáltatások fogalmának alapvető tartalmát, a „magánszektor” szolgáltatásaihoz képest való elhatárolását meghatározó fogalmi elemek – a felhasználók, fogyasztók szempontjából – az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- A szolgáltatás típusától függően az állam különböző szabályozási alapú garanciákkal, kötelezettségekkel a lehető legteljesebb körű ellátottságra törekszik, ha más nem, helyettesítő szolgáltatással.
- A jogi szabályozás útján meghatározott ellátási kötelezettség érvényesül, amely alól általában csak garanciálisan szabályozott és részletesen indokolt műszaki, gazdasági okok fennállása esetén mentesül a szolgáltató.
- Az igénybevétel jogszabályban meghatározott feltételei fennállása esetében a szolgáltatásból nem lehet kizárni az igénylőt, amely a jogi szabályozásban is biztosított.³⁷
- A szolgáltatást általában megfizethető áron, diszkriminációmentesen és folyamatosan köteles nyújtani a szolgáltató, és ennek garantálására általában kiterjedt árszabályozás érvényesül.
- A szolgáltatás szoros összefüggésben áll a közösség alapvető szükségleteivel, illetve valamely alkotmányos alapvető jog, emberi jog érvényesülésével, továbbá a gazdaság működésével és fejlődésével.
- A szolgáltatás vonatkozásában sajátos felelősségi rendszer, minőségi és egyéb követelmények, biztonsági, valamint stratégiai elemek érvényesítendőek.³⁸

A piaci közszolgáltatások is tagolhatók helyi, regionális, valamint országos (és nemzetközi) szinten. Más típusú közszolgáltatásokhoz képest azonban csak a piaci alapú közszolgáltatások sajátos jellemzője, hogy az országos szinten működő közszolgáltató rendszerek földrészeket behálózó, világméretű egységes közszolgáltató hálózatokká alakulnak át. A piaci folyamatok mentén zajló globalizációnak és a vállalati méretek növekedésének általános, meghatározó hatása ugyanis döntően a piaci alapú közszolgáltatásokat érinti.

A gazdasági közszolgáltatások keretébe sorolt szolgáltatásoknak nem képezi fogalmi elemét, rendszerezési szempontját az adott társadalom minden tagja általi egyenlő feltételű és minőségű igénybevétel lehetősége – ebben is megragadható az alábbiakban bemutatott közjavaktól való eltérésük –, azonban fogalmi feltétel, hogy a szolgáltató nem részesítheti előnyben a gazdaságilag hatékonyan, gazdaságosan kiszolgálható területeket és fogyasztókat a szolgáltatásnyújtásban, annak fejlesztésében, kiépítésében. Vagyis köteles kiszolgálni a piaci szempontból gazdaságtalan területeket és fogyasztókat is, feltéve, hogy műszaki, technológiai, földrajzi és gazdasági akadályok ezt nem gátolják. A gazdasági – a példában

³⁶ NEMEC–WRIGHT 2000: 21; SAVAS 1993: 129–132; CULLIS–JONES 2003: 150–169; MAGYARY 1942: 174; WEBER 1992: 30–32.

³⁷ Azonban jogszabályi feltételek kiköthetők, például díjtartozás, adott fejlettségi szinten műszaki, gazdasági, földrajzi szempontok alapján lehetetlen a szolgáltatásnyújtás.

³⁸ LAPSÁNSZKY 2013: 43–44.

földrajzi adottságokkal összefüggő – akadályok kizárólag az indokolt gazdasági észszerűségeken alapulhatnak (például magas hegyek közötti lakatlan területen nyaraló stb. ellátása). A gazdaságilag nem kifizetődő szolgáltatásnyújtást, a profitot nem hozó fogyasztók szolgáltatással való ellátását a szerződés-kötelezettség biztosítja.

A gazdasági közigazgatás és a fogyasztóvédelem szempontjából kevésbé jelentősek a nem piaci közszolgáltatások, és az ezek legtisztább megjelenési formáját képező tiszta közjavak. Előbbiek alapvető jellemzője, hogy piacgazdasági viszonyok között sem rendelkeznek meghatározó szereppel a piaci mechanizmusok ellátási rendszere vonatkozásában. A szolgáltatásnyújtás piacon kívüli struktúra szerint működik, és abban a profitorientáltság vagy -maximalizálás szempontja sem jelenik meg. A közigazgatási és közrendvédelmi szolgáltatások, valamint az igazságszolgáltatás, továbbá a társadalmi, gazdasági fejlettség szintjétől függően garantált egészségügyi, oktatási, szociális és jóléti támogatási szolgáltatások nem piaci közszolgáltatások (azonban nem közjavak³⁹).

Ezzel szemben tiszta közjavak például a honvédelem,⁴⁰ a rádió- és televízió-műsorszórás, bizonyos környezetvédelmi tevékenységek (például légszennyezettség mérése),⁴¹ a katasztrófavédelem, a közegészségügyi szolgáltatások, a városon belüli teljes úthálózat,⁴² a tudományos alap kutatások támogatása.

Az egészségügy példáján keresztül látható, hogy egy szolgáltatás nem piaci közszolgáltatásnak vagy közjavaknak minősülése szerzőnként eltérő lehet. Az elhatárolást ez esetben az jelenti, hogy bizonyos alapvető közegészségügyi szolgáltatásokból az állam senkit nem zár ki (például társadalombiztosítással nem rendelkező személyek traumatológiai, sürgősségi ellátása, függetlenül attól, hogy az ellátás költségét később „kiszámlázza”).

A közjavak tehát olyan szolgáltatások, amelyek esetében a szolgáltatás kiterjesztése további személyekre nem jár külön költséggel, és általánosan – konjunktív feltételként – érvényesülő fogalmi elemét képezi, hogy az egyéneket nem lehet kizárni fogyasztásukból.⁴³ A közjavak további sajátossága (a közszolgáltatásokhoz képest), hogy az egyéni, konkrét igénybevétel nélkül rendelkezésre állnak. Ezek leginkább a honvédelem példáján illusztrálhatók: az állam egy háborúban nyilvánvalóan nem korlátozhatja az ország (területi) védelmét egyének meghatározott csoportjára, és a katonaságot békeidőben is fenntartja. Ha a közjavak egy adott szintjét az állam létrehozta, megszervezte és fenntartja, akkor abból mindenki egyformán részesül, függetlenül az egyéni, konkrét igényektől, igénybevételtől.

A hírközlésben a közszolgáltatási tartalmat sokáig, a szektor liberalizációjáig a vezetékes telefonszolgáltatás (vagy fix, helyhez kötött, távbeszélő-szolgáltatás) jelentette. A távközlési piaci közszolgáltatási rendszer tehát (a piacnyitást megelőzően) általánosan a vezetékes telefonszolgáltatással és a vezetékes telefonhálózati infrastruktúrával volt azonosítható.

³⁹ STIGLITZ 2000: 147.

⁴⁰ CSIKÓS-NAGY 2002: 69.

⁴¹ SAVAS 1993: 51.

⁴² CORNES-SANDLER 1996: 6.

⁴³ CORNES-SANDLER 1996: 36, 43; ZACHER-SUTTON 1996: 26–28; BARTLE 2005: 41–42.

Az alább részletesebben bemutatott egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás alapvető szolgáltatási részleme is a vezetékes telefonszolgáltatás (hangszolgáltatás) volt (és részben ma is az, a helyhez kötött hozzáférése elérhető szélessávú internet-hozzáférési szolgáltatással kiegészülve).⁴⁴ Azonban a hírközlési szabályozás további jogintézményeiben és szabályozási részterületeiben is azonosítható közszolgáltatási tartalom, vonatkozás, ezekre egy későbbi fejezetben térünk ki röviden.⁴⁵

A SAJÁTSZERŰ KÖZSZOLGÁLTATÁS AZ ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSBEN: AZ EGYETEMES ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSI SZOLGÁLTATÁS

Az elektronikus hírközlési ágazatban az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatások körébe tartozó szolgáltatások jelentik a tulajdonképpeni közszolgáltatásokat. Ez az elektronikus hírközlési szolgáltatások azon köre, amelyben egyértelműen beszélhetünk a közszolgáltatási jellegről, mert a közérdek nem a felhasználók védelme útján vagy a piaci viszonyok közcélú befolyásolásával, hanem a közszolgáltatás tartalmának meghatározásával és a szolgáltatásnyújtásra kötelezéssel valósul meg.

Az európai uniós ágazati szabályozás origójában elhelyezkedő, és így a magyar szabályozás alapját is képező Kódex úgy határozza meg az egyetemes szolgáltatást, mint egyfajta „biztonsági hálót”.⁴⁶ Ez a biztonsági háló garantálja a minimális szintű szolgáltatást abban az esetben, ha a hozzáférés hiányából adódóan a társadalmi kirekesztettség veszélye állhat fenn. A kirekesztettség itt azt a helyzetet, körülménycsoportot jelenti, amikor a kommunikáció lehetőségének hiányában a felhasználók nem tudnak teljes mértékben részt venni a társadalmi és gazdasági életben. Az elektronikus hírközlési szolgáltatások általánosan elérhetők, azonban az igénybevétel mértéke elmarad az elérhetőség mértékétől, továbbá a megfizethető és megfelelő széles sávú internet-hozzáférés alapvető fontosságú a mai társadalmakban és a szélesebb gazdaságban.⁴⁷

Az elektronikus hírközlési ágazatban a piac ezredforduló köré tehető liberalizációját követően állami beavatkozás révén kellett biztosítani azt, hogy bizonyos alapszintű szolgáltatások mindenki számára hozzáférhetőek legyenek. Ennek keretében biztosítani kellett, hogy legalább egy vállalkozás, az úgynevezett egyetemes szolgáltató kielégítse az ilyen igényeket, másrészt elő kellett írni, hogy a szolgáltatás ellenértéke mindenki számára megfizethető legyen.⁴⁸

⁴⁴ Eht. 117. §.

⁴⁵ Lásd továbbá LAPSÁNSZKY 2021: 84–92.

⁴⁶ Kódex (212) preambulumbekkezdés.

⁴⁷ A Kódexet 2018-ban alkották meg, így figyelemmel kell lennünk arra, hogy mind a szolgáltatások kínálata, mind a felhasználói kereslet, felhasználás mikéntje folyamatosan változik, bővül.

⁴⁸ Magyarországon az egyetemes szolgáltatók kijelölésére, tevékenységük felügyeletére és az egyetemes szolgáltatás nyújtásával felmerülő ún. méltánytalan tehernek minősülő többletköltségeinek kompenzálására irányuló,

Az egyetemes szolgáltatás típusa, jellemzői meghatározhatók az alkalmazandó technológiák előírásával, de mérőszámok, műszaki paraméterek is előírhatók, különösen ilyen az átviteli sebesség vagy valamilyen szolgáltatásminőségi követelmény.

Az elektronikus hírközlési ágazat folyamatos változásának, a technológiai fejlődésnek egyenes következménye, hogy fokozatosan csökken a hagyományos távközlési szolgáltatások (például a vezetékes telefon vagy a telefonfülke) iránti igény, ugyanakkor az élet minden területén, mind a magánéletben, mind az üzleti világban, mind az egyéb társadalmi viszonyok és kommunikáció esetében szükségletté vált a megfelelő (és az alkalmazások fejlődésével mind nagyobb kapacitású, „gyorsabb”) internet-hozzáférés.⁴⁹

A Kódex szerint az egyetemes szolgáltatás körébe tartozik a megfizethető,

- helyhez kötött széles sávú internet-hozzáférési szolgáltatás és a
- helyhez kötött hangszolgáltatás (telefonszolgáltatás).⁵⁰

Ezzel a korábban szabályozott minimális funkcionális internet-hozzáférés kritériuma helyébe a széles sávú internet-hozzáférés biztosításának kötelezettsége lépett,⁵¹ amelynek jellemzőit tagállami szinten, a nemzeti sajátosságok fényében kell meghatározni. E körben a Kódex azt követeli meg, hogy a széles sávú internet-hozzáférés biztosítsa a bizonyos szolgáltatások támogatásához szükséges sáv szélességet.

Az Eht. a Kódexszel összhangban a helyhez kötött széles sávú internet-hozzáférési szolgáltatást és hangszolgáltatást sorolja az egyetemes szolgáltatás körébe, amely az előfizetői szolgáltatás alapját képező csatlakozás kialakítására is kiterjed.⁵² Az Eht. a Kódex V. melléklete alapján felsorolja, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatás sáv szélességének mely szolgáltatások, alkalmazások eléréséhez kell elégségesnek lennie. E szolgáltatások:

- az elektronikus levelezés;
- a bármilyen keresést lehetővé tévő keresőmotorok;
- a képzési és oktatási célú internetes eszközök, a szakmai célú hálózatépítés, álláskeresés és az álláskeresést elősegítő eszközök;
- az internetes újságok és hírportálok;
- az áruk és a szolgáltatások internetes megrendelése, vásárlása, internetes banki szolgáltatások;
- az elektronikus ügyintézés és elektronikus kormányzati szolgáltatások;
- a közösségi média, azonnali üzenetküldés és a szokványos minőségű hívások és videóhívások.⁵³

mind eljárásjogi jellemzőiket, mind szakmai tartalmukat tekintve összetett eljárásokat az NMHH Elnöke folytatja le az Eht. 10. § (1) bekezdés 8. pontja és (2) bekezdése szerinti hatáskör alapján.

⁴⁹ LAPSÁNSZKY 2021: 143.

⁵⁰ Kódex 84. cikk.

⁵¹ LAPSÁNSZKY 2021: 144.

⁵² Eht. 117. § (1) bekezdés.

⁵³ Eht. 117. § (2) bekezdés.

Az egyetemes internetszolgáltatás feltételeinek meghatározása tehát különböző használati célokhoz, alkalmazási módokhoz kapcsolta a sávszélességi követelményt. Ezt a megoldást – ahogy fentebb is utaltunk rá – az indokolja, hogy az egyetemes szolgáltatás előírása nem valamilyen műszaki szint elérését szolgálja, hanem arra irányul, hogy az egyetemes szolgáltatás mint kvázi közszolgáltatás elérje a kívánatos közcél, amely a részvétel lehetősége a társadalmi és gazdasági életben. Az e célokhoz szükséges megfelelő sávszélességet a tagállamok határozzák meg.⁵⁴

A felsorolás vizsgálatának eredményeként pedig azt is megállapíthatjuk, hogy az alapvető közérdekű cél az, hogy az általános lakossági internethasználat valamennyi olyan esetét lefedje, amely a jelenlegi műszaki és társadalmi körülmények között a társas interakciókat szolgálja, azon a szinten, amely ezek biztosításához szükséges.

Az uniós szabályozás lényegi elve másrésről az, hogy a fogyasztók választási szabadságát nem korlátozhatja a nyújtott egyetemes szolgáltatás akkor sem, ha a fenti célok érdekében igénylik azt. Így különösen a fogyasztók nem kényszeríthetők olyan szolgáltatások használatára, amelyeket nem szeretnének igénybe venni, ennek érdekében pedig biztosítani kell, hogy kérhessék az egyetemes szolgáltatás hangszolgáltatásra való korlátozását.⁵⁵

Alapvetően továbbá az egyetemes szolgáltatás a szolgáltatások fogyasztók, azaz a természetes személy felhasználók általi igénybevételét szolgálja, ugyanakkor az uniós szabályozás alapján a tagállamok az egyetemes szolgáltatásokat kiterjeszthetik a végfelhasználónak minősülő mikro-, kis- és középvállalkozásokra, valamint nonprofit szervezetekre is.⁵⁶

Az egyetemes szolgáltatás fogalmának központi eleme a megfizethetőség.⁵⁷ A megfizethetőség azt az árszintet jelenti, amely a fogyasztók többsége számára elérhető minimális sávszélesség tekintetében lehetővé teszi, hogy azon a díjszinten biztosított legyen a társadalmi befogadás és a digitális gazdaságban és társadalomban való részvétel megfelelő szintje.

A megfizethető árat az Európai Unióban a tagállamok a konkrét nemzeti feltételek fényében határozzák meg.⁵⁸ Társadalmi szempontból azonban a megfizethetőség adott tagállamon belül is nagyon relatív, hiszen az egyetemes szolgáltatás igénybevétele különböző jövedelmi, anyagi helyzetű fogyasztóknál is felmerülhet. Ezért a megfizethető díjmértéket oly módon indokolt meghatározni, hogy az az alacsony jövedelmű vagy más különleges szociális helyzetű fogyasztói csoportok helyzetéhez igazodjék.⁵⁹

A tagállamoknak az uniós és az azon alapuló tagállami szabályozás érvényesítése során kifejezetten szem előtt kell tartaniuk, hogy a piactorzulás mértéke a legkisebbre csökkenjen.⁶⁰

⁵⁴ Magyarországon a megfelelő sávszélességű szolgáltatás rendes körülmények között elérhető letöltési sebessége legalább 8 Mbit/s, feltöltési sebessége legalább 2 Mbit/s. 19/2020. (XII. 18.) NMHH rendelet (Egyetemes r.) 3. § (1) bekezdés.

⁵⁵ Kódex (216) preambulumbekkezdés.

⁵⁶ Kódex 84. cikk (5) bekezdés.

⁵⁷ LAPSÁNSZKY 2021: 141.

⁵⁸ Kódex (215), (219) preambulumbekkezdés.

⁵⁹ Kódex 85. cikk (2) bekezdés.

⁶⁰ Kódex (220)–(221) preambulumbekkezdés, 85. cikk.

Sajátos áttételes követelmény az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatások tekintetében a fogyasztói igények észszerűsége, amely tulajdonképpen az igény műszaki-technológiai és üzleti szempontokhoz mért arányosságát jelenti. Ez az alapelv azonban a korábbi szabályozással szemben már nem konkrét jogalkalmazási követelményként merül fel,⁶¹ hanem a tagállami jogalkotásban releváns szempontként érvényesülő kritériumról van szó.

Ekként a hatályos magyar szabályozásban az igény észszerűsége sem mérlegelés tárgya, az igény teljesíthetőségének zsinórmértéke az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó NMHH rendeletről mint jogalkotási aktusból olvasható ki.

A formai követelményeken túl a rendelet a fogyasztói igény elutasítását tartalmi okokból abban az esetben engedi meg, ha

- az adott földrajzi helyen elérhető olyan nyilvános helyhez kötött elektronikus hírközlési szolgáltatás, amely lehetővé teszi legalább a megfelelő sávszélességű egyetemes szolgáltatással egyenértékű szolgáltatás (alternatív szolgáltatás) igénybevételét, vagy
- ha hozzáférési pont kiépítésére van szükség, de az érintett szolgáltató az igénybejelentéssel érintett településen nem rendelkezik hozzáférési hálózattal, azonban a településen más egyetemes szolgáltató rendelkezik hozzáférési hálózattal.⁶²

Összegezve, észszerűnek tekinthető minden olyan igény, amely a szabályozott típusú és minőségű egyetemes szolgáltatásra irányul, és nem esik az elutasítható igények körébe. Így tehát a jogszabályok alapján nem kell mérlegelni az észszerűség mibenlétét, hanem pusztán a jogszabályi minimumfeltételeket szükséges teljesíteni.

A társadalmi életben való részvétel, az elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevételének biztosítása külön garanciákat kíván a fogyatékossgal élő felhasználók esetében. Az elektronikus hírközlési ágazatban különösen a hallásukban, látásukban és beszédükben korlátozott fogyasztók elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek biztosítása minősül kiemelt jelentőségűnek. A szolgáltatások hozzáférhetősége érdekében az uniós tagállamok a saját maguk által meghatározott követelmények mentén gondoskodhatnak a szolgáltatások és termékek (elsősorban végberendezések) akadálymentességéről, amennyiben a piac ezt nem teszi lehetővé.⁶³

Magyarországon az NMHH Elnökének hatásköre annak vizsgálata, hogy az akadálymentes hozzáférés érdekében az egyetemes szolgáltatás igénybevételéhez szükséges végberendezések, továbbá az egyenértékű hozzáférést elősegítő meghatározott berendezések és szolgáltatások elérhető- és megfizethető-ek, és amennyiben az nem biztosított, a jogalkotásra jogosult szervhez fordul.⁶⁴

⁶¹ Az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv 6. cikkének (1) bekezdése kifejezetten az észszerű végfelhasználói igények kielégítéséhez kapcsolta az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget.

⁶² Egyetemes r. 12. §.

⁶³ Vö. a Kódex (226) preambulumbekzdésével.

⁶⁴ Egyetemes r. 41–43. §.

A KÖZSZOLGÁLTATÁSI JELLEG ÉS A FELHASZNÁLÓK VÉDELME AZ ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSI SZABÁLYOZÁS TOVÁBBI TERÜLETEIN

A közérdekű célok, a közszolgáltatási jelleg bizonyos elemei az elektronikus hírközlés-szabályozás valamennyi részterületén valamilyen mértékben jelen vannak. Az uniós szabályozás és a magyar jogszabályok egyértelműen és általánosságban rögzítik az elektronikus hírközlési tevékenység alapelveit, amelyek így valamennyi, a szabályozás hatálya alá tartozó tevékenység tekintetében irányadók, legyen szó a szolgáltatók nagykereskedelmi viszonyainak szabályozásáról, a hírközlési építmények engedélyezéséről, vagy akár a spektrumgazdálkodásról. Az ágazat egésze sok elemében a közszolgáltatások sajátosságait hordozza.⁶⁵

A szabályozás egésze egyéb célok mellett arra irányul, hogy biztosítsa, hogy a végfelhasználók és elsősorban a fogyasztók hozzájuthassanak valamilyen, az elektronikus hírközlési eszközön elérhető információhoz és terjeszthessék azokat, hozzájuthassanak a szolgáltatók által továbbított médiatartalomhoz, továbbá használhassák az általuk választott alkalmazásokat és szolgáltatásokat, a hálózatok, szolgáltatók, szolgáltatások között választhassanak, a szolgáltatásokat nyilvánosan megismerhető, meghatározott és méltányos feltételek mellett, megfizethető áron, a legmagasabb minőségben vehessék igénybe.

Kiemelt cél a szakszerű és hatékony rádióspektrum-használat révén a nagy sebességű, széles sávú vezeték nélküli elektronikus hírközlési szolgáltatások elérésének biztosítása, valamint a fogyatékossgal élő személyek, az időskorú és szociális szempontból rászoruló felhasználók igényeinek fokozott figyelembevétele.⁶⁶

A szolgáltatók és a hálózatüzemeltetők közötti viszonyok szabályozásának egyértelmű célja, hogy a piaci verseny – legyen szó a szolgáltatások versenyéről vagy a hatékony és észszerű hálózatfejlesztési együttműködésről – révén a fogyasztói jólét növekedjen az által, hogy minél magasabb színvonalú szolgáltatásokat minél olcsóbban vehessenek igénybe. Az elektromágneses összeférhetőség és a végberendezések megfelelő működése egyértelműen és elengedhetetlenül szükséges a szolgáltatások megfelelő, biztonságos igénybeviteléhez.

A felhasználói jogok, érdekek szempontrendszere még a közszolgáltatási témakörtől talán legtávolabb eső spektrumgazdálkodásban is megjelenik, könnyen belátható ugyanis, hogy a piaci alapú spektrumgazdálkodás egyenesen a spektrumhasználattal járó szolgáltatások túlrazódásához, a szolgáltatáspaletta szűküléséhez, jelentős felhasználói csoportok kiszorulásához vezethetne.

⁶⁵ LAPSÁNSZKY 2013: 51.

⁶⁶ Eht. 2. §.

A MÉDIAIGAZGATÁS FOGYASZTÓVÉDELMI JELLEGŰ JOGINTÉZMÉNYEI

A médiaszabályozásban és -igazgatásban sajátos jelentősége van a fogyasztók védelme szempontjainak. A médiaszabályozás egyik legfontosabb közérdekű alapja, sarokköve a fogyasztóvédelmi jellegű célrendszer, amely célok a szabályozott terület jellegére, sajátosságaira tekintettel nem feltétlenül a klasszikus fogyasztóvédelmi intézkedések, szabályok keretében öltenek testet. A médiaágazati fogyasztóvédelem tekintetében hangsúlyozni szükséges, hogy ahogyan magát a médiaigazgatást, úgy a kapcsolódó fogyasztóvédelmi szabályrendszert is elvi szinten befolyásolja, hogy a médiaszabályozás jelentős részben alapjogvédelmet testesít meg. A médiaigazgatás alapjogi lényegét a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága képezi, és mind a médiatartalom-szolgáltatók, mind a médiafogyasztók oldaláról jelentősége van a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges szabad tájékozódás és tájékoztatás feltételei biztosításának. Ezek az alapelvek pedig fogyasztóvédelmi szempontból is erőteljes védelmet igényelnek. A médiaágazat fogyasztóvédelmi sajátosságai vonatkozásában kiemelendő emellett, hogy ezen a területen a fogyasztók védelme más szempontból is túlmutat a megvásárolt termékek és igénybe vett szolgáltatások vásárlóinak, fogyasztóinak hagyományos értelemben vett védelmén, ugyanis ebben az ágazatban olyan kulturális és gazdasági „termékekről” és szolgáltatásokról van szó, amelyeknél a jog- és érdeksérelmek, esetleges visszaélések (különösen a sérülékeny helyzetű médiafogyasztók esetében) elsősorban nem anyagi szempontból okozhatnak hátrányt.

A médiaigazgatási tárgyú uniós szabályozás (elsősorban az AVMS irányelv⁶⁷) és a tagállami szabályozások, hazánk esetében az Mttv., az Smtv. releváns előírásainak, de a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (Grt.) és az Fgytv. (tulajdonképpen médiajogi szempontból) speciális, médiatartalmakat érintő szabályainak is az a célja, hogy lehetővé tegyék a felhasználók jogainak, érdekeinek védelmét. Biztosítani kell ugyanakkor, hogy a közlés és tájékozódás szabadsága a szükséges mértéken túl ne sérüljön, az állami beavatkozás a szabályozás kialakításakor és a jog alkalmazásakor megfelelően figyelembe vegye a médiaágazat sajátosságait.

A fogyasztóvédelmet érintő, e megkötésekre figyelemmel azonosítható egyik témacsoport a gyermekek és kiskorúak mint különösen érzékeny helyzetű, életkoruk miatt a médiából érkező hatásoknak fokozottan kitett fogyasztók védelme. (A médiajogi kiskorúvédelem tekintetében az AVMS irányelv keretszabályozást állít fel, amelyet az arányosság elvének betartásával a tagállam tölthet ki részletszabályozással.) Emellett az Mttv. a fogyasztókkal élő fogyasztókra is figyelemmel van, mivel az őket segítő szabályok írják elő a műsor-számok feliratozását vagy jelnyelvi tolmácsolását, illetve audionarrációját.

A kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó kötelezettség – mint a demokratikus nyilvánossághoz és a médiafogyasztók objektív és részrehajlástól mentes tájékozódáshoz való jogának érvényesüléséhez szükséges kötelezettség – is sajátos médiajogi fogyasztóvédelmi

⁶⁷ 2010/13/EU irányelv (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).

előírásként értelmezhető. A közszolgálati média intézmény- és szolgáltatási rendszere, valamint ennek szabályozása szintén a médiafogyasztók védelmét garantálja abban az értelemben, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatás Mttv. 83. §-ban meghatározott céljai közül több is a nézők, hallgatók pártatlan tájékoztatását, minőségi műsorokkal való ellátását stb. szolgálja. E szempontok alapján a közösségi médiaszolgáltatás jogintézménye is említést érdemel, mert ez, a kereskedelmi médiaszolgáltatás ellenpárját képező szolgáltatási státusz annak a feltételnek a teljesítésével is elnyerhető, hogy a műsoridő túlnyomó részében közszolgálati célú műsorokat tesz közzé a médiaszolgáltató.

A tájékoztatás valós, tárgyilagos és részrehajlástól mentes jellemzőivel összefüggésben megemlítendő az álhírek (*fake news*) és a dezinformáció terjedése elleni fellépés mint sajátos fogyasztóvédelmi vonatkozású terület. A jelenség jellemző megjelenési területei az újmédia, a közösségi média felületei, az online platformok. Az álhírek ellen az iparág érintett szereplői többek között a félretájékoztatás elleni küzdelemre vonatkozó önszabályozási normákról való megállapodás révén lépnek fel,⁶⁸ és az NMHH médiatudatosság-fejlesztési programjának is az egyik sarokkövét képezi az álhírek fogyasztók általi megfelelő kezelésének elérése. Az álhírek jelentőségét mutatja az a tény is, hogy egy, az NMHH megbízásából 2022-ben végzett felmérés alapján megállapítható, hogy a hazai internethasználók 46%-a találkozott már álhírekkel.⁶⁹

A klasszikus médiaszabályozás területére visszatérve, a kritikus (a nyugalom megzavarására alkalmas) tartalmakra való figyelmeztetésre vonatkozó médiajogi kötelezettség szintén fogyasztóvédelmi vonatkozású, illetve a meghatározott műsortartalmak adásidőbeli, mediakínálatbeli arányára vonatkozó műsorkvóta-szabályoknak és a médiafogyasztókat védő átláthatósági (tájékoztatási és nyilvánosságra hozatali) szabályoknak is jelentős fogyasztóvédelmi vonatkozása van.

Ezek mellett a médiaigazgatás sajátosságaira is figyelemmel különösen jelentős, a fogyasztóvédelem hagyományos megközelítésében is releváns témakör a kereskedelmi közleményeket (tipikusan reklámok és a médiatartalom, műsorszám támogatása) érintő szabályozás.

A médiaszabályozás tiltja a burkolt kereskedelmi közlemények, burkolt reklámok médiatartalomban történő közzétételét, mert ezek – közzétételük természetét tekintve – megtévesztik a közönséget.

Megtévesztő a kereskedelmi közlemény, ha annak valódi természetét a közönség nem tudja felismerni, azaz kereskedelmi jellege nincs egyértelműen megjelölve. Megjegyzendő, hogy a támogató megnevezése közvetlenül nem segítheti elő a termék vagy a szolgáltatás értékesítését, amennyiben közvetlen vásárlásra való felhívást tartalmaz, akkor reklámnak minősül, és támogatói üzenetként való közzététele a burkolt reklámozás tilalmába ütközik.

Emellett az Fgytv. IV/A. fejezete tartalmazza a gyermek- és fiatalkorúak védelmét szolgáló különös rendelkezéseket, amelyek tiltják például alkoholtartalmú italok, dohánytermékek

⁶⁸ Az ezeket tartalmazó, 2018-ban elfogadott kódexet (EU Code of Practice on Disinformation) 2022-ben megerősítették (2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation).

⁶⁹ „A valótlanásgóktól, vírusoktól és az álhírektől is félnek a magyar internetezők” 2023.

tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére történő értékesítését, kiszolgáltatását. A Grt. pedig tiltja az alkoholtartalmú ital olyan reklámját, amely gyermek-, illetve fiatalok számára szól, és általában tiltja a dohánytermék reklámját. A Grt. a médiatartalmakban közzétett reklámokra is vonatkozik, emellett e törvény kimondja, hogy az audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatásban közzétett reklámra az Smtv.-t és az Mttv.-t is alkalmazni kell.

E témakörhöz kapcsolódik, hogy az Smtv. alapján nem szabad médiatartalommal közölni dohányárut népszerűsítő, ismertető kereskedelmi közleményt, az Mttv. pedig előírja, hogy az alkoholtartalmú italokra vonatkozó, médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közlemény – többek között – nem célozhat kifejezetten kiskorúakat, nem ábrázolhat alkoholt fogyasztó kiskorút.

A szűk értelemben vett médiaigazgatás részben túlmutató, de a (médiatartalmak, a (médiatartalomhoz való hozzáférést alapjaiban érintő, a felhasználók, igénybe vevők, „fogyasztók” jogainak, érdekeinek védelme tekintetében egyre nagyobb jelentőséget hordoz – a dezinformáció elleni fellépéssel összefüggésben már említett – az online platformok szabályozása (így a kiskorúakra, a kereskedelmi ajánlatokra, a tartalommoderálásra és a jogsértő tartalmak bejelentésére, kezelésére vonatkozó előírások rendszere). A tartalomfogyasztás ugyanis egyre nagyobb mértékben áthelyeződik az internetes alkalmazáskörnyezetbe, online platformokra, ahol a tartalmak, kereskedelmi üzenetek határai elmosódnak, megszűnik a tartalomszolgáltatás időbelisége (bármikor elérhető), és ahol a felhasználók a személyi jellemzőiktől (például életkoruktól) függetlenül lényegében bármihez hozzáférnek. Az internetes alkalmazások ökoszisztémájában „élő”, illetve a tartalomfogyasztásukat egyre inkább az internetes alkalmazáskörnyezetbe helyező fogyasztók védelme így folyamatosan a szabályozás és a gyakorlat változását, fejlesztését fogja megkövetelni.⁷⁰

ZÁRÓGONDOLATOK

A fogyasztóvédelem tárgyköre tehát a hírközlés- és a médiaigazgatás területén is kiemelkedőnek tekinthető. Jelentőségét mutatja többek között az is, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája szerint az Unió politikáiban biztosítani kell a fogyasztók védelmének magas szintjét.⁷¹ Lényeges, hogy a fogyasztóvédelem alapjogi katalógusban való szabályozása által nem fogyasztói alapjogokat deklaráltak, hanem mintegy uniós alapkötelezettségként határozta meg a Charta az Európai Unió számára a fogyasztóvédelmet. A fogyasztóvédelmi politika jelenleg hatályos uniós cselekvési programja a 2020. november 13-án elfogadott új fogyasztóügyi stratégián alapul.⁷² A stratégia a 2020–2025 közötti időszakra

⁷⁰ A szabályozás világszerte igyekszik lépést tartani ezzel a hangsúlyeltolódással, a tartalomfogyasztás változásával, új felületekre helyeződésével. Lásd pl. az Európai Parlament és a Tanács 2022. október 19-i 2022/2065 (EU) rendeletét (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet).

⁷¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 35. cikk.

⁷² Európai Bizottság 2020.

irányadó uniós fogyasztóvédelmi politikára vonatkozó jövőképet tartalmazza, és a motója „A fogyasztók rezilienciájának erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében”. A stratégia öt kiemelt területet fogalmaz meg, amelyek közül az egyik a digitális átalakulás kezelése, vagyis a biztonságosabb digitális tér kialakítása a fogyasztók számára, ahol védik a jogaikat, és egyenlő versenyfeltételeket biztosítanak annak érdekében, hogy az innovációval új és jobb szolgáltatásokat nyújthassanak valamennyi európai polgár számára. A stratégiával összhangban jelöli ki a Kormány fogyasztóvédelmi politikáról szóló 1353/2022. (VII. 21.) Korm. határozata a digitalizáció területét mint az egyik legfontosabb fogyasztóvédelmi érintettségű területet a hazai fogyasztóvédelmi stratégia egyik sarokköveként. A digitalizáció, a technikai fejlődés és a piaci változások által támasztott kihívásokra is figyelemmel – a fogyasztók jogainak érvényesítése kizárólag hatékony állami segítségnyújtással és intézményrendszerrel, valamint a fogyasztóvédelmi intézményrendszer és a piaci szereplők közötti együttműködéssel valósítható meg. Nyilvánvaló, hogy a konvergens hatóságként működő NMHH-nak a digitalizáció terjedésével összhangban számos feladata keletkezik majd mind az elektronikus hírközlési, mind pedig a médiaigazgatási területen. Az új technológiák térnyerése, valamint a termelés és a kiskereskedelem globalizációja (ideértve az online csatornákat is) felveti a kérdést, hogy a meglévő termék-biztonsági szabályok elegendők-e ahhoz, hogy kezeljék az újabb fejleményeket és megfelelő védelmet biztosítsanak a fogyasztók számára. Az új technológiák biztonságát érintően folyamatosan zajlik többek között a rádióberendezésekről szóló irányelv⁷³ szerinti felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása.

Ezt erősíti a fogyasztók védelmét új keretbe kényszerítő nyílt internet-hozzáférés követelménye,⁷⁴ az online platformok elterjedése, továbbá az a körülmény is, hogy a jelátvitel és a tartalmak kezelése, „forgalomirányítása” információtechnológiailag meghatározott keretben zajlik, a tartalom-előállítás szükségszerű üzemszerűsége pedig egyenesen vezet a tartalmak legalább részben gépi úton történő generálásához, amely által a szolgáltatások és infrastruktúrák biztosításában az emberi közreműködés visszaszorul. E folyamat egyik hatása pedig nem lesz más, mint hogy a hírközlés- és médiajogi értelemben vett fogyasztóvédelem határai még inkább elmosódnak. A fogyasztóvédelmi rendelkezések egyre szorosabban kapcsolódnak majd a tartalmak médiajogi jellegű szabályozásához és a platformokra vonatkozó követelményekhez, ezzel párhuzamosan pedig a technológiai jellegű szabályozás (vagyis a szabványok, specifikációk megalkotása) egyre fontosabbá válik. Ez a folyamat pedig nemcsak a hírközlési jogalkotás és jogalkalmazás folyamatos fejlesztését követeli meg, hanem a fogyasztóvédelem folyamatos átgondolását és szükség szerinti felülvizsgálatát is.

⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/53/EU irányelve.

⁷⁴ A hálózatsemlegesség az az uniós követelmény, amely szerint a végfelhasználók számára jogosultságot kell biztosítani az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáférésre és azok terjesztésére, az általuk választott alkalmazások és szolgáltatások használatára és nyújtására, valamint az általuk választott végberendezések használatára, függetlenül a végfelhasználó vagy szolgáltató helyétől, illetve az információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Európai Bizottság (2020): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Új fogyasztóügyi stratégia. A fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében.* Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696&qid=1605887353618>
- KSH (2023): *A Központi Statisztikai Hivatal kimutatása a mobiltelefon-előfizetések számáról.* Online: www.ksh.hu/stadat_files/ikt/hu/ikt0027.html
- NMHH (2022): *A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2022-es médiapiaci jelentése.* Online: https://nmhh.hu/dokumentum/234335/NMHH_mediapiaci_jelentes_2022.pdf
- NMHH (2023a): *A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság helyhez kötött piaci jelentése.* Online: https://nmhh.hu/dokumentum/238859/helyhez_kotott_piaci_jelentes_2019_elso_2022_negyedik_negyedev.pdf
- NMHH (2023b): *A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság mobilpiaci jelentése.* Online: https://nmhh.hu/dokumentum/238785/NMHH_mobilpiaci_jelentes_2022_masodik_felev.pdf
- NMHH (2023c): *Az online médiatér közönsége (2023. július).* Online: https://nmhh.hu/cikk/241302/Az_online_mediator_kozonsege_2023_julius
- EU Code of Practice on Disinformation (2018). Online: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454
- „A valótlanágoktól, vírusoktól és az álhirektől is félnek a magyar internetezők” (2023). Online: https://nmhh.hu/cikk/236519/A_valotlansagoktol_virusoktol_es_az_alhirektol_is_felnek_a_magyar_internetezok
- 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation (2022). Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87585>
- ARANYOSNÉ BÖRC S Janka – LAPSÁNSZKY András – SPAKIEVICS Sándor szerk. (2010): *A hírközlési igazgatás kézikönyve.* Budapest: CompLex.
- BALOGH Virág (2023): *A viselkedési közgazdaságtan a fogyasztóvédelemben. Jogtudományi Közlöny, 78(2), 67–77.*
- BALOGH Virág et al. (2010): *Magyar fogyasztóvédelem és reklámjog.* Budapest: HVG-ORAC.
- BARTA Attila (2020): *A hírközlési szolgáltatások egyes fogyasztóvédelmi aspektusai. Közjavak, 6(1–2), 81–96.*
- BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás (2016): *Fogalomtár.* In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 905–914.
- BARTLE, Ian (2005): *Globalisation and EU Policy-Making: The Neo-Liberal Transformation of Telecommunications and Electricity.* Manchester – New York: Manchester University Press.
- BEKE Nándor (2013): *A „piacsabályozási” hatósági hatáskörök eljárásrendje.* In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban.* Budapest: CompLex, 340–359.
- BORDÁS Péter (2020): *Közszolgáltatások.* In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozszoalgtaltatasok>

- CORNES, Richard – SANDLER, Todd (1996): *The Theory of Externalities Public Goods, and Club Goods*. Cambridge, CB: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174312>
- CULLIS, John – JONES, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula.
- CSIKÓS-NAGY Béla (2002): *Közgazdaságtan a globalizáció világában*. II. kötet. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ.
- DIETZ Ferenc et al. (2011): *Jelenkori közszolgáltatás-szervezési alternatívák*. Budapest: BCE Közzolgálati Tanszék.
- FEHÉR Júlia (2012): Szempontok a hatékonyabb hírközlési fogyasztóvédelem megteremtéséhez. *Diskurzus – A Batthyány Lajos Szakkollégium folyóirata*, (2), 3–13. Online: https://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2012/2/Diskurzus_2012_2_T%C3%81MOP.pdf
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- KOPPÁNYI Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Budapest: Osiris.
- LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest: HVG-ORAC.
- LAPSÁNSZKY András (2013): A hírközlésre irányuló állami beavatkozás alapvető okai, intézményei, fejlődése. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlésgazdaság hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest: CompLex, 39–56.
- LAPSÁNSZKY András (2020): Az elektronikus hírközlési igazgatása. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest: Wolters Kluwer, 529–549.
- LAPSÁNSZKY András (2021): *Az elektronikus hírközlés gazdasági közigazgatása hazánkban*. Budapest: Wolters Kluwer.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás (A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje)*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *Közösségi pénzügyek*. Budapest: Aula.
- PAPP Iлона szerk. (2003): *Szolgáltatások a harmadik évezredben*. Budapest: Aula.
- SAVAS, Emanuel S. (1993): *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest: Akadémiai.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest: KJK-KERSZÖV.
- VALENTINY Pál (2004): A közszolgáltatások szabályozásáról. *Híradástechnika*, 59(11), 2–7.
- WEBER, Max (1992): *Gazdaság és társadalom. (A megértő szociológia alapvonalai.) 2/1. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.
- ZACHER, Mark W. – SUTTON, Brent A. (1996): *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge, CB: Cambridge University Press.

Jogi források

1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról

2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól

2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról

19/2020. (XII. 18.) NMHH rendelet az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos részletes szabályokról

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Európai Parlament és a Tanács 2022. október 19-i 2022/2065 (EU) rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet)

Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv)

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

Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/53/EU irányelve a rádióberendezések forgalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok harmonizációjáról és az 1999/5/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

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

Dr. Lapsánszky András PhD a Széchenyi István Egyetem Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékének tanszékvezetője, egyetemi docens és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hírközlési elnökhelyettese. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia Közigazgatás-tudományi Albizottságának, valamint a Médiatudományi és Médiatörténeti Kutatócsoportjának, emellett az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram és a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság szakértő tagja. 2014-től részt vett a közigazgatási eljárásjogi szabályozás megújításában, reformjában. 2021-ben Magyar Zoltán folyóiratának nyomdokain megalapította a *Közigazgatás-Tudomány* című folyóiratot, illetve az *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences* című nemzetközi közigazgatás-tudományi folyóiratot.

Barta Judit

KISKORÚ FOGYASZTÓK UNIÓS VÉDELME A FELÉJÜK IRÁNYULÓ ONLINE REKLÁMOKKAL, ONLINE HIRDETÉSTECHNIKÁKKAL SZEMBEN¹

EU Protection of Underage Consumers against Online Advertising and Online Advertising Techniques Directed at Them

Barta Judit egyetemi tanár, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék; tanszékvezető egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi Jogi Intézeti Tanszék, Barta.Judit@uni-nke.hu

A tanulmány a fogyasztó és kiskorú fogalmának tisztázását követően ismerteti a kiskorúak felé irányuló reklámok uniós szabályozását, amely meglehetősen tagolt, több jogszabály által is érintett. A tanulmány ismerteti a releváns uniós kutatásokat, amelyek feltárják azon online marketingtechnikákat, amelyek a kiskorúak kiszolgáltatottságára építenek (például influencersreklámok, online játékokba ágyazott vagy játéknak álcázott reklámok), és bár aggályosak, nem feltétlenül jogsértők. A tanulmány rámutat arra, hogy fogyasztóvédelmi szempontból melyek a jogsértő megoldások, köztük a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok.

KULCSSZAVAK: kiskorú fogyasztó, digitalizáció, influencersreklámok, online reklámok, online marketingtechnikák, online játékok, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok

After clarifying the notions of consumer and minor, the study describes the EU regulation of advertising to minors, which is rather fragmented and covered by several pieces of legislation. The study presents relevant EU research that identifies online marketing techniques that rely on the vulnerability of minors and are therefore of concern (e.g. influencer advertising,

¹ A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság és az NKE együttműködési megállapodása keretében nyújtott támogatás segítette a tanulmány elkészítését és megjelentetését.

advertising embedded in online games or disguised as games), showing why and how they may constitute unfair commercial practices.

KEYWORDS: underage consumer, digitalisation, influencer advertising, online advertising, online marketing techniques, online games, unfair commercial practices

BEVEZETŐ

Az uniós fogyasztóvédelmi szabályok mindenkit egyformán védenek, függetlenül attól, hogy milyen korú, felnőtt vagy gyermek.

A gazdaság fejlődésével, a piaci verseny erősödésével, a digitalizáció megjelenésével azonban felbukkantak olyan részterületek, ahol szükségesnek mutatkozott egyes fogyasztói kategóriák, így a kiskorúak védelme is. Az őket érintő egyedi rendelkezések fokozatosan épültek be az egyes fogyasztóvédelmi jogszabályokba.

A speciális fogyasztóvédelmi rendelkezések kezdetben a kiskorúakat mint passzív fogyasztókat védték, mert a kiskorúak, a legtöbb tagállamban, a polgári jogi szabályok szerint, bizonyos korig (általában 14 év) nem tehetnek jognyilatkozatokat önállóan, így nem köthetnek szerződéseket, nem vehetnek igénybe szolgáltatásokat, nem vásárolhatnak, szülei intézkednek helyettük. Az önállóbb, 14 és 18 év közötti időszakban is csak korlátozott a jognyilatkozat-tételi lehetőségük, viszont többnyire még nincs jövedelmük, emiatt ez a korosztály sem fogyaszt jellemzően közvetlenül és önállóan.

A gazdaság fejlődésével és a digitalizáció előretörésével ez a helyzet jelentősen megváltozott.

Az internet és az annak használatát megkönnyítő okostelefonok, tabletek terjedése lehetővé tette és teszi a kiskorúak rendszeres és aktív részvételét az online térben, ahol számtalan online szolgáltatással (játékok, szórakoztató tartalmak, online vásárlás stb.) találkozhatnak. A legtöbb digitális szolgáltatás igénybevétele során nincs életkor-ellenőrzés (a tartalom miatt ez nem indokolt, és technikailag is nehéz a megoldás), így a kiskorúak jogi kontroll nélkül köthetnek szerződéseket. Egyes digitális szolgáltatásokért, köztük például játékok, tartalomletöltések, személyes adatokkal is lehet fizetni, nincs szükség pénzre. A bankkártyás és telefonos alkalmazásokkal való fizetés lehetősége, a szülők által adott pénzből ugyan, de szintén megkönnyíti a kiskorúak fogyasztását a digitális térben. A digitalizáció életre hívott új jövedelemszerzési lehetőségeket is a kiskorúak számára, ilyen például a véleményvezér szerep, amely forrást biztosíthat a fogyasztáshoz, ösztönzi a fogyasztóvá válást.²

A kiskorúak ma már mint potenciális és aktív fogyasztók jelennek meg, a digitális térben akadálytalanul van lehetőségük a fogyasztásra, amit a vállalkozások is felismertek.³ Ennek

² Lásd LORENZ 2018 és LOEB 2023.

³ Lásd SCHRUM 2020 és LEBOW 2023 cikkét. Utóbbi szerint az idő soha véget nem érő kereke egy új generációt pörgetett meg, amelyre a marketingeseknek figyelniük kell: az Alpha generációt. Reklámszempontról figyelni

következtében egyre több és célzott kereskedelmi üzenet áramlik felénk, akár kihasználva életkorukból fakadó kiszolgáltatottságukat. Ennek következtében felértékelődtek azon fogyasztóvédelmi rendelkezések, amelyek közvetlenül vagy közvetve a kiskorúakat óvják.

A tanulmány a kiskorúakat védő, meglehetősen tagolt, azon uniós fogyasztóvédelmi rendelkezéseket szedi rendszerezetten csokorba, amelyek a felénk irányuló kereskedelmi közleményeket szabályozzák, továbbá rámutat azokra a területekre, ahol az uniós kutatások alapján a kiskorú fogyasztók kockázatoknak vannak kitéve az online reklámozási technikák következtében.

A FOGYASZTÓ ÉS A GYERMEK/KISKORÚ FOGALMA

Az Unió által elfogadott, fogyasztókat védő jogszabályok különböző területeken születtek, ha sor kerül bennük a fogyasztó fogalmának meghatározására, az igazodik az adott szabályozási célhoz és területhez. Emiatt nem szólhatunk egységes uniós fogyasztófogalomról.⁴ Vannak jogszabályok, amelyek nem is adnak fogyasztófogalmat, hanem már elfogadott jogi aktusokra hivatkoznak. Megvizsgálva azonban néhány fontosabb fogyasztóvédelmi jogszabály⁵ terminológiáját, azok jól láthatóan azonos elemeket tartalmaznak, amelyeken keresztül megragadható a fogyasztó fogalmának lényege:

A fogyasztó természetes személy, aki kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységén kívül eső célok érdekében jár el.

A kiskorú vagy gyermek vonatkozásában sem találunk fogalom meghatározást az uniós fogyasztóvédelmi jogszabályokban. A legtöbb jogszabály csak használja ezeket a kifejezéseket, szinonimaként kezelve azokat.

Az uniós dokumentumok jelentős hányada az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény⁶ I. rész 1. cikkének rendelkezésére utal, miszerint *gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.*

A kiskorú, illetve gyermek fogyasztók korukat tekintve tehát igen széles fogyasztói skálát képviselnek az ovisoktól, sőt akár ettől fiatalabb kortól kezdve egészen a már majdnem felnőttnek számító gimnazistákig. Az uniós fogyasztóvédelmi jogszabályok tehát nem kezelik őket differenciáltan, aminek különböző okai vannak: eltérő tagállami szabályozások, az életkor-ellenőrzés nehézsége az online térben, a szolgáltatások merőben eltérő jellege stb.

kell rájuk, egyrészt mert a jövő fogyasztói generációja, másrészt mert mobillal a kezükben élnek, ismerik a digitális technológiát, elutasítják a direkt reklámokat, viszont kedvelik az online játékokat, ennek megfelelő marketingtechnikákat kell számukra kidolgozni.

⁴ Bővebben erről SZABÓ 2017: 1–2.

⁵ Lásd a 2011/83/EU irányelvet; a 2005/29/EK irányelvet és a 2023/988 (EU) rendeletet.

⁶ A Gyermek jogairól szóló (Convention on the Rights of the Child), New Yorkban, 1989. november 20-án az ENSZ Közgyűlése által elfogadott nemzetközi egyezmény.

A KISKORÚAK FELÉ IRÁNYULÓ REKLÁMOK HATÁSAI

Az Európai Parlament 2010. december 15-i állásfoglalása a reklámok fogyasztói viselkedésre gyakorolt hatásáról már kitér arra, hogy a gyermekek és serdülők különösen sebezhető csoportot alkotnak, mert érdeklődők, elfogadók, akaratauk befolyásolható, különösen az új kommunikációs eszközök és technológiák használata révén. Az online világban sokkal könnyebb a gyerekeket megkönyékezni.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – *A fiataloknak és gyermekeknek szóló reklámok keretszabályozása* című, 2012 szeptemberében elfogadott dokumentum a reklámok számos, kiskorúakra gyakorolt negatív hatását emeli ki, köztük azt, hogy különösen káros a túlfogyasztásra való ösztönzés, amely eladósodottsághoz vezethet, az egészségtelen élelmiszerek, más káros termékek fogyasztásának ösztönzése, a márkafüggőség, sőt az úgynevezett márkaalapú zaklatás kialakulása⁷ is ártalmas vagy veszélyes testi és szellemi épségükre. A dokumentum megállapítja, hogy a gyermekek egy bizonyos kor előtt nem szűrik a reklámokat, különösen, ha az üzenet eltúlzott, és ugyanazt a hirdetést többször ismétli. A gyermekek a reklámokban foglalt üzeneteket és figyelmeztetéseket nem értik meg, így azok nem tekinthetők megelőző vagy visszatartó erejűnek. A gyermekek ötéves korig nem képesek különbséget tenni a műsorok és a reklámok között, de még később sem ismerik fel, hogy a reklámok célja a meggyőzés. Ez a készség csupán nyolcéves kor körül alakul ki, és még akkor sem mindenkié. Ez azonban még mindig nem jelenti azt, miszerint képesek felismerni, hogy a reklámok egyoldalú, az érintett termék pozitív tulajdonságát hangsúlyozó, a negatívabbakat pedig elhallgató üzenetek. *Javaslatként fogalmazódik meg, hogy 8 éves kor alatti gyermekek részére nem lenne szabad reklámozni.*

Az Európai Bizottság megrendelésére készült 2016-ban a *Tanulmány a marketing által a közösségi médián, online játékokon és mobilalkalmazásokon keresztül a gyermekek viselkedésére gyakorolt hatásról* című anyag.⁸ A tanulmány leszögezi, hogy a gyermekek egyre több időt töltenek az online térben, a televíziót lassan felváltotta az internet, amely Európában a televíziót is megelőzte a reklámok médiumaként, és a gyermekek egyre inkább ki vannak téve a problémás onlinemarketing-gyakorlatoknak.⁹

A tanulmány 6 és 12 év közötti gyermekekkel végzett két kísérlet alapján megállapította, hogy az onlinemarketing-gyakorlatok jelentős hatással vannak a gyermekek viselkedésére. Az első kísérlet megmutatta, hogy a beágyazott hirdetések tudatalatti hatással vannak a gyermekekre, anélkül befolyásolják a gyermekek viselkedését, hogy tudnának róla.

⁷ Azok a kiskorúak, akik drágább, márkás termékeket viselnek vagy használnak, bántják, akár kiközösítik azon társaikat, akik ezt szüleik anyagi helyzete miatt nem tehetik meg.

⁸ LUPÍÁÑEZ-VILLANUEVA et al. 2016.

⁹ A 25 legnépszerűbb online játék mélyreható tanulmányozása kimutatta, hogy az összes advergemes, az összes közösségimédia-játék és a népszerű alkalmazásplatformokon keresztül biztosított játékok fele beágyazott vagy kontextuális hirdetéseket tartalmazott. Gyakran előfordult, hogy az online játékok felhasználói külön díjat fizethettek azért, hogy elkerüljék a reklámoknak való kitettséget. A legtöbb játék ösztönözte a felhasználókat, hogy alkalmazáson belüli vásárlásokat hajtsanak végre a játékelmény folytatása vagy javítása érdekében.

A második kísérlet megállapította, hogy az alkalmazáson belüli vásárlásokra való felhívásnak való kitettség jelentős hatással van a gyermekek vásárlási viselkedésére, serkenti azt.

Egy későbbi tanulmány¹⁰ azonosította azokat az online hirdetéstechnikákat, amelyek tudattalanul befolyásolják őket, ezek a gyermekek által kevésbé azonosítható megoldások, azaz az ő szemükkel nézve nem különül el határozottan a reklám és a tartalom, ilyenek például a natív hirdetések,¹¹ a lájkolj, oszd meg és nyerd,¹² valamint az influenzszerreklámok (ez utóbbiról egy későbbi fejezetben még említést teszünk).

A *gyermekbarát internet új európai stratégiájáról (BIK+)*¹³ szóló bizottsági közlemény a meglévő jogszabályok kiegészítését, fejlesztését célozza a gyermekek online védelme, készségeinek fejlesztése és annak lehetővé tétele érdekében, hogy biztonságosan élvezhessék és alakíthassák online életüket.

A *gyermekek mint aktív digitális fogyasztók* alcím alatt a BIK+ kiemeli, és ezzel megerősíti, hogy a gyerekek aktív és független digitális fogyasztók, miközben számos online-marketing-technikának vannak kitéve, mint a közösségi média ajánlórendszerei, algoritmusok, célzott reklám, influenzszermarketing, a marketing játékosítása stb. További kutatásokra és szabályozásra van szükség védelmük érdekében.

A KISKORÚAK FELÉ IRÁNYULÓ KERESKEDELMI KÖZLEMÉNYEK, KÜLÖNÖSEN AZ ONLINE REKLÁMOK SZABÁLYOZÁSA

A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvet (Irányelv) 2010 márciusában fogadták el. Az Irányelv a lineáris televíziós műsorszolgáltatásra és a nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokra mint a lekérhető médiaszolgáltatásokra vonatkozik. Az Irányelvet módosította az (EU) 2018/1808 irányelv, amelynek köszönhetően szabályozása alá kerültek a videómegosztó platformok is.¹⁴

¹⁰ International Consumer Protection and Enforcement Network 2020.

¹¹ A natív hirdetés illeszkedik a neki helyet adó webhely vagy alkalmazás kontextusához, ezzel kevésbé zavarja a felhasználót, illetve kevésbé azonosítható. A natív hirdetés nem a weboldal szélén vagy tetején jelenik meg, hanem belesimul a tartalomba, pl. a Facebook hírfolyamában jelenik meg, a felhasználó barátainak vagy követőinek bejegyzései között, vagy a gyermek rákeres egy tartalomra, és az oldalon a találatok között olyan termékek, szolgáltatások hirdetései is megjelennek beágyazva, amelyek a keresett témakörrel valamiért azonosítást mutatnak. Gyakorta előfordul, hogy nem nyilvánvaló, mi a hirdetés, és mi nem. Lásd még HARM-S-BIJMOLT-HOEKSTRA 2019: 275–294.

¹² Egy olyan marketingmegoldás, amelynek több fajtája is létezik, és amelyek során arra ösztönzik a felhasználót, hogy lájkoljon egy, a reklámozó vállalkozás által elkészített posztot, vagy kommentelje azt, majd ossza meg követőivel, vagy jelölje meg egy másik felhasználóval, pl. barátjával, hogy ő is megnézhesse azt. A lájkolók, illetve kommentelők között egy nyereséget sorsolnak ki. Ezek a kereskedelmi gyakorlatok jellemzően a nyereségre összpontosítják a figyelmet a kereskedelmi üzenet helyett, és könnyen felkeltik a gyerekek érdeklődését.

¹³ Európai Bizottság 2022.

¹⁴ Az Irányelv I. cikk (1) bekezdése szerint a videómegosztóplatform-szolgáltatás olyan szolgáltatás, amelynek elsődleges célja, hogy tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából elektronikus hírközlő hálózatokon

Az Irányelv többek között szabályozza az audiovizuális kereskedelmi közleményeket, és számos, gyermekeket védő rendelkezést tartalmaz ezekkel kapcsolatban.

A bevezető rendelkezések 59. pontjában általános érvénnyel hangsúlyozza, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások, az azokban megjelenő káros tartalom elérhetősége egyre könnyebbé válik. Olyan szabályokra van szükség, amelyek valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásban, ideértve az *audiovizuális kereskedelmi közleményeket*¹⁵ is, védik a kiskorúak fizikai, szellemi és erkölcsi fejlődését, valamint az emberi méltóságot.

Az Irányelv 9. cikke általános jelleggel és külön kiskorúakra vonatkozóan is rendelkezik arról, hogy melyek (jelleg, tartalom) a tilos audiovizuális kereskedelmi közlemények.¹⁶

E rendelkezések szerint a kereskedelmi közlemény nem okozhatja kiskorúak fizikai vagy erkölcsi károsodását. A reklám nem buzdíthatja a kiskorúakat valamely termék vagy szolgáltatás megvásárlására, bérbevételére, és nem ösztönözheti őket arra, hogy kérjék szüleiket vagy másokat a reklámozott termék vagy szolgáltatás megvásárlására. A reklám nem használhatja ki a kiskorúak bizalmát szüleik, tanáraik, illetve más személyek iránt, továbbá nem ábrázolhat kiskorút indokolatlanul veszélyes helyzetekben. Tilos a kiskorúakat célzó alkoholtartalmú ital reklámozása.

Az Irányelv 11. cikk (2) bekezdése szerint, gyermekműsorokban tilos a termékmegjelenítés.¹⁷ A 20. cikk (2) bekezdése korlátozza a gyermekműsorok során történő reklámozást, az ilyen műsorok legalább 30 perc hosszúságú időszakban egyszer szakíthatók meg reklámmal, feltéve, hogy azok időtartama meghaladja a 30 percet. A gyermekeknek szóló műsorszámok nem szakíthatók meg televíziós vásárlással.

Az Irányelv kiemeli azt is, hogy az audiovizuális szolgáltatók által összegyűjtött, kiskorúakra vonatkozó személyes adatokat tilos kereskedelmi céllal – például üzletszerzés, profilalkotás és *viselkedésalapú célzott reklámozás*¹⁸ – kezelni.

Láthattuk, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások során megjelenített reklámokra és a videómegosztó platformok körében közzétett *online reklámokra* vonatkozóan vannak kiskorúakra is figyelemmel lévő, uniós szabályok. A videómegosztó platformokon kívül közzétett, egyéb online reklámokat illetően azonban nincsen ilyen minőségű reguláció.

keresztül olyan műsorszámokat, felhasználó által létrehozott videókat, vagy mindkettőt juttasson el a közönséghez, amelyekért a videómegosztó platform szolgáltatója nem tartozik szerkesztői felelősséggel, és amelyeket a szolgáltató rendszerez pl. automatikus eszközökkel vagy algoritmusokkal.

¹⁵ Az Irányelv 1. cikk *h)* pontja szerint ez lehet hangos vagy néma kép, amely közlésének célja áru, szolgáltatás, vállalkozás arculatának népszerűsítése ellenszolgáltatás fejében vagy önreklám céljából, és amely kísérhet, többek között, egy felhasználó által létrehozott videót.

¹⁶ Egy másik szempontból, a kiskorúakra káros tartalmak szempontjából ismerteti az Irányelvet SORBÁN 2022: 84.

¹⁷ Az Irányelv 1. cikk *m)* pontja a termék megjelenítés alatt olyan audiovizuális kereskedelmi közleményt ért, amely terméket, szolgáltatást vagy ezek védjegyét vagy ezekre való utalást tartalmaz olyan módon, hogy az – fizetés vagy hasonló ellenszolgáltatás ellenében – egy műsorszámban vagy felhasználó által létrehozott videóban jelenik meg.

¹⁸ A viselkedésalapú reklámozás azt jelenti, hogy a felhasználókat internethasználatuk közben nyomon követik, és így egy idő után felépítik a felhasználók profilját, amelyet később arra használnak fel, hogy az érdeklődésüknek megfelelő reklámokat juttassanak el hozzájuk. A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport véleménye 2010.

Az elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EK irányelv (2000/31/EK irányelv) szabályozza a kereskedelmi tájékoztatásokat¹⁹ – amelyek közé tartoznak az online reklámok is –, de ez közel sem annyira részletes, mint az Irányelv fentebb ismertetett rendelkezései, kiskorúakat védő, kifejezett előírásokat pedig egyáltalán nem találunk benne. A 6. cikk csak azt rögzíti, hogy a kereskedelmi tájékoztatásnak, promóciós ajánlatoknak, promóciós vetélkedőknek vagy játékoknak milyen adatokat kell szolgáltatniuk, miről kell tájékoztatniuk a fogyasztót,²⁰ például a reklám azonosítható, más tartalomtól elkülöníthető legyen, beazonosítható legyen az is, hogy kinek a javára történik a reklámozás.

Léteznek további olyan uniós jogszabályok is, amelyek érintik a reklámokat és figyelnek a gyermekkorú fogyasztók védelmére:

- a *gyógyszerekről szóló 2001/83/EK irányelv* a gyógyszerek (offline, online) reklámolására vonatkozó különös rendelkezéseket is meghatároz, a 90. cikk e) alpont szerint nyilvános gyógyszerhirdetés nem tartalmazhat olyan elemeket, amelyek kizárólag vagy főként gyermekeknek szólnak;
- mind az online, mind az audiovizuális reklámokat érinti a *fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv* (a következő fejezetben fejtjük ki részletesen);
- az online reklámokat is érinti az EU 2022/2065 *rendelete* a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (Digital Services Act, DSA). Kifejezett rendelkezés, hogy a kiskorúakat is kiszolgáló online platformot üzemeltető szolgáltatók – például a közösségi oldalak, játéklatformok – nem jeleníthetnek meg kiskorúak adatait felhasználó profilközlő alapján alapuló hirdetéseket²¹ interfészeiken.²²

Az óriásplatformot vagy nagyon népszerű online keresőprogramot üzemeltető szolgáltatóknak értékelniük kell a DSA által meghatározott azon kockázatokat, amelyeket

¹⁹ 2000/31/EK irányelv 2. cikk f) pont szerint: „kereskedelmi tájékoztatás bármilyen formában megjelenő közlés, amelynek célja, hogy közvetve vagy közvetlenül népszerűsítse egy vállalkozás, szervezet vagy kereskedelmi, ipari vagy kézműipari tevékenységet folytató vagy szabályozott szakmát gyakorló személy áruit, szolgáltatását vagy arcukat.” Az online reklámok és marketingmódszerek egyebek mellett magukban foglalják az online szalaghirdetéseket, az e-mail-marketinget, a közösségi hálózatok használatát, a fizetett keresést, a keresőmotor-optimalizálást és a blogokat. Lásd még: https://europa.eu/youreurope/business/running-business/digitalising/promoting-business-online/index_hu.htm

²⁰ 2000/31/EK irányelv 2. cikk e) pontja szerint: „fogyasztó bármely természetes személy, aki olyan célból cselekszik, amely kívül esik szakmai vagy üzleti tevékenységén.”

²¹ A 2016/679 (EU) rendelet (GDPR) 4. cikkének 4. pontjában szereplő fogalom meghatározás szerint a profilalkotás a személyes adatok automatizált kezelésének bármely formája, amelynek során a személyes adatokat valamely természetes személyhez fűződő bizonyos személyes jellemzők értékelésére, különösen pl. munkahelyi teljesítmény, gazdasági helyzet, egészségi állapot, személyes preferenciák, érdeklődés, viselkedés, tartózkodási hely, helyváltoztatás, használják. A gyakorlatban a gyerekek internetes tevékenységeit (böngészések, letöltések, posztok, tartalomfeltöltések, kapcsolatok, hangulatjelek, vásárlások stb.) a különböző, ún. nyomkövető programok képesek értelmezni és az így kapott információkat a szolgáltatók részére feldolgozni. Lásd bővebben erről JAKAB–PATAI 2022: 31–43. A gyermekekre vonatkozó, ide kapcsolható adatvédelmi rendelkezésekről részletesebben szól A 29. cikk szerinti Adatvédelmi Munkacsoport 2017, V. pont.

²² DSA 28. cikk (2) bekezdés.

szolgáltatásaik jelenthetnek a kiskorúak számára, hogy intézkedéseket foganatosítsanak ezek ellen.²³ A kockázatok között azonosítja a DSA a jogellenes tartalmakat, amelyekbe beleértendők a kiskorúakra nézve tilos tartalmú reklámok, illetve a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot megvalósító reklámok stb.

Az online óriásplatformoknak vagy nagyon népszerű online keresőprogramot üzemeltető szolgáltatóknak célzott intézkedéseket kell hozniuk a potenciális kockázatok kivédésére a gyermekek érdekében, például életkor ellenőrzése, szülői felügyeleti eszközök biztosítása, a gyermekeket érintő veszélyek bejelentésére alkalmas eszközök bevezetése.²⁴

A KISKORÚAKAT ÉRINTŐ REKLÁMOK, ONLINE REKLÁMTECHNIKÁK ÉS A TISZTESSÉGTLEN KERESKEDELMI GYAKORLATOK

A fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv (Unfair Commercial Practices Directive, UCP Irányelv) bármely olyan tisztességtelen tevékenységre vagy mulasztásra, kereskedelmi kommunikációra, marketingre vonatkozik, amely a terméknek a kereskedő által a fogyasztó részére történő eladásösztönzésével, értékesítésével van kapcsolatban a kereskedelmi ügylet megkötését megelőzően, annak bonyolítása során, illetve azt követően. A UCP Irányelv három szinten szabályozza a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat, egy generálklauzula szintjén, amikor meghatározza, hogy általában mikor tisztességtelen a kereskedelmi gyakorlat, a második szinten a *megettévesztő*²⁵ és az *agresszív*,²⁶ azaz már konkrétan körülírt kereskedelmi gyakorlatok állnak, a harmadik szinten pedig az abszolút tiltott, úgynevezett feketelistás gyakorlatok helyezkednek el, amelyeket az I. melléklet sorol fel. Ez utóbbiak, minden körülmények között, külön vizsgálat nélkül tisztességtelennek minősülnek.

A UCP Irányelv alapvetően az úgynevezett átlagfogyasztókat védi, azonban az 5. cikk (3) bekezdése kiemeli, hogy azokat a kereskedelmi gyakorlatokat, amelyek a fogyasztóknak csak egy, kifejezetten azonosítható és valamely oknál fogva kiszolgáltatott – például a *koruk vagy hiszékenységük okán* – csoportjának magatartását torzítja, és ezt a kereskedőnek észszerűen előre kellett látnia, az adott csoport átlagtagja szempontjából kell értékelni. A kor és hiszékenység miatt kiszolgáltatott fogyasztói csoportba a gyermekek is beletartozhatnak.

²³ DSA 34. cikk (1) bekezdés a), b), d) pontok.

²⁴ DSA 35. cikk (1) bekezdés j) pont.

²⁵ Megettévesztő az a kereskedelmi gyakorlat, amely hamis vagy valótlan információt közöl, vagy épp lényeges információt elhallgat, homályos, érthetetlen, félreérthető vagy időszerűtlen módon közöl, és mindez ahhoz vezet (vagy vezethet), hogy a fogyasztó olyan vásárlási döntést hoz, amelyet egyébként nem hozott volna meg (UCP Irányelv 6. és 7. cikk).

²⁶ Agresszív a kereskedelmi gyakorlat, ha az zaklatás, kényszerítés vagy nem megengedett befolyásolás útján veszi rá a fogyasztót olyan üzleti döntés meghozatalára, amelyet egyébként nem tett volna meg. Az agresszív kereskedelmi gyakorlat jelentősen korlátozza a fogyasztónak a termékkel kapcsolatos választási szabadságát (UCP Irányelv 8. és 9. cikk).

Ez a szabály az érintett, kiszolgáltató fogyasztói csoportok számára nagyobb fokú védelmet biztosít, hiszen az adott kereskedelmi gyakorlatot nem az átlagfogyasztóra gyakorolt hatás alapján, hanem az érintett csoport átlagtagjára gyakorolt hatás alapján kell megítélni.

A UCP Irányelv I. mellékletének 28. pontja szerint minden körülmények között tisztességtelen „a reklámban a gyermekek közvetlen felszólítása a reklámozott termékek megvásárlására, vagy arra, hogy győzzék meg szüleiket vagy más felnőttest, hogy vásárolja meg számukra a reklámozott termékeket”.

A Bizottság 2021-ben kiadott egy iránymutatást a UCP Irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (UCPD Iránymutatás 2021), amely olyan reklámtechnikákat azonosít, amelyek tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősülnek.

A UCPD Iránymutatás 2021. rámutat, hogy a gyakorlatban értelmezési problémák merültek fel az I. melléklet 28. pontját illetően. Sokszor vitatott, hogy egy kereskedelmi gyakorlat e pont hatálya alá tartozik-e, mert a vállalkozások arra hivatkoznak, hogy az adott reklám, kereskedelmi kommunikáció nem gyermekekhez szól. A UCPD Iránymutatás 2021. szerint, a nemzeti végrehajtó hatóságokat vagy bíróságokat nem köti a reklám célcsoportjának kereskedő általi saját meghatározása, van lehetőség azok független értékelésére. Különböző tényezőket lehet figyelembe venni, például a marketing kialakítását, a marketingre használt eszközt, annak nyelvezetét, azt, ha az a gyermekek számára különösen vonzó témákkal foglalkozik, vagy a gyermekek által kedvelt karaktereket jelenít meg. A vizsgálat eredményeként kell megállapítani, hogy érinti-e vagy sem az adott reklám a gyermekeket.

Azon termékek marketingjére is vonatkozik az I. melléklet 28. pont, amelyek vonzóak lehetnek a gyermekek számára, és nem csak azokra, amelyek kizárólag vagy kifejezetten gyermekeket céloznak meg. Vizsgálni kell ezért azt, hogy a kereskedő észszerűen láthatta-e előre, hogy az érintett terméket a gyermekek is vonzóknak találhatják.

A UCPD Iránymutatás 2021. több tagállami példát is felsorakoztat a 28. pontot érintően.²⁷

²⁷ Példák: Egy olyan játékközösséget érintően, amelyben a gyerekek virtuális babákat öltöztetnek, a vállalkozás felhívta a gyermekeket, hogy „vásárolj többet”, „vásárolj itt”, „frissíts most” és „frissíts a Superstarra”. Egy másik esetben a használó letöltött egy AR-alkalmazást (Augmented Reality, magyarul kiterjesztett valóság) a telefonjára, és videóanyagokkal társuló történeteket néz. A történet végén az alkalmazásban megjelenik egy szerencsekerék, és a használónak lehetősége nyílik arra, hogy koncertjegyet nyerjen. Ha nem nyer, a szerencsekerék mellett egy olyan link jelenik meg, amely arra ösztönzi, hogy „nézze meg a jegyeket”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?cv=1&kuri=OJ%3AC%3A2021%3A526%3AFULL> Közben a virtuális avatár ösztönzi a használót, hogy „kattintson ide és vásároljon jegyeket”. A magyar Gazdasági Versenyhivatal (GVH) 2020-ban indított versenyfelügyeleti eljárást, mert észlelte, hogy a Globoport Média Holding Kft. és a Glenwood Media Kft. által vetített *Középsuli* című websorozatban több alkalommal a Global QA Pty Ltd. Bongo elnevezésű szolgáltatását népszerűsítő tartalmat jelenített meg ellenszolgáltatásért. A GVH észlelte továbbá, hogy a *Középsuli* című websorozatban gyermekeknek szóló közvetlen felszólítás jelenik meg a Bongo elnevezésű szolgáltatás igénybevételére vonatkozóan. Az érintett szolgáltatás egy „játék”, a gyermek egy emelt díjas SMS-ért és néhány személyes adatáért (telefonszám, név, lakóhely) cserébe válasz-SMS-t kap az általa feltejtett kérdésre. VJ/3/2020.

A UCPD Iránymutatás 2021. foglalkozik a gyermekek, illetve fiatalok által különösen kedvelt véleményvezérek (influenszerek) útján történő reklámozás kérdésével.²⁸

A véleményvezér általában olyan celeb, színész, sportoló, virtuális entitás,²⁹ vicces, érdekes, hasznos tartalmakat megosztó személy stb., akit az érintett onlinemédia-felületen³⁰ az átlagnál nagyobb közönség követ,³¹ a követők bizalmat éreznek irántuk, a véleményükre alapozva döntenek. Az influenszerek között, mint azt a bevezetőben is említettem, egyre több kiskorú található.

A reklámhirdetésekhez képest a véleményformáló marketing kevésbé nyilvánvaló, emiatt a fogyasztók, különösen a gyermekkorú fogyasztók rendszerint nem képesek beazonosítani a tartalom kereskedelmi jellegét.³² Mérvadó lehet számukra a követett személy által használt kozmetikai termék, hordott ruha, cipő, táska, meglátogatott helyszín stb., miközben nem ismerik fel, hogy e mögött fizetett reklám van.

A UCPD Iránymutatás 2021. szerint a véleményvezér tevékenysége megtévesztő kereskedelmi gyakorlatnak minősül, ha nem tünteti fel a reklámozás tényét, például amikor ellenszolgáltatásért cserébe megoszt linkeket, kedvezményre jogosító kuponkódokat. Ezekben az esetekben nem készíti a tartalmat. Feketelistás viszont tevékenysége – az I. melléklet 11. pontja valósulhat meg³³ –, ha magát a reklámcélú tartalmat ő szerkeszti, de nem tünteti fel a reklámozás tényét: a feltöltött képen jól látható márkajelzésű ruhákat hord vagy termékeket használ, posztol arról, hol kávézik, ebédel, milyen szállodában pihen stb. Úgy tűnik, mintha a mindennapjairól számolna be, miközben mindezért ellenszolgáltatást kap.³⁴ A véleményvezér által készített szerkesztői tartalom lehet továbbá vélemény, megjegyzés, hangulatmegjelenítés, termékmegjelenítés, poszt, hirdetés, fogyasztói érdeklődést felkeltő cikk. Formáját tekintve kép, videó, szöveg stb.

²⁸ Magyarországon a Follow Me Influencer Marketing Agency és az ArvaliCom nevű cég készített egy nem reprezentatív, online felmérést több mint 700, zömében Y és Z generációs fiatal körében. A felmérés szerint a megkérdezettek többnyire minimum három, de akár 10 hazai és külföldi influenszert követnek, 47%-uk rendszeresen. A válaszadók 24%-a egy termék megvásárlása vagy szolgáltatás igénybevétele előtt megnézi, hogy a kedvenc influenszere kedveli-e azt. Lásd erről OnBrands 2019.

²⁹ Pl. a Sidus Studio X dél-koreai cég által megalkotott Rozy. A virtuális influenszerek is a közösségi médián keresztül építenek maguknak követőket, ahol pillanatképeket posztolnak „életükről”, és interakcióba lépnek rajongóikkal. Rozy Instagramja tele van szponzorált tartalmakkal, ahol bőrápolási és divattermékeket reklámoz. *Virtuális véleményvezérekkel reklámoznak a cégek, de vajon ez hogyan hat a fogyasztókra?* 2022.

³⁰ Például YouTube, Instagram, TikTok, Facebook, Twitch, SnapChat.

³¹ A tízezres nagyságrendtől a százazres vagy milliós nagyságrendig lehetnek egy-egy influenszernek követői.

³² International Consumer Protection and Enforcement Network 2020.

³³ I. melléklet 11. pont: Tilos az írott és elektronikus sajtóban szerkesztői tartalom használata a termék eladásösztönzésére, amikor a kereskedő fizetett az eladásösztönzésért, ez azonban a fogyasztó számára nem derül ki világosan a tartalomból, a képekből vagy a hangokból („advertising”, szerkesztői reklám).

³⁴ Pénzt, ajándékot, termékeket, kedvezményeket, utazást stb.

A véleményvezér magatartása akár az I. melléklet 22. pontja szerint is minősülhet, tilos ugyanis a hamis módon fogyasztóként való fellépés, például amikor posztol, blogol és abban „látszólag saját véleményét közli”.³⁵

Ha a véleményvezér fő célközönségében kiszolgáltatót fogyasztók, például gyermekek és tinik is vannak, és a véleményvezér magatartása az ő jogtalan befolyásolásukra irányul, megvalósulhat az Irányelv 8–9. cikke által tiltott agresszív kereskedelmi gyakorlat.

Ezen túlmenően, ha a véleményvezér közvetlenül gyermekeket hív fel vásárlásra, megvalósítja az I. melléklet 28. pontjának tilalmát is.

A UCPD Iránymutatás 2021. szerint az online játékokon belüli promóciók és reklámok, ha nincs közölve egyértelműen rekláminőségük és nem különböztethetők meg a játékok tartalmától, rejtett marketingnek minősülnek, ami nemcsak a reklámokra vonatkozó előírásokat sérti,³⁶ hanem megtévesztő kereskedelmi gyakorlatot is megvalósít. Az Európai Bizottság megrendelésére készített, már hivatkozott tanulmány³⁷ is rávilágított arra, hogy a gyermekek kevésbé érzékelik az online játékokban megjelenő úgynevezett beágyazott hirdetéseket, azok kereskedelmi szándékát.

Az online játékokban megjelenő egyes kereskedelmi gyakorlatok akár agresszívnek is minősülhetnek, például ha az tiltott módon befolyásol, mert a játékon belüli ajánlatokat a kritikus pillanatokban jelenítik meg, a játékosokra vizuális, akusztikus hatásokkal gyakorolnak nyomást, vagy a játékosról algoritmusokkal gyűjtött, személyre szabott, kifejezetten a játékhoz való viszonyát kifejező információk alapján befolyásolnak.

Az *Európai Parlament 2023. január 18-án kiadott állásfoglalása a fogyasztóvédelem megerősítéséről az online videójátékok területén* megerősíti és elismeri a UCPD Iránymutatás 2021. hivatkozott megállapításait, azt, hogy a felkutatott, aggályos online kereskedelmi gyakorlatokra, online reklámokra, hirdetési technikákra is alkalmazhatók a UCP Irányelv szabályai, ha azok tisztességtelensége tetten érhető.

ÖSSZEFOGLALÁS

A kiskorú fogyasztókat védő uniós jogszabályok nem határozzák meg a kiskorú, illetve a gyermek fogalmát, utalnak rá, vagy evidenciaként kezelik az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének a vonatkozó meghatározását. Tartalmilag a 18. életévét be nem töltött személyeket értik a kiskorú/gyermek kifejezések alatt, ugyanazon védelemben részesítve őket, attól függetlenül, hogy korukból fakadóan eltérő a belátási képességük. Az EU megbízásából

³⁵ I. melléklet 22. pont: Tilos annak valótlan állítása, vagy olyan hamis benyomás keltése, hogy a kereskedő nem a saját kereskedésével, vállalkozásával, mesterségével vagy szakmájával kapcsolatos célból jár el, vagy hamis módon fogyasztóként való fellépés.

³⁶ Lásd a 2000/31/EK irányelv 6. cikkét: A kereskedelmi reklámoknak azonosíthatónak kell lenniük, egyértelműen és kifejezetten el kell különülniük más tartalmaktól, és beazonosíthatónak kell lennie annak is, hogy ki reklámoz.

³⁷ LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA et al. 2016.

készült kutatások rámutattak azonban arra, hogy a marketing, különösen a reklámok területén szükség lenne differenciált védelmükre.

A kiskorúak fogyasztói szerepe a gazdaság fejlődésével és a digitalizáció előretörésével megváltozott, passzív, közvetett fogyasztóból aktív fogyasztókká váltak, a jelen és a jövő fogyasztóinak kiszolgáltatottsága viszont korukból és hiszékenysükből fakadóan továbbra is fennáll. Az online tér új marketingmegoldásokat, egyben kihívásokat teremtett, mint például az online játékokba ágyazott reklámok és influencersmarketing, amelyek építenek erre a kiszolgáltatottságra. Folyamatosan indokolt tehát a kiskorúak fogyasztóvédelmi szempontú vizsgálata.

Miután a digitális szolgáltatások, az online tér átlépi a határokat, valójában nincsenek határok, ezen a területen a kiskorúak jogi eszközökkel való fogyasztóvédelme elsősorban uniós szinten biztosítható.

A tanulmány feltérképezte a reklámokat, hangsúlyosan az online reklámokat érintő fogyasztóvédelmi szabályokat, különös tekintettel a kiskorúakra, ezen túl ismertette azokat a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat, amelyeket azonosított az online marketing területén. Az uniós kutatások rámutattak azokra a digitalizált területekre, például online játékok, videómegosztó platformok, influencers tevékenysége, ahol a vállalkozásoknak lehetőségük van olyan reklámozási gyakorlatokat folytatni, amelyek a gyermekek szempontjából tisztességtelenné minősülhetnek. A UCPD Iránymutatás 2021. megállapításait elemezve elmondható, hogy a UCP Irányelv szabályai egyes, új reklámozási gyakorlatokra is alkalmazhatók, azok tisztességtelensége a már meglévő rendelkezések alapján is tetten érhető.

A vizsgált gyakorlatok azonosítása előkészíti a szükséges, jövőbeni jogalkotási javaslatokat is.

A jogalkotás mellett, az EU ösztönzi a tagállami hatóságok erőteljesebb, akár közös fellépését és a szolgáltatók önszabályozását. Leszögezhető azonban, hogy mindezek az eszközök sem biztosítanak magas szintű védelmet, szükség van a gyermekek digitális készségeinek, tudásának fejlesztésére, jogaik tudatosítására és a szülők gondosságára.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A 29. cikk szerinti Adatvédelmi Munkacsoport (2017): *Iránymutatás az automatizált döntéshozatallal és a profilalkotással kapcsolatban a 2016/679 rendelet alkalmazásához*. Online: www.naih.hu/files/wp251rev01_hu.pdf

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport (2010): *Vélemény a viselkedésalapú online reklámról*. Online: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp171_en.pdf

- Európai Bizottság (2022): *Új uniós stratégia a gyermekek online védelme és önrendelkezése érdekében*. Sajtóközlemény. 2022. május 11. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_2825
- HARMS, Bianca – BIJMOLT, Tammo H. A. – C. HOEKSTRA, Janny (2019): You Don't Fool Me! Consumer Perceptions of Digital Native Advertising and Banner Advertising. *Journal of Media Business Studies*, 16(4), 275–294. Online: <https://doi.org/10.1080/16522354.2019.1640517>
- Íme a nagy influencer trend kutatás. *OnBrands*, 2019. április 12. Online: <https://onbrands.hu/marka-es-trend/2019/04/uzlet-piac/ime-a-nagy-influencer-trend-kutatas>
- International Consumer Protection and Enforcement Network (2020): *Best Practice Principles. Marketing Practices Directed Towards Children Online*. Online: <https://icpen.org/sites/default/files/2020-06/ICPEN%20-%20Best%20Practice%20Principles%20for%20Marketing%20Practices%20Directed%20Towards%20Children%20Online%202020.pdf>
- JAKAB György – PATAI Rita (2022): Profil és profilalkotás a digitális életvilágban. *Iskola-kultúra*, 32(3), 31–43. Online: <https://doi.org/10.14232/ISKKULT.2022.3.31>
- LEBOW, Sarah (2023): Why It's Time for Marketers to Pay Attention to Gen Alpha. *Insider Intelligence*, 2023. február 21. Online: www.insiderintelligence.com/content/time-marketers-pay-attention-gen-alpha
- LOEB, Walter (2023): How Influencers Drive Teenager Purchases. *Forbes*, 2023. június 5. Online: www.forbes.com/sites/walterloeb/2023/06/05/how-influencers-drive-teenager-purchases
- LORENZ, Taylor (2018): Posting Instagram Sponsored Content Is the New Summer Job. *The Atlantic*, 2018. augusztus 22. Online: www.theatlantic.com/technology/archive/2018/08/posting-instagram-sponsored-content-is-the-new-summer-job/568108/
- LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA, Francisco et al. (2016): *Study on the Impact of Marketing through Social Media, Online Games and Mobile Applications on Children's Behaviour – Final Report*. Online: <https://doi.org/10.2818/917506>
- SCHRUM, Anja (2020): Der Kunde ist Kind – Wie Werbung die Kleinsten lockt. *SWR*, 2020. január 23. Online: www.swr.de/swr2/wissen/der-kunde-ist-kind-wie-werbung-kinder-lockt-100.html
- SORBÁN Kinga (2022): Merre tovább az online gyermekvédelemben? A kiskorúak védelme az új médiakörnyezetben megjelenő káros tartalmaktól. *Glossa Iuridica*, 9(1–2), 65–88.
- SZABÓ Péter (2017): A fogyasztó fogalma és a fogyasztói szerződés értékelésének egyes kérdései az Európai Unió Bíróságának néhány újabb döntése tükrében. *Európai Jog*, 17(1), 1–6.
- Virtuális véleményvezérekkel reklámoznak a cégek, de vajon ez hogyan hat a fogyasztókra? *Mandiner.hu*, 2022. augusztus 14. Online: <https://mandiner.hu/makronom/2022/08/virtualis-velemenyevezerekkel-reklamoznak-a-cegek-de-vajon-ez-hogyan-hat-a-fogyasztokra>

Jogi források

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/988 rendelete (2023. május 10.) az általános termékbiztonságról, az 1025/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és az (EU) 2020/1828 európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 2001/95/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 87/357/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve (2011. október 25.) a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról
- A Gyermek jogairól szóló (Convention on the Rights of the Child), New Yorkban, 1989. november 20-án az ENSZ Közgyűlése által elfogadott nemzetközi egyezmény

Dr. Barta Judit a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszékének féléllású egyetemi tanára, valamint a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete Kereskedelmi Jogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára, a Magánjogot Oktatók Egyesületének alelnöke és a Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Építész Kamara titkára.

Csitei Béla

AZ ÁRU ADÁSVÉTELÉRE IRÁNYULÓ FOGYASZTÓI SZERZŐDÉS HIBÁS TELJESÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS JOGI SZABÁLYOZÁS NEURALGIKUS PONTJAI

Legal Issues Concerning Defective Performance of Consumer Contracts for the Sale of Goods

Dr. Csitei Béla PhD, LL. M egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék; testületi tag, Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kereskedelmi és Iparkamara által működtetett Békéltető Testület, csitei.bela@uni-nke.hu

Az elmúlt néhány évben a magyar fogyasztóvédelmi magánjognak az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésekre irányadó joganyaga több ponton is kiegészült, illetve módosult: először 2021. január 1-jén módosították az egyes tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó kötelező jótállásról szóló 151/2003. (IX. 22.) Korm. rendeletet, majd egy évvel később, 2022. január 1-jén hatályba lépett az uniós ikerirányelveket átültető, a fogyasztó és vállalkozás közötti, az áruk adásvételére, valamint a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések részletes szabályairól szóló 373/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet. Mivel mindkét jogszabály részletesen foglalkozik az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződések hibás teljesítésével, különösen a fogyasztók által érvényesíthető kellékszavatossági és jótállási igényekkel, ezért indokoltnak tartjuk azok tartalmának, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény releváns szabályainak összevetését, kritikai észrevételeket fogalmazva meg a jogalkotás általunk kifogásolt megoldásaival szemben.

KULCSSZAVAK: áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződés, fogyasztóvédelem, hibás teljesítés, ikerirányelvek, jótállás, kellékszavatosság

In the last few years, the Hungarian private consumer protection law governing consumer contracts for the sale of goods has been amended and supplemented in several points: first, on 1 January 2021, Government Decree 151/2003 (22. IX.) on the mandatory warranty for

certain consumer durables was amended. One year later, on 1 January 2022, Government Decree 373/2021 (30. VI.) on the detailed rules for contracts between consumers and businesses for the sale of goods and the supply of digital content and services, transposing the EU's 'twin' directives, entered into force. Since both pieces of legislation deal in detail with defective performance of consumer contracts for the sale of goods, in particular claims for warranty for material defects and guarantee claims that consumers can enforce, we consider it appropriate to compare their content with the relevant provisions of Act V of 2013 on the Civil Code, making critical comments on the solutions of the legislator that we object to.

KEYWORDS: consumer contract for the sale of goods, consumer protection, defective performance, 'twin' directives, guarantee, warranty for material defects

BEVEZETÉS

Tanulmányunk célja az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésekre irányadó – az elkészítés időpontjában hatályos – hazai joganyag áttekintése, koncentrálván a kellékszavatossági és jótállási igényérvényesítés szabályozására. Ennek során elsősorban három jogszabályra fókuszálunk: a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényre (kódex/Ptk.), a fogyasztó és vállalkozás közötti, az áruk adásvételére, valamint a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések részletes szabályairól szóló 373/2021. (VI. 30.) Korm. rendeletre (R1.) és az egyes tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó kötelező jótállásról szóló 151/2003. (IX. 22.) Korm. rendeletre (R2.).

Szükségét érezzük a téma negatív lehatárolásának is. A tanulmány a hibás teljesítés lehetséges jogkövetkezményei közül kizárólag a kellékszavatossággal és a jótállással foglalkozik, mivel a jogi szabályozással szemben megfogalmazott kifogásaink (lásd lentebb) csupán ezeket az igényeket, pontosabban azok szabályozási mikéntjét, tartalmát érintik. Emiatt a fogyasztó által a gyártóval szemben, szintén kellékhiba okán érvényesíthető termékszavatossági igényre munkánk során nem térünk ki; egyébként ez azzal is indokolható, hogy ilyenkor a gyártó a fogyasztóhoz képest harmadik személy, azaz a felek között szerződéses kapcsolat nem áll fenn.¹ Szintén nem foglalkozunk az R1.-nek az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződések nem érintő, a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződésekre vonatkozó szabályaival.

A témaválasztást az indokolta, hogy az R2. 2021. január 1-jétől hatályos módosításával, valamint az R1. 2022. január 1-jétől való hatálybalépésével az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződések normatív háttere álláspontunk szerint minden eddiginél komplexebbé, egyszersmind átláthatatlanabbá vált. Előzetes hipotézisünk, hogy a fentebb megjelölt három jogszabály tartalma több aspektusból is korrekcióra szorul; tanulmányunkban ezek bemutatására törekszünk, kifogásainkat a következő szempontok szerint rendszerezve:

¹ Vö. FUGLINSZKY 2016: 2; VEREBICS 2014: 7.

- a jogszabály ugyanolyan részletességgel szabályozza a jogintézményt, mint a Ptk., lényegében megismétli a Ptk. általános szabályainak tartalmát (itt kizárólag az R1. szabályaival foglalkozunk);
- a jogszabályi rendelkezés tartalmával amiatt nem értünk egyet, mert álláspontunk szerint nem szolgálja a jogalkotás célját, a fogyasztók fokozottabb védelmét.

A tanulmányban a leírtak alátámasztásául – a jogirodalom és a bírói joggyakorlat mellett – felhasználjuk saját békéltető testületi eljárási tapasztalatainkat. A Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kereskedelmi és Iparkamara által működtetett Békéltető Testületen belül több mint öt éve veszünk részt a fogyasztók és a vállalkozások közötti, tipikusan áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos jogviták rendezésében. Észrevételeink megfogalmazása során tekintettel vagyunk arra, hogy a fogyasztóknak a békéltető testületi eljárást kezdeményező kérelmei jellemzően nem jelölik meg az érvényesíteni kívánt igény jogalapját, emiatt különös jelentősége van annak, hogy az alkalmazandó jogi norma minden kétséget kizáróan megállapítható legyen.

A JOGSZABÁLYOK TÁRGYI HATÁLYA

A jogszabályok normatív rendelkezéseit érintő észrevételeink részletezését megelőzően indokoltnak tartjuk azok tárgyi hatályának bemutatását:

- a Ptk. 1:1. §-a rögzíti, hogy „[e] törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait”, emiatt a Ptk. a magánjog egészének általános és mögöttes jogforrása, kódexjellegű;²
- az R1. 1. § (1) bekezdés *a*) pontja kimondja, hogy „[e] rendeletben foglaltakat a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésekre akkor kell alkalmazni, ha a vállalkozás a fogyasztóval áru adásvételére szerződést köt, vagy arra kötelezettséget vállal – akkor is, ha későbbiekben előállítandó vagy gyártandó áru átruházása a szerződés tárgya”, vagyis annak tárgyi hatálya (a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések mellett) valamennyi áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésre kiterjed;
- az R2. 1. § (1) bekezdése szerint „[a] Polgári Törvénykönyv szerinti fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés keretében eladott, az 1. mellékletben felsorolt új tartós fogyasztási cikkekre e rendelet szabályai szerint jótállási kötelezettség terjed ki”, annak hatálya tehát csak azokra az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésekre vonatkozik, amelyek az R2. 1. mellékletében megjelenő, valamely új tartós fogyasztási cikk értékesítésére irányulnak.

² Vö. BARZÓ–PAPP 2018: 21; BÍRÓ 2014: 29.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptk.) 66. § (1) bekezdés *d)*, *e)* és *i)* pontja adja meg a felhatalmazást arra, hogy a Kormány rendeletben meghatározza a fogyasztói szerződések részletes szabályait, a kötelező jótállás feltételeit, valamint az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződés szabályait. Mindezek alapján úgy gondoljuk, hogy a Ptk. sem az R1.-gyel, sem az R2.-vel nem kerülhet összeütkezésbe: a törvény, valamint a két kormányrendelet általános-különös viszonyban állnak egymással (utóbbiak a kódexhez képest eleve szűkebb hatályúak), aminek a lehetőségét a Ptké. teremti meg.³

Ezzel szemben az R1. és az R2. között „hierarchikus” viszonyról nem beszélhetünk, mivel a két jogszabály azonos szinten helyezkedik el. Bár igaz, hogy az R2. hatálya szűkebb, mint az R1.-é – csak azokra az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésekre terjed ki, amelyek közvetett tárgya új tartós fogyasztási cikk –, azonban ez álláspontunk szerint nem jelent alkalmazási elsőbbséget. Mivel az R1. és az R2. mint egyenrangú jogforrások tárgyi hatálya tehát részben azonos (vagyis azok rész-egész viszonyban állnak), ezért a jogszabályok tartalma nem lehet ellentétes, ellenkező esetben kollíziós problémák merülnének fel azon a területen, amelyen a jogforrások hatálya átfedésben van egymással. Mindez azt jelenti, hogy az új tartós fogyasztási cikkek tulajdonjogának átruházására irányuló fogyasztói szerződésekre vonatkozó szabályok a két kormányrendeletben nem kerülhetnek ellentmondásba.

Munkánk során kollíziós problémát nem tapasztaltunk. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy bár a fogyasztót hibás teljesítés esetén megillető igények közötti áttérést az R1. és az R2. különbözően szabályozzák, ugyanakkor, míg előbbi kellékszavatossági, addig utóbbi jótállási igényekről rendelkezik. Ugyanígy csak látszólag nem felelnek meg egymásnak a jótállási jegy rendelkezésre bocsátásának feltételei, mivel az R1. hatálya az önként vállalt, az R2.-é pedig a kötelező (jogszabályon alapuló) jótállásra terjed ki. Ezeknek az eltéréseknek az indokoltságát ennek ellenére is vitatjuk, a kapcsolódó észrevételeinket később fejtjük ki.

DUPLIKATÍV MEGOLDÁSOK

Észrevételeink közül először azokat listázzuk, amelyek az R1.-nek a Ptk. szabályait álláspontunk szerint feleslegesen megismétlő, részletező megoldásait kritizálják. Ezt megelőzően röviden kitérünk az R1. hazai kodifikációjának körülményeire, megvalósulására.

³ Egyébként az R1. 6. §-a szintén utal a Ptk. mögöttes alkalmazhatóságára, amikor kimondja, hogy „[e] rendeletet a vállalkozás hibás teljesítése esetén a Polgári Törvénykönyvnek a hibás teljesítésre vonatkozó rendelkezéseivel együttesen kell alkalmazni”.

Az R1. két európai uniós irányelvnek, az úgynevezett ikerirányelveknek⁴ az átültetését szolgálja, amelyek hatálybalépésével az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999. május 25-i 1999/44/EK irányelve hatályát veszítette.⁵ Az ikerirányelvek elfogadásának célja részben a szerződésnek nem megfelelő digitális tartalmakkal szembeni védelem biztosítása,⁶ részben pedig a jogi szabályozás területi széttagoltságának megelőzése,⁷ vagyis a tagállamok közötti kereskedelmi akadályok felszámolása,⁸ „egy valóságos digitális egységes piac megvalósítása” volt.⁹

Az átültetés kívánatos megvalósításához kapcsolódóan különféle álláspontokkal találkozhatunk a jogirodalomban. Fazekas Judit szerint mindkét irányelv szabályait a Ptk.-ba kellett volna integrálni,¹⁰ míg Vékás Lajos azt javasolta, hogy az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződések szabályait a Ptk.-ba, a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződésekre vonatkozó szabályokat pedig a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendeletbe illessze be a jogalkotó – ezzel létrehozva egy fogyasztói szerződési jogi „kiskó-dexet”, amelynek mögöttes jogforrása a Ptk. lenne.¹¹ A digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződésekről szóló irányelv hazai implementációját elemezve Vékás Lajos érveit hivatkozva Ulrich Ágnes is.¹²

A fentebb megjelölt megoldások helyett a jogalkotó az iker-irányelveket egy elkülönült jogforrásban, az R1.-ben helyezte el, ami az alábbiak szerint kifogásolható. Egyrészt megbomlik a szavatossági igények homogén szabályozási rendszere, mivel az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésekhez kapcsolódóan egy kétszintű – a Ptk. és az R1. szabályaira egyaránt építkező – szabályozási struktúra jön létre.¹³ Másrészt az iker-irányelvek önmagukban véve is túlon túl kazuisztikusak (gyakorlatilag lehetlenné téve a laikus fogyasztók számára a szabályozás interpretációját),¹⁴ amire a magyar jogalkotó azonban nem akként reagál, hogy igyekszik kiküszöbölni a belső jogi normák felesleges megket-tőzését, hanem éppen ellenkezőleg: az ikerirányelvek szabályait gyakorlatilag „átmásolja” az R1.-be, meg sem próbálva annak tartalmát „összefésülni” a Ptk. szabályaival.¹⁵

⁴ Ezek az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve, valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve (2019/771 irányelv).

⁵ Vö. FAZEKAS 2021: 91–92; HAJNAL 2020: 8.

⁶ ULRICH 2022: 8.

⁷ ULRICH 2022: 8.

⁸ HAJNAL 2020: 8.

⁹ VÉKÁS 2021: 66.

¹⁰ FAZEKAS 2021: 94–95.

¹¹ VÉKÁS 2021: 75.

¹² ULRICH 2022: 7.

¹³ FAZEKAS 2021: 93; 2022: 129.

¹⁴ VÉKÁS 2021: 74.

¹⁵ Már ezen a ponton is szükségét érezzük megjegyezni, hogy a maximumharmonizációs kötelezettség álláspontunk szerint nem követeli meg az uniós joganyag egységes egészként való átemelését a belső jogba.

Mindezek tükrében a továbbiakban azzal foglalkozunk, hogy az R1. mely szabályai azok, amelyek eliminációját indokoltak tartjuk.

Szerződésszerű teljesítés

Bár a szerződésszerű teljesítésre¹⁶ tartalmi definíciót a magyar polgári jogban nem találunk,¹⁷ azonban annak követelménye a Ptk. normarendszerében több szinten is tetten érhető:¹⁸ alapvető hátterét a jóhiszeműség és tisztesség követelménye, valamint a szerződési jog egészét meghatározó együttműködési kötelezettség jelenti,¹⁹ tartalmi elemét képezi ugyanakkor a szerződéskötést megelőző tájékoztatás tartalma,²⁰ a teljesítés tárgya, módja, helye és ideje is.²¹ Véleményünk szerint ez a fajta megközelítés a szerződésszerűség fogalmát a lehető legtágabb értelemben ragadja meg; annak tanulmányunkban ennél szűkebb jelentést tulajdonítunk, pusztán a szolgáltatás teljesítésével szemben támasztott minőségi kritériumokra vonatkoztatjuk. Ezek generális minimumát a magyar jogban a Ptk. 6:123. §-a fogalmazza meg, amely a szolgáltatás minőségét részletezi,²² míg a speciális szabályokat a szabványokat, műszaki előírásokat és szakmai útmutatókat előíró, külön jogszabályok rögzítik.²³ A felek által a szerződésben meghatározott egyedi kikötéseknek való megfelelés szintén feltétele a szerződésszerű teljesítésnek.

A teljesítéssel szemben támasztott minőségi követelmények tehát nem egy szinten jelennek meg a jogrendszerben, a Ptk. általános szabályait speciális jogforrások egészítik ki. Ezeknek a körét kívánja bővíteni az R1. is, amikor annak 5. §-a az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződések teljesítésével szemben szubjektív és objektív kritériumokat fogalmaz meg. Ezt a megoldást alkalmazza a Ptk. 6:123. §-a is,²⁴ ami indokolja annak vizsgálatát, hogy az R1. mennyiben mond többet, mint a kódex, másképpen megfogalmazva: a kormányrendelet egyedi szabályai levezethetők-e a Ptk. szerinti követelményekből.

Az R1. 5. § (2) bekezdésében megjelenő szubjektív kritériumok többsége álláspontunk szerint pusztán megkettőzi a Ptk. szabályait: a szerződésben foglalt leírásnak és minőségnek való megfelelés, akárcsak a jogosult által meghatározott célra való alkalmasság, vagy éppen a használati útmutató (dokumentáció) rendelkezésre bocsátásának kötelezettsége – olykor objektív kritériumként – a Ptk.-ban is szerepel, ezek ismételt megfogalmazását teljességgel

¹⁶ A 2019/771 irányelv (25) preambulumbekzdése szerint: „a szerződésszerűségekre való bármely hivatkozás alatt az áruk adásvételi szerződésnek való megfelelését kell érteni. Az adásvételi szerződésben részes mindkét fél jogos érdekeinek védelme érdekében a megfelelést mind objektív, mind szubjektív szerződésszerűségi követelmények alapján értékelni kell”

¹⁷ ÁRVA 2018: 27.

¹⁸ FÉZER–HAJNAL 2020: 37–38.

¹⁹ ÁRVA 2018: 15.

²⁰ ÁRVA 2018: 15.

²¹ VÉKÁS–GÁRDOS 2021.

²² VÖ. ÁRVA 2018: 30–31; KOVÁCS 2016: 13–14.

²³ FÉZER–HAJNAL 2020: 39; KOVÁCS 2016: 13–14.

²⁴ VÉKÁS 2021: 70.

szükségtelennek tartjuk.²⁵ Új elemként jelenik meg a szerződésben meghatározott funkcionalitással, kompatibilitással és interoperabilitással való rendelkezés,²⁶ valamint a szerződésben meghatározott frissítések biztosítása, ugyanakkor véleményünk szerint itt sincs szó valódi nóvumról. Álláspontunkat arra alapozzuk, hogy ezek a kötelezettségek szubjektív jellegüknél fogva egyébként is csak akkor irányadók, ha azokra a vállalkozás a szerződésben kifejezetten kötelezettséget vállal, a szerződésszerű teljesítés követelménye pedig pusztán a Ptk.-ból is levezethető, további cizellációt nem szükségképpen igényel.

Az R1. 5. § (3) bekezdése az objektív kritériumokat rögzíti. Ezek a szabályok lényegében teljes átfedésben vannak a Ptk. előírásaival, azonban két különbség mégis megfigyelhető. Egyrészt az R1. tovább részletezi a Ptk.-ban is megjelenő követelményeket: a szolgáltatásnak rendelkeznie kell a fogyasztó által észszerűen elvárható funkcionalitással, kompatibilitással, hozzáférhetőséggel, folyamatossággal (az utóbb két elem tartalma véleményünk szerint további magyarázatot igényelne) és biztonságossággal, valamint meg kell felelnie a próbaverzióként elérhetővé tett szolgáltatás tulajdonságainak, leírásának. Minden más tekintetben nem látunk érdemi eltérést az R1. és a Ptk. vizsgált szabályai között. Másrészt az R1. 8. § (4) bekezdése kimondja, hogy nem állapítható meg hibás teljesítés, ha a fogyasztó a szerződéskötéskor külön tájékoztatást kapott arról, hogy az áru valamely konkrét tulajdonsága eltér az R1. szerinti objektív kritériumoktól, és ezt a fogyasztó a szerződéskötéskor külön, kifejezetten elfogadta. Ebből *a contrario* következik, hogy tájékoztatás, illetve elfogadás hiányában a vállalkozás akkor is hibásan teljesít, ha a szerződésben foglaltaknak megfelelően – de az objektív kritériumoknak eleget nem téve – jár el.²⁷

Összefoglalva az álláspontunkat: a szubjektív kritériumok további részletezését – mivel azok kijelöléséül maguk a szerződések szolgálnak – nem tartjuk indokoltnak, az objektív kritériumokét pedig legfeljebb annyiban, amennyiben azok a Ptk.-hoz képest valóban többletkövetelményeket nevesítenek. Úgy gondoljuk, hogy a felesleges normák eliminációja nem járna a jogharmonizációs kötelezettség megsértésével, hiszen a törölt szabályok tartalma a Ptk.-ból továbbra is levezethető maradna.

Szavatossági igények sorrendje

Az R1. 12. § (1)–(2) bekezdése a hibás teljesítés esetén a fogyasztó által érvényesíthető kelékszavatossági igényeket, valamint azok sorrendjét szabályozza.

Egyetértünk Vékás Lajos álláspontjával, amely szerint a szerződésszerű teljesítés hibájának kiküszöbölése, kompenzálása és szankcionálása terén az iker-irányelvek alig hoznak

²⁵ Úgy gondoljuk, hogy a szubjektív kritériumok szerepe (az objektív kritériumokéhoz képest) egyébként is csak másodlagos, hiszen azokat tipikusan a szerződésben rögzítik. Erre vezethető vissza, hogy valamely objektív kritérium szubjektív kritériumként való további megfogalmazását szintén feleslegesnek véljük.

²⁶ HAJNAL 2020: 9.

²⁷ Vö. VÉKÁS 2021: 70–71.

újat,²⁸ mégis az R1. gyakorlatilag megismétli a Ptk. 6:159. § (2) bekezdését, újítás csak elvétve érhető tetten.

Egyrészt az R1. nem teszi lehetővé, hogy a fogyasztó a vállalkozás költségére kijavítsa vagy mással kijavíttassa a termék hibáját.²⁹ Mivel az iker-irányelvek maximumharmonizációs jellegűek, ezért nem engedik sem szigorúbb, sem kevésbé szigorú rendelkezések alkalmazását;³⁰ emiatt be is került egy kivételszabály a Ptk.-ba.³¹ Emellett az R1. 12. § (2) bekezdés *b*) pontja szerint a fogyasztó akkor is jogosult árleszállításra vagy elállásra, ha „ismételt teljesítési hiba merült fel, annak ellenére, hogy a vállalkozás megkísérelte az áru szerződésszerűvé tételét”. Úgy gondoljuk, hogy ezzel a szabállyal az R1. egyértelműsíti, hogy a Ptk. szerinti érdekmúlásra a fogyasztó akár egyszeri sikertelen kijavítási vagy kicserélési kísérletet követően is eredményesen hivatkozhat. Végül az R1. 15. § (2) bekezdése alapján a fogyasztó akkor is elállhat a szerződéstől, ha a hibás teljesítés a szolgáltatásnak csak egy részét érinti, és a részlegesen hibátlan teljesítés elfogadása észszerűen nem elvárható. Ez a Ptk. 6:149. §-a szerinti részleges szerződésszegéshez képest különös szabályként értékelhető,³² bár a jogkövetkezmények részleges alkalmazásának mellőzését a jogosult lényeges jogi érdekének sérelmére hivatkozással a Ptk. is lehetővé teszi.

Áttérés aránytalan többletköltségre hivatkozással

Hajnal Zsolt tanulmányában az R1. szavatossági rendszere kapcsán megjegyzi: „[a] rendszer továbbra is kétlépcsős modellként érvényesül, azonban az arányosság elve nem kizárólag az első lépcsőben érvényesíthető igények közötti választást alapozza meg, hanem a második lépcsős igényekre történő áttérésénél is hivatkozási alapot teremthet.”³³

Meglátásunk szerint a Ptk. 6:159. § (2) bekezdés *a*) pontjának az aránytalan többletköltségre vonatkozó kitétele eddig sem kizárólag a kijavítási és a kicserélési igény közötti választást tette lehetővé, ezt pedig a jogirodalomban is számos szerző megerősíti,³⁴ valamint eseti döntések is alátámasztják.³⁵ Emellett a hibás teljesítéssel kapcsolatos egyes

²⁸ VÉKÁS 2021: 71.

²⁹ Ennek háttérben feltételezhetően az áll, hogy a digitális tartalmak és a digitális szolgáltatások hibáinak kijavítása különös szakértelmet igényel (VÉKÁS–GÁRDOS 2021).

³⁰ A 2019/771 irányelv 4. cikke alapján: „[h]a ez az irányelv másként nem rendelkezik, a tagállamok nem tartanak fenn és nem vezethetnek be nemzeti jogukba az ebben az irányelvben megállapított rendelkezésektől eltérő – ideértve az eltérő szintű fogyasztóvédelmet biztosító szigorúbb vagy kevésbé szigorú – rendelkezéseket.”

³¹ A Ptk. 6:159. § (2a) bekezdése kimondja, hogy: „[f]ogyasztó és vállalkozás közötti – ingó dolognak minősülő áru adásvételére, digitális tartalom szolgáltatására vagy digitális szolgáltatások nyújtására irányuló – szerződés esetén a fogyasztó kellékszavatossági jogai gyakorlása keretében a hibát a kötelezett költségére maga nem javíthatja ki, illetve mással sem javíthatja ki azt.”

³² Vö. VÉKÁS 2021: 72.

³³ HAJNAL 2020: 9.

³⁴ Vö. BERGENDI-RÁCZ 2022: 2; FAZEKAS 2018: 31; FÉZER-HAJNAL 2020: 41–44; LESZKOVEN 2018: 280–282; NOCHTA–FABÓ 2016: 448; OSZTOVITS 2014: 406; WELLMANN 2021: 490–492.

³⁵ Vö. BDT2000. 227; BH2013. 122.

jogalkalmazási kérdésekről szóló 1/2012. (VI. 21.) PK vélemény (PK vélemény) 4. pontja egyértelműen kimondja, hogy az arányossági feltétel teljesülését az eltérő lépcsőkbe tartozó jogok közötti választás során is vizsgálni kell.³⁶ Mindezekre tekintettel nem látjuk igazoltnak, hogy az R1. többet mond a Ptk.-nál.

Egyébként az arányosság elve a szavatossági igényérvényesítést általában véve is meghatározza, és az nem kizárólag az egyes igények közötti választás során érvényesül. Erre mutat fel példát a PK vélemény 7. pontja, amely szerint a jogosult a kijavításon felül árleszállításra is igényt tarthat, amennyiben a dologban a kijavítást követően is fennmarad valamilyen hiba.³⁷ Ilyenkor a két szavatossági jog együttesen is gyakorolható, mivel ezáltal az arányosság elvével összeegyeztethető módon állítható helyre a szolgáltatás értéke és ellenértéke közötti egyensúly.³⁸ Az arányosság elvének érvényesülését hivatott biztosítani a Ptk. 6:159. § (3) bekezdése is, amikor kimondja, hogy jelentéktelen hiba miatt nincs helye elállásnak.³⁹ Az elállás jogszerűsége körében egyébként is mérlegelni kell, hogy „a választott szavatossági igény teljesítése a kötelezettnek más szavatossági igény teljesítésével összehasonlítva aránytalan többletköltséget, érdeksérelmet eredményez-e”.⁴⁰ Arányos jogkövetkezmény lehet az elállás, ha a szolgáltatás sorozatos meghibásodása miatt azt a jogosult nem tudja rendeltetésszerűen használni.⁴¹

Költségviselés

A R1. 13. § (3) bekezdése kiemeli, hogy a kicserélt áru visszavételének, az üzembe helyezésnek és az eltávolításnak a költségét a vállalkozás köteles viselni, míg a 15. § (3) bekezdés a) pontja arra utal, hogy elállás esetén az áru visszaküldésére a fogyasztó a vállalkozás költségére köteles.

A költségviselési kötelezettség ilyesfajta pontosítását⁴² nem érezzük indokoltnak, egyetértve Vékás Lajos azon álláspontjával, amely szerint a kijavítás és a kicserélés térítésmentességének követelménye a polgári jogi kódexből is következik.⁴³ A Ptk. 6:166. § (1) bekezdése alapján „[a] szavatossági kötelezettség teljesítésével kapcsolatos költségek a kötelezettet terhelik”, ez alól a törvény pedig csak szűk körben – a jogosultat terhelő karbantartási kötelezettség elmulasztása kapcsán – enged kivételt. Mivel az R1.-ben részletezett költségtételek

³⁶ Az 1/2014. számú PJE határozat 1. pontja alapján a PK vélemény 4. pontja a Ptk. alkalmazása körében is megfelelően irányadó.

³⁷ Az 1/2014. számú PJE határozat 1. pontja alapján a PK vélemény 7. pontja a Ptk. alkalmazása körében is megfelelően irányadó.

³⁸ FÉZER–HAJNAL 2020: 42.

³⁹ FÉZER–HAJNAL 2020: 43–44; VÉKÁS–GÁRDOS 2021; WELLMANN 2021: 497.

⁴⁰ BDT2005. 1201.

⁴¹ FAZEKAS 2018: 31.

⁴² HAJNAL 2020: 9.

⁴³ VÉKÁS 2021: 71–72.

kivétel nélkül a vállalkozás hibás teljesítésével okozati összefüggésben merülnek fel, ezért azok egyedi nevesítését feleslegesnek véljük.

Megjegyezzük, hogy az Európai Parlament és a Tanács a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999. május 25-i 1999/44/EK irányelve már korábban is tartalmazott egy exemplifikatív listát, amely a legjellemzőbb költségelemeket sorolta fel: a 3. cikk (4) bekezdése szerint a térítésmentesség fogalma „magában foglalja a fogyasztási cikk szerződésszerű állapota helyreállításának szükséges költségeit, különösen a postaköltséget, a munkadíjat és az anyagköltséget”. A Ptk. kodifikációja során mégsem került sor a szabály átültetésére.

Reklám alapján vállalt jótállás

Az R1. 16. § (1) bekezdése tételesen is rögzíti, hogy reklámban vállalt kötelezettség is keletkeztethet jótállást.

Gárdos Péter, Fazekas Judit és Vékás Lajos szerint reklám formájában külön jogszabályi rendelkezés hiányában is lehet jótállást vállalni.⁴⁴ Ezzel ellentétes szemlélettel is találkozhatunk: Nyerges József álláspontját minden bizonnyal arra alapozza, hogy a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (régii Ptk.) 248. § (2) bekezdése – szemben a Ptk.-val – még külön is utalt arra, hogy a kötelezettet a jótállás reklámban foglalt feltételek szerint is terhelheti.⁴⁵

Meglátásunk szerint a Ptk. nem zárja ki, hogy a vállalkozás jótállási nyilatkozatát reklámban tegye meg. Erre tekintettel úgy gondoljuk, hogy az R1. (a régi Ptk.-hoz hasonlóan) indokolatlanul részletező – bár azt nem vitatjuk, hogy a reklámokban megjelölt jótállási feltételek elsőbbségét biztosító 16. § (3) bekezdése valódi nóvum.

Vékás Lajoshoz hasonlóan magunk is úgy érezzük, hogy az európai jogalkotó a „kazuisztika bűvöletében” él:⁴⁶ elsődleges célja az lehet, hogy a fogyasztók, a vállalkozások és a jogalkalmazók számára egyaránt egyértelműen kijelölje az irányelvek pontos tartalmát, viszont eközben olykor éppen a lényeg vész el, a szabályozás közérthetősége, átláthatósága szenved csorbát. Az iker-irányelvek hazai átültetése során nem lett volna akadályja annak, hogy a jogalkotó „összefésülje” az uniós jogot a belső joggal, azaz mellőzze azoknak a rendelkezéseknek az implementációját, amelyek a hatályos jognak már addig is részét képezték, a meglévő szabályainkból levezethetők voltak. Ehelyett az R1. szolgai módon lemásolja a két irányelv normaszövegét, amivel számos esetben csak megismétli, feleslegesen megkettőzi a Ptk. rendelkezéseit.

Álláspontunk szerint – és ezt az általunk bemutatott példák is alátámasztják – kívánatosabb lett volna, ha jogharmonizációs kötelezettségének a magyar jogalkotó a Ptk.-ban tett volna eleget. Ennek hiányában javasoljuk, hogy az R1. dereguláció révén legalább azokon a normahelyeken egyszerűsítsenek, amelyek csupán duplikálják a Ptk. valamely mögöttes szabályát.

⁴⁴ FAZEKAS 2013: 51–52; 2018: 34–35; VÉKÁS–GÁRDOS 2021.

⁴⁵ Vö. NYERGES 2014: 14.

⁴⁶ VÉKÁS 2021: 71–72.

TARTALMI KIFOGÁSOK

A tanulmányban megjelenő jogszabályok normaszövegét a továbbiakban tartalmi szempontból elemezzük. Észrevételeink egy része nem a magyar, hanem az európai jogalkotónak szól, hiszen az R1. korrekciója – az iker-irányelvek maximumharmonizációs jellege miatt – megköveteli az uniós jog azt megelőző módosítását.

A fizikai adathordozók adásvételét érintő különös szabályok

Az R1. 1. § (2) bekezdése alapján az áruk adásvételére irányuló szerződések különös szabályai alkalmazandók „az olyan digitális tartalomra vagy digitális szolgáltatásra is, amely digitális elemeket tartalmazó áru részét képezi, vagy azzal össze van kapcsolva, és amelyet az adásvételi szerződés értelmében az áruval együtt szolgáltatnak”. A 4. § 5. pontja szerint digitális tartalom a digitális formában előállított vagy szolgáltatott adat (így például az operációs rendszer vagy egy applikáció),⁴⁷ míg a 4. § 4. pontja a digitális szolgáltatás fogalmát adja meg: lehetővé teszi digitális adatok létrehozását, kezelését, tárolását vagy megosztását (ilyen lehet a navigációs rendszer felhője vagy az edzésterv az okosórában).⁴⁸ Ezzel szemben az 1. § (3) bekezdés *d*) pontja⁴⁹ értelmében a digitális tartalom szolgáltatására és a digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések különös szabályai irányadók azokra a szerződésekre, amelyek tárgya kizárólag digitális tartalom hordozójaként használt fizikai adathordozó (például CD, DVD, memóriakártya).⁵⁰

Ha tehát a jogügylet olyan ingó dolog tulajdonjogának átruházására irányul, amelynek nem csupán járulékos, hanem központi eleme a digitális tartalom, akkor a szerződés az R1. hatálya alatt nem áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződésként, hanem digitális tartalom szolgáltatására irányuló szerződésként minősül. Vékás Lajos tanulmányában arra hivatkozással kifogásolja ezt a megoldást, hogy az figyelmen kívül hagyja a szerződéstípus-elveket, hiszen valójában a fizikai adathordozók értékesítésére irányuló jogviszonyok is „klasszikus” adásvételi szerződések.⁵¹ Ezzel mi is egyet tudunk érteni, a fizikai adathordozó és a digitális elemeket tartalmazó áru megkülönböztetését nem tartjuk indokoltnak.

⁴⁷ FAZEKAS 2021: 92; 2022: 126.

⁴⁸ FAZEKAS 2021: 92; 2022: 126.

⁴⁹ Az R1. 1. § (3) bekezdés *d*) pontja rögzíti, hogy: „[a]z (1) bekezdés *b*) pontja szerinti szerződés esetén a III. Fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni, ha a fizikai adathordozót kizárólag az azon szolgáltatott digitális tartalom hordozójaként használják, azzal az eltéréssel, hogy a 17. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 23. § rendelkezései helyett a Polgári Törvénykönyvnek a fogyasztói adásvételre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”

⁵⁰ VÉKÁS 2021: 68.

⁵¹ VÉKÁS 2021: 68–70.

Hibás teljesítési vélelem

Az R1. 11. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[e]lленkező bizonyításig vélemezni kell, hogy az áru teljesítésének időpontjától számított egy éven belül felismert hiba már az áru teljesítésének időpontjában fennállt, kivéve, ha e vélelem az áru természetével vagy a hiba jellegével összeegyeztethetetlen”. Ehhez képest a Ptk. 6:158. §-a a vélelem időtartamát fél évben állapítja meg.

Bár a Ptk.-nak az R1.-hez képest van önálló értelmezési területe, ugyanakkor nem tartjuk észszerűnek, hogy a kódex az R1. hatálya alá be nem vonható fogyasztói szerződések jogosultjai számára alacsonyabb szintű védelmet nyújt,⁵³ erre tekintettel javasoljuk az R1. deregulációja mellett a Ptk. szerinti időtartam egy évre való meghosszabbítását.⁵³

Látszólag nem egyértelmű, hogy miként értelmezendő az a kitétel, amely szerint a vélelem alkalmazásának nincs helye, ha az az áru, illetve a dolog természetével vagy a hiba jellegével összeegyeztethetetlen. Ez a szabály a jogirodalom szerint azt hivatott biztosítani, hogy a jogosult a vélelemre ne hivatkozhasson akkor, ha a dolog szakmailag elvárható élettartama, eltarthatósága, használhatósága rövidebb, mint a vélelem időtartama, mivel ez a hibás teljesítést kizárja (dolog természete);⁵⁴ ugyanígy akadálya a vélelem alkalmazásának, ha a szerződés tárgya például gyorsan romló dolog (hiba jellege).⁵⁵ Mindezek alapján úgy látjuk, hogy a dolog elhasználódása nem minősül rejtett hibának,⁵⁶ ugyanakkor az iker-irányelvek a mi álláspontunk szerint is az áruk tartósságának növelését szándékoznak előmozdítani,⁵⁷ vagyis a vélelem időtartamának meghosszabbodása együtt kell hogy járjon az áruk minőségének javulásával (így a vállalkozás nem hivatkozhat természetes avulásra például a cipő hibája kapcsán, amennyiben a hiba a teljesítés időpontjától számított egy éven belül jelentkezik).

A kijavításra és a kicserélésre rendelkezésre álló határidő

Az R1. 13. § (1) bekezdése rögzíti, hogy: „[a]z áru kijavításának vagy kicserélésének elvégzésére nyitva álló észszerű határidőt attól az időponttól kell számítani, amikor a fogyasztó közölte a hibát a vállalkozással.”

⁵² Megjegyezzük, hogy a Ptk. 6:158. §-a az Európai Parlament és a Tanács a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999. május 25-i 1999/44/EK irányelve miatt került be a kódexbe, az 5. cikk (3) bekezdésének jogharmonizációját valósította meg. Ekkor a magyar jogalkotó még nem látta szükségét annak, hogy a különböző fajtájú fogyasztói szerződéseket eltérően szabályozza.

⁵³ Vö. VÉKÁS 2021: 73.

⁵⁴ KEMENES 2014a: 218–219; 2014b: 219–220; VÉKÁS–GÁRDOS 2021; WELLMANN 2021: 485.

⁵⁵ WELLMANN 2021: 485.

⁵⁶ Emiatt nem gondoljuk, hogy a kellékszavatossági határidő elévülési jellege folytán a kötelezett időbeli korlát nélkül köteles helytállni a dolog állagáért, rendeltetésszerű működéséért (Vö. BARTHA-TÓTH 2021: 23.).

⁵⁷ HAJNAL 2020: 9.

Nem értjük, hogy az uniós jog miért nem az áru vállalkozás részére való rendelkezésre bocsátásának időpontját jelöli meg legalább a kijavítási határidő kezdőpontjaként, hiszen pusztán a hiba közlése nem hozza a vállalkozást abba a helyzetbe, hogy a kijavítási kötelezettségének eleget tehesse. Egyébként erre az R1. 13. § (2) bekezdése is utal: „[a] fogyasztónak az árut a kijavítás vagy kicserélés teljesítése érdekében a vállalkozás rendelkezésére kell bocsátania.” A hivatkozott szabályok álláspontunk szerint nem koherensek, a 2019/771 irányelv korrekcióra szorul.

A jótállási jegy átadása

Az R1. és az R2. a jótállási jegy rendelkezésre bocsátásának határidejét eltérően szabályozzák. Az R1. 16. § (4) bekezdése kimondja, hogy „[a] jótállási nyilatkozatot tartós adathordozón kell a fogyasztó rendelkezésére bocsátani, legkésőbb az áru teljesítésének időpontjában”. Ehhez képest az R2. 3. § (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a] vállalkozás a jótállási jegy elektronikus úton való átadására legkésőbb a termék átadását vagy üzembe helyezését követő napon köteles”. Úgy gondoljuk, hogy ezek közül az R2. szabálya megengedőbb, hiszen a teljesítés napja helyett az azt követő napon is sor kerülhet a jótállási jegy elektronikus átadására. Mivel nem tartjuk indokoltnak a jótállás jogalapja szerinti különbségtételt, ezért javasoljuk, hogy a jogalkotó – az R1. maximumharmonizációs jellege miatt – az R2. normaszövegét módosítsa.

Bár az R1. 16. § (4) bekezdése szerint a jótállási jegyet mindig tartós adathordozón kell rögzíteni, az R2. 3. § (5) bekezdése pedig arra utal, hogy a jótállási jegy elektronikus úton is átadható, ezek a rendelkezések tartalmi szempontból véleményünk szerint mégis azonosak.⁵⁸ Az úgynevezett e-jótállási jegyet a vállalkozás e-mailben, letölthető fájlként, applikáción keresztül vagy regisztrált felhasználói fiókba küldve is továbbíthatja a fogyasztó számára.⁵⁹

A jótállási igények sorrendjének vizsgálata

A Ptk. a hibás teljesítés esetén érvényesíthető kellékszavatossági igényeket két lépcsőben szabályozza:⁶⁰ az első a hiba természetbeni orvosolását, míg a második a pénzbeli reparációt szolgálja.⁶¹ Az R2. szerinti jótállási igények látszólag ugyanezt a modellt követik, azonban lényeges eltérésekkel:

- ha a vállalkozás három alkalommal is megkísérli a fogyasztási cikket kijavítani, viszont az ezt követően ismét meghibásodik, akkor a fogyasztó kicserélésre jogosult, és a vételárát csak a csere lehetetlensége esetén követelheti vissza [R2. 5. § (6) bekezdés];

⁵⁸ Az R1. 4. § 15. pontja alapján úgy látjuk, hogy a tartós adathordozó fogalma a papíralapú dokumentumokra is kiterjed.

⁵⁹ OROSZ 2022: 171–172.

⁶⁰ FÉZER–HAJNAL 2020: 41; OSZTOVITS 2014: 404–405; WELLMANN 2021: 489–490.

⁶¹ OSZTOVITS 2014: 404–405; WELLMANN 2021: 489–490. Megjegyezzük, hogy tartalmilag a tapadó kár megtérítésére irányuló kártérítési követelés is második lépcsős igény (BORONKAY 2022: 10–11.).

- ha a vállalkozás a fogyasztási cikk hibáját a kijavítási igény közlésétől számított 30 napon belül nem javítja ki, akkor a fogyasztó előbb kicserélésre jogosult, elállásra pedig csak akkor, ha cserére nincs mód [R2. 5. § (7) bekezdés].

Véleményünk szerint az R2. hivatkozott szabályai – változtatva az általános igényérvényesítési sorrenden – egy harmadik lépcsőt „ékelnek be” az előző kettő közé (feltéve, hogy a fogyasztó előbb kijavítási igényt érvényesít),⁶² jogalapot teremtve a vállalkozás számára, hogy többszöri sikertelen, illetve időben elhúzódó kijavítási kísérletet követően se legyen köteles haladéktalanul visszafizetni az ellenszolgáltatást. Egy másik lehetséges jogértelmezésnek tartjuk, hogy az R2. megdönthetetlen vélelmek segítségével kijelöli, hogy a fogyasztó mely esetekben nem hivatkozhat (még) eredményesen érdekmúlásra.

Mindkét magyarázat ellentétben áll a Ptk. kellékszavatossági rendszerének logikájával. Egyrészt a kijavítás és a kicserélés egyenrangú kellékszavatossági igények, azok között a kódex nem teremt hierarchiát.⁶³ Másrészt azt gondoljuk, hogy érdekmúlásra a jogosult – kellékszavatossági igény érvényesítése esetén – az R2.-ben megjelölteknel kedvezőbb feltételek mellett is hivatkozhat. Erre enged következtetni az R1. 12. § (2) bekezdés *b)* pontja, amely szerint a fogyasztó akkor is jogosult elállni a szerződéstől, ha „ismételt teljesítési hiba merült fel, annak ellenére, hogy a vállalkozás megkísérelte az áru szerződés-szerűvé tételét” (erre már korábban utaltunk).

Mivel az R2. nem kellékszavatossági, hanem jótállási igényekről rendelkezik, ezért normakollízióról nem beszélhetünk, mégis különösnek találjuk, hogy a kötelező jótállás hatályos szabályai – a bizonyítási kötelezettség alakulását ide nem értve – a vállalkozásokra nézve kedvezőbbek, mint a hibás teljesítés jogkövetkezményi rendszerének generális minimumául szolgáló kellékszavatossági normák. Úgy tapasztaltuk, hogy a jogirodalomban valamennyi szerző közös állásponton van abban, hogy a kellékszavatossághoz képest a jótállás – még ha önként vállalt formájában is – szigorúbb helytállást, többletkötelezettséget eredményez.⁶⁴ Emiatt sem értjük, hogy mi lehetett a jogalkotó valódi célja.

Elképzelhetőnek tartjuk, hogy a szándék a lehetséges kijavítási kísérletek számának, illetve a kijavítás maximális időtartamának világos lehatárolására irányult, azonban számunkra úgy tűnik, hogy a jogszabály nemcsak adott, hanem el is vett a fogyasztóktól. Emellett arra is látunk esélyt, hogy a jogalkotó tudatosan járt el, és ezekkel a rendelkezésekkel kívánta ellensúlyozni a vállalkozások kedvezőtlenebb bizonyítási pozícióját.

⁶² Véleményünk szerint a kijavítási és a kicserélési igény közötti választás lehetőségétől az R2. nem fosztja meg a fogyasztót (erre enged következtetni a 7. §-ban megjelenő, három munkanapon belül érvényesíthető csereigény is), azonban amennyiben kijavítás a választott jótállási igény, akkor a kormányrendeletben meghatározott sorrendtől a vállalkozás nem köteles eltérni, legalábbis az elállást illetően. Bár az R2.-ben szerepel a „fogyasztó eltérő rendelkezése hiányában” fordulat, azonban a jogszabály csak az árleszállítást és a vállalkozás költségére való kijavítást vagy kijavíttatást jelöli meg lehetséges alternatívaként. Emiatt nem gondoljuk, hogy a fogyasztó a kicserélés helyett az elállást is választhatja.

⁶³ LESZKOVEN 2018: 284–285.

⁶⁴ FAZEKAS 2013: 52–53; FÉZER–HAJNAL 2020: 39; KEMENES 2014a: 220; 2014b: 220; NAGY 2013: 173; NYERGES 2014: 14; VÉKÁS–GÁRDOS 2021.

Megjegyezzük, hogy az R1. 2022. január 1-jén, vagyis az R2. vitatott rendelkezéseinek hatálybalépését követő egy év elteltével lépett hatályba, így az sem lehetetlen, hogy a jogalkotó egyszerűen csak elmulasztotta felülvizsgálni a két kormányrendelet szabályainak teleologikus értelemben vett koherenciáját. Az iker-irányelvek hazai implementációját megelőzően ugyanis az volt az irányadó jogértelmezés, hogy az első sikertelen javítás általában még nem alapozza meg a szerződéstől való elállást,⁶⁵ ennek az R2. pedig jelenleg sem mond ellent.

Kollízió hiányában is indokoltnak tartjuk, hogy a jogalkotó az R1. és az R2. szabályait harmonizálja – utóbbit az előbbihez hozzáigazítsa –, mivel a jelenlegi állapot nem pusztán dogmatikai szinten kifogásolható, hanem gyakorlati problémával is jár a békéltető testületi eljárásokban: a fogyasztói kérelmek jellemzően nem jelölik meg az érvényesíteni kívánt igény egzakt jogcímét,⁶⁶ emiatt elállás esetén annak jogszerűségét nem mindig lehet egyértelműen megítélni – feltéve, hogy az R2. is alkalmazandó. Tudomásunk szerint nincs hatályban olyan rendelkezés, amely ilyenkor a fogyasztó számára kedvezőbb döntés meghozatalát írná elő a békéltető testület tagjai számára, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 24/A. §-a éppen a függetlenség és pártatlanság követelményét deklarálja. Megoldásnak tűnhet, hogy az elnök hiánypótlásra hívja fel a fogyasztót, annak elmaradása esetén pedig – az Fgytv. 29. § (4) bekezdés e) pontjára utalással – megszüntesse az eljárást, ugyanakkor meggyőződésünk, hogy ezzel egyúttal a békéltető testületek tevékenysége, működése is megszűnne. Úgy tapasztaltuk, hogy az átlagfogyasztó ilyen mélységben nem ismeri a rá irányadó normatív rendelkezéseket, és nem is gondoljuk, hogy ez elvárható lenne (a tanulmányból kitűnik, hogy az alkalmazandó jog tartalmának megállapítása jogásként sem egyszerű feladat). Egyetlen lehetséges megoldásnak a jogalkotói beavatkozást tartjuk: vagy – összhangban a Ptk.-val – harmonizálni kellene a két kormányrendelet tartalmát, vagy ki kellene jelölni a jogszabályok közötti prioritást, legalábbis a békéltető testületi eljárásokban.

⁶⁵ LESZKOVEN 2018: 286, 296; NOCHTA–FABÓ 2016: 449; OSZTOVITS 2014: 408–409; VÉKÁS–GÁRDOS 2021; WELLMANN 2021: 497; BDT2005. 1262.; BDT2009. 2088.; BH1992. 263.; BH2010. 214.; BH2015. 62.; Győri Ítéltábla Pf. II. 20.271/2013/8. Jogszerű lehet valamely második lépcsős igényre való áttérés az első kijávitási kísérletet követően is, ha a kötelezett a javítás során újabb hibát idéz elő (LESZKOVEN 2018: 283–284; Kúria Pfv. V. 20.707/2014/4.).

⁶⁶ Ezt a Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kereskedelmi és Iparkamara által működtetett Békéltető Testületen belül 2022. január 1-je óta ránk szignált ügyek is alátámasztják (Vö. GYMSBT 213/2022.; GYMSBT 214/2022.; GYMSBT 215/2022.; GYMSBT 232/2022.; GYMSBT 297/2022.; GYMSBT 332/2022.; GYMSBT 363/2022.; GYMSBT 374/2022.; GYMSBT 380/2022.; GYMSBT 382/2022.; GYMSBT 383/2022.; GYMSBT 386/2022.; GYMSBT 393/2022.; GYMSBT 397/2022.; GYMSBT 17/2023.; GYMSBT 18/2023.; GYMSBT 50/2023.; GYMSBT 63/2023.; GYMSBT 68/2023.; GYMSBT 95/2023.; GYMSBT 97/2023.; GYMSBT 120/2023.; GYMSBT 131/2023.; GYMSBT 141/2023.; GYMSBT 166/2023.). Kivételként jelöljük meg azt az ügyet, amelyben a fogyasztó a használati díj megfizetése ellenében használható autópályákról, autótutakról, fűtákról és azok díjáról szóló 45/2020. (XI. 28.) ITM rendelet 19. § (2) bekezdésére hivatkozással támasztott igényt az általa tévedésből vásárolt autópálya-matrica díjának visszatérítésére (GYMSBT 127/2023.).

ZÁRÓGONDOLATOK

2022. január 1-jét megelőzően is igaz volt, hogy a hibás teljesítés esetén érvényesíthető igények szabályait a jogalkotó több szinten jelenítette meg, hiszen az R2. már ekkorra is egy másodlagos szabályozási réteggént funkcionált, egészítette ki a Ptk. tartalmát.⁶⁷ Az R1.-et egy következő, harmadik réteggént emelték be a jogrendszerbe, minden eddiginél átláthatatlanabbá téve a fogyasztót megillető kellékszavatossági és jótállási jogok rendszerét, a más igényre való áttérés megengedettségét, jogszerűségét.

Tanulmányunkban ennek a modellnek a negatív velejáróira törekedtünk rávilágítani: a jogszabályok olykor feleslegesen megismétlik, illetve általunk indokolatlannak vélt mértékben cizellálják a másik kellően absztrakt szabályait, emellett úgy látjuk, hogy azok tartalma sem mindig észszerű, egymáshoz mérve is következetlen megoldásokkal operálnak. Mindezekre tekintettel javasoljuk mind az R1., mind az R2. szabályainak alapos felülvizsgálatát.

Az R1. tartalmi korrekcióját az iker-irányelvek maximumharmonizációs jellege nem teszi lehetővé, az amúgy is elsősorban deregulációra szorul. Ha a Ptk.-ba való teljes integráció nem is valósul(t) meg, akkor is szorgalmazzuk a duplikált szabályok eliminálását, ezzel is megkönnyítve mindenki számára a normaszöveg átláthatóságát. Megjegyezzük, hogy a Ptk. indokolása szerint a fogyasztóvédelmi szerződési jogot szabályozó irányelvek magját a kodifikáció során a kódexbe építették be;⁶⁸ erre is figyelemmel nem látjuk szükségét annak, hogy az R1. megkettőzze a Ptk. bizonyos szabályait, véleményünk szerint ez a jogharmonizációs kötelezettségből sem következik. Ehelyett – az R1. részleges deregulációja mellett – a Ptk.-t kellene hozzáigazítani az iker-irányelvek normatartalmához (erre példa a hibás teljesítési vélelem időtartama).

Ezzel szemben az R2.-nek éppen a tartalma az, amellyel szemben kifogásokat fogalmaztunk meg, elsősorban amiatt, mert a kormányrendelet szerinti jótállás álláspontunk szerint alacsonyabb szintű védelmet biztosít a fogyasztók számára, mint a kellékszavatosság, különösen addig, amíg a hibás teljesítési vélelem is alkalmazható. Úgy gondoljuk, hogy ez az állapot nem felel meg a jogalkotó szándékának, emiatt az R1. és az R2. szabályai harmonizációra szorulnak. Amennyiben ez elmarad, annak gyakorlati kihatása is lesz a békéltető testületi eljárásokra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ÁRVA Máté László (2018): A szerződésszerűség a digitális egységes piac perspektívájából.

In HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Acta Universitatis Szegediensis. Forvm. Publicationes*

⁶⁷ VÖ. HAJNAL 2020: 10–11.

⁶⁸ FAZEKAS 2013: 45–47; KISS 2016: 10; a Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat indokolása.

- Discipulorum Iurisprudentiae*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 7–35.
- BARTHA-TÓTH Martina (2021): A kellékszavatosság és jótállás szabályozásának történeti áttekintése. *Debreceni Jogi Műhely*, 18(1–2), 13–24. Online: <https://doi.org/10.24169/DJM/2021/1-2/2>
- BARZÓ Tímea – PAPP Tekla szerk. (2018): *Civilisztika I. Általános tanok – Személyek joga – Szellemi alkotások joga*. Budapest: Dialóg Campus.
- BERGENDI-RÁCZ Diána (2022): A kellékszavatossági jog a Ptk.-ban és a Bécsi Vételi Egyezményben. *Polgári Jog*, 7(1–2), 1–21.
- BÍRÓ György szerk. (2014): *Általános tanok és személyek joga*. Miskolc: Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért.
- BORONKAY Miklós (2022): Tapadókár – következménykár. *Polgári Jog*, 7(3–4), 1–14.
- FAZEKAS Judit (2018): A hibás teljesítés jogkövetkezményi eszköztára. In PUSZTAHELYI Réka (szerk.): *Miskolci konferenciák 2016–2018. A Polgári Jogot Oktatók XXII. és XXIV. Országos Találkozásának válogatott tanulmányai*. Miskolc: Novotni Alapítvány, 27–41.
- FAZEKAS Judit (2013): A hibás teljesítés szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben. In GRAD-GYENGE Anikó (szerk.): *Szociális elemek az új Ptk-ban*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 45–58.
- FAZEKAS Judit (2021): A feltörekvő technológiák, a mesterséges intelligencia és a fogyasztóvédelmi jog. In MISKOLCZI-BODNÁR Péter – HOMICSKÓ Árpád Olivér – SZUCHY Róbert (szerk.): *65. Studia in honorem Gyöngyi Harsányi*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 81–95.
- FAZEKAS Judit (2022): A fogyasztóvédelmi jog digitális transzformációjának újabb eredményei – avagy az áruk, a digitális tartalmak és a digitális szolgáltatások hibás teljesítéséről szóló irányelvek és transzpozíciójuk. *Jog–Állam–Politika*, 14(2. különszám), 121–130.
- FÉZER Tamás – HAJNAL Zsolt (2020): A fogyasztói adásvétel egyes kérdéseinek szabályozása és joggyakorlata Magyarországon. *Debreceni Jogi Műhely*, 17(1–2), 35–63. Online: <https://doi.org/10.24169/DJM/2020/1-2/2>
- FUGLINSZKY Ádám (2016): A termékszavatosság kollíziós jogi minősítése. *Polgári Jog*, 1(4), 1–15.
- HAJNAL Zsolt (2020): A fogyasztási cikkek adásvételének szabályozási kísérlete és legújabb módosításai az Európai Unióban és a magyar jogban. *Gazdaság és Jog*, 28(7–8), 6–11.
- KEMENES István (2014a): A szerződésszegés szabályozása. In VÉKÁS Lajos – VÖRÖS Imre (szerk.): *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest: Wolters Kluwer, 207–226.
- KEMENES István (2014b): A szerződésszegés szabályozása az új polgári törvénykönyvben. *Jogtudományi Közlöny*, 69(5), 213–223.
- KISS Anna (2016): A fogyasztóvédelemről. *Ügyvédlátó*, 10(3), 10–11.
- KOVÁCS László (2016): Változások a szerződésszegés szabályozásában V. *Céghírnök*, 26(3), 11–14.

- LESZKOVEN László (2018): *Szerződésszegés a polgári jogban*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632958668>
- NAGY Éva (2013): Hibás teljesítés – irányelv-konformitás. In FANTOLY Zsanett – GÁCSI Anett Erzsébet (szerk.): *Állam és jog – kodifikációs kihívások napjainkban. Szegedi Jogász Doktorandusz Konferenciák III.* Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 167–177.
- NOCHTA Tibor – FABÓ Tibor (2016): Az Európai Unió fogyasztói adásvételről és a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelvek tükröződése polgári jogunkban. In TILK Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 435–460.
- NYERGES József (2014): Szerződést biztosító mellékkötelezettségek az új Polgári Törvénykönyvben. *Közjegyzők Közlönye*, 61(5), 5–27.
- OROSZ Flóra (2022): A fogyasztók érdekeit szolgáló, szavatossági és jótállási igények intézésének módosított hazai szabályozása. *Iustum Aequum Salutare*, 18(1), 161–173.
- OSZTOVITS András szerk. (2014): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. III. kötet. Budapest: Opten Informatikai Kft.
- ULRICH Ágnes (2022): A digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól szóló (EU) 2019/770 irányelv legfontosabb rendelkezései, valamint az irányelv hazai átültetése. *Európai Jog*, 22(3), 1–10.
- VÉKÁS Lajos (2021): Az uniós fogyasztói szerződési jog megújítása és az új irányelvek átültetése. *Magyar Jog*, 68(2), 65–75.
- VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk. (2021): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer.
- VEREBICS János (2014): A termékszavatosságról. *Gazdaság és Jog*, 22(6), 7–11.
- WELLMANN György szerk. (2021): *Polgári jog. Kötelmi jog. Első és Második Rész*. Budapest: HVG-ORAC.

Jogi források

1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről
1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CLXXVII. törvény a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről
- 151/2003. (IX. 22.) Korm. rendelet az egyes tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó kötelező jótállásról
- 373/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések részletes szabályairól
- 45/2020. (XI. 28.) ITM rendelet a használati díj megfizetése ellenében használható autópályákról, autótutakról, főutakról és azok díjáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól

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

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve (2019. május 20.) az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

A Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat
1/2014. számú PJE határozat

A hibás teljesítéssel kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről szóló 1/2012. (VI. 21.)
PK vélemény

BDT2009. 2088.	GYMSBT 131/2023.	GYMSBT 383/2022.
BDT2005. 1262.	GYMSBT 127/2023.	GYMSBT 382/2022.
BDT2005. 1201.	GYMSBT 120/2023.	GYMSBT 380/2022.
BDT2000. 227.	GYMSBT 97/2023.	GYMSBT 374/2022.
BH2015. 62.	GYMSBT 95/2023.	GYMSBT 363/2022.
BH2013. 122.	GYMSBT 68/2023.	GYMSBT 332/2022.
BH2010. 214.	GYMSBT 63/2023.	GYMSBT 297/2022.
BH1992. 263.	GYMSBT 50/2023.	GYMSBT 232/2022.
Kúria Pfv. V. 20.707/2014/4.	GYMSBT 18/2023.	GYMSBT 215/2022.
Győri Ítéltábla Pf. II. 20.271/2013/8.	GYMSBT 17/2023. GYMSBT 397/2022.	GYMSBT 214/2022. GYMSBT 213/2022.
GYMSBT 166/2023.	GYMSBT 393/2022.	
GYMSBT 141/2023.	GYMSBT 386/2022.	

Dr. Csítei Béla PhD, LL. M 2019 óta dolgozik egyetemi tanársegédként a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszékén, 2018 óta a Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kereskedelmi és Iparkamara által működtetett Békéltető Testület tagja. Jogi diplomáját 2017-ben szerezte meg a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán *summa cum laude* minősítéssel. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Deák Ferenc Továbbképző Intézetében versenyjogi szakjogász oklevelet, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában pedig PhD-fokozatot szerzett. Doktori értekezésében az autonóm járművek várható megjelenése által indukált jogkérdéseket vizsgálta, különös tekintettel a magyar extrakontraktuális felelősségre.

Stumpf István – Kis Norbert

VÁLTOZÁSOK ÉS KÖZJOGI KONTINUITÁS A MAGYAR KORMÁNYZÁSBAN

Changes and the Continuity of Public Law in Governance of Hungary

Dr. Stumpf István emeritus kutatóprofesszor, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Amerika Kutatóintézet; egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, Stumpf.Istvan@uni-nke.hu

Dr. Kis Norbert egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, kis.norbert@uni-nke.hu

A kormányzás közjogi karaktere a rendszerváltás (1990) óta állandóságot mutat, miközben a kormányzati képességek, a szervezet, a működés, a stílus jelentős változásokon ment keresztül. Magyarország Alaptörvénye (2012) fenntartotta a közjogi kontinuitást, amely alapot biztosított a kormány, a végrehajtó hatalom, a kormányzás felértékelődésére a hatalommegosztás rendszerében. A közjogi stabilitás tág kereteket ad a végrehajtó hatalom prezidencializálódásának, egyúttal a kormányzás „perszonalifikálódása” és „mediatizációja” számára is. A tanulmány bemutatja a közjogi hagyományok és a kormányzás metamorfózisának sajátos magyar dialektikáját az Alaptörvény utáni évtized (2012–2023) vázlatos áttekintése alapján.

KULCSSZAVAK: Alaptörvény, kormányzás, prezidencializálódás, miniszterelnök, mediatizáció

The public law character of governance has been stable since the political regime change (1990), while the government’s capabilities, organization, operation, and style have undergone significant changes. The Fundamental Law of Hungary (2012) maintained the continuity of public law, which provided a basis for the recent appreciation of the government, executive power, and governance in the system of power sharing. The stability of public law

provides a broad framework for the presidentialisation of the executive power, as well as for the “personalisation” and “mediatisation” of governance. The study presents the specific Hungarian dialectic of the metamorphosis of public law traditions and governance based on an overview of the decade after the Fundamental Law (2012–2023).

KEYWORDS: Fundamental Law of Hungary, governance, presidentialisation, prime minister, mediatisation

BEVEZETÉS

Magyarország új Alaptörvénye nem hozott lényeges változást a kormány államszervezetén belüli helyzetében, Magyarország kormányformája parlamentáris köztársaság maradt. Mégis a hatalommegosztás elvének Alaptörvénybe emelése, valamint a rendszerváltoztatás óta bekövetkezett strukturális és politikai változások átalakították a végrehajtó hatalom szerkezetét, természetét és működését. Jelen tanulmány azoknak a folyamatoknak a vázlatos bemutatását célozza, amelyek az elmúlt évtizedekben *az állam újrafelfedezését és a kormányzati hatalom felértékelődését* eredményezték, ezáltal pedig meghatározták a kormány alkotmányos pozícióját.¹ A *közjogi kontinuitás*² biztosította, hogy a kormány, a végrehajtó hatalom, a kormányzás felértékelődhetett a hatalommegosztás rendszerében. A kormányzati tevékenység nemzetstratégiai célok jegyében való megerősítése válasz volt a globális, szociális és pénzügyi kihívásokra, a nemzeti mozgástér beszűkülésére. A „behálózott” világban a 2008-tól elinduló pénzügyi, gazdasági, politikai válsághelyzetek, nélkülözhetlenné tették a kormányzatok rendkívül gyors válaszadó cselekvőképességét. Mindezen folyamatok középpontba állították *a kormányzati centrumok gyors döntéshozó képességét és hatékonyságát*. A mediatisált világ megváltoztatta a kormányzati munka hétköznapjait, a jó döntések meghozatala mellett egyre fontosabbá vált azok elfogadtatása, de nemcsak a parlamentekkel, hanem a közvéleménnyel is. A proaktív kommunikáció szerves részévé vált a kormányzati tevékenységnek, a médiában való rendszeres szereplés pedig alapkövetelményként jelent és jelenik meg a politikusokkal szemben. A parlamentáris kormányzati rendszerekben *a törvényhozó és végrehajtó hatalom egyre erősödő szimbiózisának* lehetünk tanúi az elmúlt évtizedben. A szigorú pártfegyelmet követő kormánypárti képviselők mind kevésbé voltak képesek betölteni a demokratikus kontroll szerepét, sokkal inkább a kormányzati törekvések kritikátlan támogatóivá, „szavazógéppé” váltak. A politika „*perszonifikálódása*” (a politikus személyiségének előtérbe kerülése) és „*mediatizációja*” (a politika eladhatóvá tétele a médiumokban) tovább erősítette azokat a folyamatokat, amelyek

¹ Kis 2021: 437–457.

² A kormány helyzetét meghatározó alapvető jogforrások az Alaptörvény 15–23. cikkei, a 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.), a 2022. évi II. törvény, a 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.), a 2011. évi CXCIX. törvény, a 2018. évi CXXV. törvény (Kit.), az 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet, a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, az 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat (a Kormány Ügyrendje).

a végrehajtó hatalom prezidencializálódásához³ vezettek. A miniszterelnök és a kormányzati központ szerepének növekedése együtt járt a kormány testületi jellegének gyengülésével és a kormány parlamenttel szembeni térnyerésével. Nemzetközi példák sora mutatta, hogy a nagy nyugat-európai parlamentáris demokráciákban (például Nagy-Britanniában Margaret Thatcher és Tony Blair, Olaszországban Silvio Berlusconi, Svédországban Göran Persson) milyen jelentős mértékben megnövekedett a kormányzati főhatalmat gyakorló miniszterelnökök szerepe. A prezidencializálódás mellett éles viták folytak egyes *kormányzati tevékenységek kiszervezhetőségéről, piacosításáról (good governance)*, illetve az *állam megerősítésének szükségességéről (good government)*.⁴ A társadalmi-gazdasági folyamatok digitalizálódása, a mindennapi életet radikálisan megváltoztató információs forradalom, a mesterséges intelligencia térhódítása pedig elkerülhetetlenné tette a *kormányzati közszolgáltatások elektronizálását (e-government)*. Tanulmányunk a fenti fejlemények számbavételével törekszik teljesebbé tenni a kormány alkotmányos szerepkörének tudományos értelmezését.

KONTINUITÁS A KORMÁNY ALKOTMÁNYOS JOGÁLLÁSÁBAN

Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom és a kormány közjogi helyzetét illetően – az elmúlt húsz év tradícióját folytatva – a kontinuitás talajára helyezkedett. Magyarország államberendezkedését továbbra is a parlamentáris kormányforma jellemzi, amelyben a végrehajtó hatalom Országgyűlés előtti felelőssége érvényesül. Ugyanakkor a korábbi Alkotmánnyal (1989–2011) ellentétben az Alaptörvény 15. cikke meghatározza a kormánynak az alkotmányos rendszer egészén belüli pozícióját és funkcióját. Kétségtelen előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest a kormány alkotmányos szerepkörének rögzítése, de az *Alaptörvény sem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására*, így például arra a klasszikus feladat- és hatáskörre, amely a jogszabályok végrehajtását jelenti, hiszen ez szükségszerűen következik a kormány funkciójából.⁵

A kormány az alkotmányos jogállását tekintve kettős funkcióval rendelkezik. Egyrészt a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, széles feladat- és hatáskörrel, egyben a közigazgatási rendszer csúcán elhelyezkedve felel annak tevékenységéért. Másrészt, tágabb értelemben a kormány az egész politikai rendszer döntési centruma, kormányzati

³ A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializálódása a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma egyrészt azzal jár, hogy az általuk személyesen ellenőrzött területek száma megnövekszik, másrészt megerősödik az a képességük, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övektől eltérő nézeteket képviselő politikai szereplőkkel. Lásd leginkább POGUNTKE–WEBB 2005: 4–6.

⁴ STUMPF 2014: 67–96.

⁵ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy a jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.

szerepköre (kormányzás) magában foglalja a többségében a parlament által hozott döntések végrehajtásán kívül a törvényhozás politikai irányítását is. A kormányzati munka alapvetően politikai természetű, de a kormánynak jogilag szabályozott hatalma van, vagyis alkotmányos korlátok között végzi végrehajtó-rendelkező tevékenységét. A kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe („maradékelt”). A hatalmi ágak elválasztása és funkcionális munkamegosztása következtében a végrehajtó hatalom elsődleges felelősségi körébe tartozik a kormányzati *politikai döntések* – így a törvények, kormányrendeletek, más normatív és egyedi határozatok – érvényesítése, végrehajtásuk foganatosítása. A *politikai végrehajtás* legalább három funkciót takar: a programalkotást, a politikai célok jogszabályokba való átültetését, valamint a közigazgatási végrehajtás ellenőrzését.⁶ A Kormány a közigazgatás csúcsszerveként nagy *szervezetalkítási szabadsággal* és a hatáskörébe tartozó ügyekben széles döntési jogkörökkel rendelkezik. A kormánynak *önálló jogalkotói hatásköre* van funkcióinak teljesítése során. Feladatkörében eljárva, felsőbb szintű jogszabályokban nem rendezett tárgykörben eredeti, törvényben kapott felhatalmazás alapján *származékos jogalkotói hatáskörrel* rendeletet alkothat. A kormány *irányítási jogköre*⁷ révén döntő befolyást gyakorol az államigazgatás legfelső szintjére és ezen keresztül az alárendelt szervek tevékenységére is. Ennek révén biztosítja a hierarchikusan felépített államigazgatás összehangolt tevékenységét, a modern állam hatékony működését.

A kormányzati funkciók kiemelése az Alaptörvényben a végrehajtó hatalom megnövekedett jelentőségére utal. A *kormányzás hatalomgyakorlás és par excellence politikai tevékenység*, tehát jóval több mint a közigazgatás „legfőbb vezetése”. A kormánynak ügydöntő szerepe van az állami feladatok kijelölésében, valamint az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában. A kormány meghatározó szerepet játszik az Országgyűlés munkájának alakításában. A *törvényelőkészítő és törvénykezdeményező kormányzati aktivitás* révén jelentős mértékben befolyásolja a parlament által megtárgyalandó témaköröket (jogalkotási program). Az éves költségvetés előterjesztésével meghatározza a rendelkezésre álló erőforrások elosztásának prioritásait, a közpolitikai tevékenység főbb irányait. A „jó kormányzás” iránti igényt a globális kihívások következtében átalakuló államfunkciók és a közjó szolgálatának határozott követelése teremtette meg. A modern kormányzati tevékenység, a közhatalom gyakorlása egyre inkább összekapcsolódik a *közszolgáltatások* és a *közintézmények menedzselésének* funkciójával. Közjogi értelemben tehát a kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, széles mozgásterrel rendelkezik az öt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben.

⁶ HINE 1993: 197.

⁷ Az irányítási jogszabályi definícióját a Ksztv. 2. § (1) bekezdése határozza meg.

A MINISZTERELNÖK JOGÁLLÁSA – A KORMÁNYZATI FŐHATALOM CENTRALIZÁCIÓJA

A *politika prezidencializálódásának* térnyerése minden kétséget kizáróan hatással van a magyar kancellárelvű kormányzati működésre. A nemzetközi trendként érvényesülő prezidencializálódást kiváltó okok közül a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülése, az állami szerepvállalás újrafogalmazása, a politika globalizálódása mellett a *tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése* játszott a legfontosabb szerepet. A politika prezidencializálódása parlamentáris rendszerekben, de akár az elnöki vagy félelnöki rendszerekben is megtörténhet. Parlamentáris demokráciákban a kormányfő intézményes státuszát leginkább a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti viszony, a miniszterelnök kormányon belüli formális és informális erőpozíciója, valamint az ellensúly szerepét betölteni képes jogállami intézmények helyzete határozza meg.⁸

Az Alaptörvény a „*kancellárelv*” kiteljesítését célozta, azon rendelkezése miszerint: „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”⁹ a kormányfői szerep megerősödését eredményezte. A magyar alkotmányos rendszerben a közjogi szabályok (döntési jogkörök, politikai felelősségi alakzatok) a *miniszterelnököt az államvezetés központi szereplőjévé* teszik. Parlamentáris berendezkedésünket leginkább a némethez hasonló „közepesen erős” miniszterelnöki kormányzás jellemzi.¹⁰ Az Alaptörvény nem csupán fenntartja a miniszterelnök-centrikus (kancellári típusú) kormányzati modellt, amennyiben a kormány általános politikájának meghatározását („Richtlinienkompetenz”) az Alaptörvény a miniszterelnök jogává és köteletségévé teszi, formálisan is kiemelve őt a kormányzati politikáért felelősséget viselők köréből. Az Alaptörvény megváltoztatta a korábbi alkotmányos szabályozást, amely szerint a parlament először a miniszterelnök személyéről és egyben az általa beterjesztett kormányprogramról szavazott. Az új alkotmányos rend szerint a kormány megalakulása a miniszterelnök megválasztásával kezdődik, valójában a kormány a parlamenti többségtől a miniszterelnök megválasztásával kapja meg a bizalmat és a felhatalmazást a kormányzati munkára. Az Országgyűlés többségének támogatása nélkül a miniszterelnök nem alakíthat kormányt, és nem határozhatja meg a kormány általános politikáját. A korábbi szabályozással szemben az Alaptörvény a miniszterelnök megválasztását nem köti a kormányprogram elfogadásához, és nem határozza meg tartalmilag, hogy mit kell érteni a kormány általános politikáján. Arra sem találunk alkotmányos szabályt, hogy a miniszterelnök az általános kormányzati politikát mikor és milyen formában köteles a nyilvánossággal megismertetni. Az Alaptörvény tehát

⁸ A prezidencializálódásnak számos ismérve van, amelyek közül néhány jellemzőt érdemes kiemelni: a kormányfő jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációja, a miniszterelnökség ellenőrző szerepének növekedése, a háttérintézmények befolyásának erősödése, a miniszterelnök személyes tanácsadóinak robbanásszerű növekedése, a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedése, a kormányfő számára rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások bővülése. TóTH 2022: 2–11.

⁹ Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdés.

¹⁰ Nemzetközi összehasonlításban az olasz kormányfő kifejezetten gyenge, míg a brit miniszterelnök rendkívül erős hatalmi pozícióval rendelkezik.

amellett, hogy *eltörölte a kormányprogramról való kötelező szavazást*, széles mozgásteret hagyott a miniszterelnöknek a kormány általános politikájának tartalmi és formai meghatározásában. A miniszterelnök tehát közjogilag is erős támogatást kapott arra, hogy ő legyen *a kormány politikai vezetője*, a kormány egészének a nevében lépjen fel, képviselje a kormányt a nyilvánosság és a külföldi partnerek felé. A végrehajtó hatalom fejeként személyében testesíti meg a kormányzati politikát, meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás működésére.

A „*kancellári típusú*” *kormányzati modell* további fontos jellemzője és egyben a miniszterelnöki hatalom egyik legfontosabb forrása, hogy diszkrécionális joga a minisztereknek kiválasztása. Ezért fogalmazhatunk úgy, hogy nem a kormánynak van vezetője, hanem a miniszterelnöknek van kormánya. A miniszterek kiválasztása és menesztése közjogilag – természetesen az államfő közbeiktatásával és pártpolitikai erőviszonyokra figyelemmel – a kormányfő kizárólagos jogosítványa. A kormányfő és a miniszterek eltérő politikai felelősségi alakzata az egyik összetevője a miniszterelnök széles mozgásterének a kormány tagjainak kiválasztásában és leváltásában. Természetesen a kormányfő mozgástere szoros összefüggésben van a miniszterelnök pártpolitikai háttérével és a kormány koalíciós összetételével.¹¹ A miniszterelnök kormányon belüli súlyát növeli a német mintát követő úgynevezett *konstruktív bizalmatlansági indítvány*, valamint a miniszterekkel szembeni *parlamenti bizalmatlansági indítvány* hiánya. Az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése rögzíti a kormány tagjainak felelősségét az Országgyűlés és a miniszterelnök irányába. A klasszikus parlamentarizmus szabályaitól eltérően valójában a miniszterek csak a kormányfőnek tartoznak olyan politikai felelősséggel, amely akár leváltással is szankcionálható. A miniszterekkel szembeni parlamenti felelősség érvényesítésére a képviselők számára csak gyengébb eszközök (kérdések, interpellációk, beszámoltatás, meghallgatás) állnak rendelkezésre. A parlament tehát csak a kormánnyal együtt válthatja le minisztereket, mindez tovább erősíti a kormányfő parlamenttel szembeni pozícióját.

Az *államfő szerepe a kormányalakításban* az Alaptörvény után sem változott, folytatódott a rendszerváltoztatást követően kialakult tradíció.¹² A közjog továbbra sem intézményesíti a választásokon győztes párt listavezetőjének – vagy a többségi támogatás elnyerésére legnagyobb eséllyel rendelkező politikai erő vezetőjének – a kormányalakításra való kötelező felkérését. A köztársasági elnök szabadon mérlegelhet, javaslatának megtételkor nincs előzetes egyeztetési kötelezettsége a parlamentbe jutott politikai pártok vezetőivel (bár a politikai racionalitás ezt kívánja). Az államfő az államszervezet demokratikus

¹¹ Koalíciós kormányok esetében a miniszterelnököt köti a koalíciós megállapodás, amelyben szigorúan rögzítik a tárcák pártok közötti elosztásának rendjét. A kormányfőnek be kell tartani a megállapodást, ellenkező esetben a koalíciós kormány felbomlását kockáztatja. Ha a miniszterelnök kisebbségi kormányt kénytelen vezetni, úgy még inkább elképzelhető, hogy a politikai támogatás fejébe akár miniszteri posztot is ajánl az ellenzéknek. Egyszínű és biztos többségű kormány esetében az növelheti a kormányfő mozgásterét, ha egyben ő a pártelnök is, és uralja a párt döntéshozó testületeit.

¹² Alaptörvény 16. cikk (3) A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. (4) A miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint felének a szavazata szükséges. A miniszterelnök megválasztásával hivatalba lép.

működése feletti őrködési kötelezettségéből fakadóan abban érdekelt, hogy olyan személyt javasoljon miniszterelnöknek, akit a parlamenti többség, pontosabban a képviselők abszolút többsége megválaszt. Az Ogytv. alapján a miniszterelnökön kívüli közjogi tisztviselőket titkos szavazással választják, tehát egyedül a kormányfő esetében szavaznak nyilván. Az államfői javaslattétel időbeni kötöttségével kapcsolatban az Alaptörvény rögzíti a korábbi szabályokat, valamint új, rövidebb határidőket állapít meg. Ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan választott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az államfői javaslatot az új Országgyűlés alakuló ülésén kell megtenni. Abban az esetben, ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával, halálával, összeférhetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt, vagy azért szűnt meg, mert a parlament a bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát fejezte ki, a köztársasági elnök a javaslatát a miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől számított tizenöt napon belül köteles megtenni. Ha pedig a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, akkor – ugyancsak tizenöt napos határidővel – a köztársasági elnök új javaslatot tesz. Amennyiben a javaslatok mögé nem sorakozik fel a parlament abszolút többsége, vagyis az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg a miniszterelnöknek javasolt személyt, akkor az államfő jogosulttá válik a parlament feloszlására.¹³

Az Alaptörvény fontos változást hozott ugyanakkor a *miniszterelnök mandátumának megszűnésével* kapcsolatban. A korábbi Alkotmány a kormány megszűnésének eseteit rögzítette, az új szabályozás – hangsúlyozva a miniszterelnök kiemelt közjogi státuszát – kifejezetten a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséről beszél, amely egyúttal a kormány megbízatásának a megszűnését jelenti.¹⁴ Az alaptörvényi szabályok szerint hét esetben szűnik meg a miniszterelnöki mandátum: a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; b) ha a parlament konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal új miniszterelnököt választ; c) ha a miniszterelnök elbukik az általa kezdeményezett bizalmi szavazáson; d) a kormányfő lemondásával; e) halálával; f) összeférhetlenségének kimondásával; g) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. Az Alaptörvény egyértelmű helyzetet teremtett a bizalmi szavazás elvesztését követő magatartást illetően is. A korábbi szabályoktól eltérően a bizalmi szavazás elvesztése után nem kell lemondania a kormánynak és a kormányfőnek, hanem a mandátumuk automatikusan megszűnik. A megszűnési esetek közül négyben az Országgyűlés dönt a kormányfő mandátumának sorsáról. Az Alaptörvény annak érdekében, hogy a miniszterelnöki mandátum megszűnésének esetei elkülönüljenek egymástól, a bizalmatlansági indítványok esetében az összes képviselő több mint felének, míg az f) és g) esetekben – nagyobb többséget igényelve – a jelen lévő képviselők kétharmadának a szavazatára van szükség. Az Országgyűlés mind az összeférhetlenség kimondásáról, mind pedig a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányáról bármely parlamenti képviselő írásbeli indítványára, harminc napon belül határoz.

¹³ Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés a) pontja.

¹⁴ Alaptörvény 20. cikk.

A kormány megbízatásának megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét.¹⁵

A *miniszterelnöki intézmény közjogi és politikai-hatalmi karakterét* – a már korábban bemutatott általános irányjelölői, politikameghatározó szerepen túl – más alaptörvényi rendelkezések is formálták. A miniszterelnök meghatározó szereplője a kormánynak, de a kormánytól független, önálló hatáskörök is kapcsolódnak hozzá, amelyeket saját felelősségére gyakorol. Az általános politikai irány megválasztása nyilván döntő mértékben befolyásolja a miniszterek rekrutációját és szelekcióját. A kormány összetételének megváltoztatásában politikai korlátokba ütközhet, de közjogi értelemben a miniszterek leváltásának és újak kinevezésének nincs akadálya. Az Alaptörvény számos feladat- és hatáskört állapít meg a miniszterelnök számára. A korábbi szabályozáshoz képest új elemként jelenik meg, hogy jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni,¹⁶ valamint tőlük tájékoztatást kérhet, továbbá miniszterelnök-helyettest jelölhet ki. Törvényi felhatalmazással kinevezheti, illetve javaslatot tehet az önálló szabályozó szerv vezetőjére. Hagyományos feladatkörébe tartozik a rendelet kiadásának lehetősége, véleménynyilvánítás az Országgyűlés feloszlásáról, részvétel és felszólalási lehetőség az Országgyűlés ülésein. Mint a kormány feje, vezeti a kormányüléseket, meghatározó szerepet játszik a testület munkájának megszervezésében. A nemzetközi szintéren, de leginkább az Európai Unióval való kapcsolatokban képviseli Magyarországot és a kormányt.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KORMÁNY VISZONYA – A BIZALMI ELV ÉRVÉNYESÜLÉSE ÉS A KORMÁNYZATI LEGITIMÁCIÓ

A magyarországi rendszerváltoztatás parlamentáris kormányzati rendszert hozott létre, amelyben alapvető közjogi szabályként érvényesült az, hogy a Kormány függ az Országgyűlés többségének bizalmától és felelősséggel tartozik a parlamentnek. Mind a magyar, mind pedig a kontinentális hagyomány szerint a végrehajtó hatalomnak a parlamenttel – mint a népszuverenitás elsődleges hordozójával – szembeni felelőssége teremti meg a kormány demokratikus legitimitását. A parlamentáris politikai rendszerekben a kormányt a parlamenti többséggel rendelkező pártok alakítják meg, a kormánypártok és a végrehajtó hatalom közötti szoros együttműködés eredményezi a *kormányzati stabilitást*. A kormányzat és a parlament közötti viszonynak kulcseleme a *politikai bizalom*. A politikai bizalom erodálódása a kormányzati törekvések zátonyra futását, kormányváltások sorozatát hozhatja, meglelte a kormányozhatóság és a kormányzati cselekvőképesség fennmaradását biztosíthatja. A parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom feletti parlamenti kontroll legfontosabb eszköze a bizalommegvonás. A kormánnyal szembeni

¹⁵ Alaptörvény 22. cikk (1) bekezdés.

¹⁶ Alaptörvény 18. cikk (2) bekezdés.

bizalmatlansági indítvány az Országgyűlés legerősebb szankcionáló közjogi eszköze a végrehajtó hatalom ellenőrzésében.

Az Alaptörvény szabályozási konstrukciójából egyértelműen kiolvasható, hogy az országgyűlés kormánnyal szembeni bizalma a miniszterelnökhöz kötött.¹⁷ Ez megnyilvánul abban, hogy a Parlament a bizalmat a miniszterelnök megválasztásakor fejezi ki, ha megvonja tőle a bizalmát, az egyben a Kormány bukását is jelenti. A bizalmi szavazás egy határozott politikai állásfoglalás, a kormányzati szándékokat képviselő miniszterelnök egyértelmű támogatása, felhatalmazása a kormányalakításra és a politikai irányvonal meghatározására. A politikai bizalom ikertestvére – az államhatalmi ágak megosztására épülő parlamentáris rendszerekben – a *politikai felelősség*. A Kormány tevékenységéért felelősséggel tartozik a Parlamentnek, amelyet az a legkülönbözőbb formákban gyakorol (kérdés, interpelláció, beszámoltatás, bizottsági meghallgatás, vizsgálóbizottság). A politikai bizalomvesztés a felelősségre vonás legsúlyosabb parlamenti szankcióját, vagyis a kormány leváltását eredményezheti. Az Alaptörvény különbséget tesz a kormány mint testület és a kormány tagjainak a felelőssége között, de nem részletezi a felelősség jellegét, illetve alapját. A parlamentáris kormányzati rendszerek karakterének megfelelően a Kormány és tagjainak felelőssége parlamenti politikai felelősséget jelent, amely a végrehajtó hatalom és a miniszterek politikai cselekvésein, döntésein alapul. A kormány tagjai természetesen a politikai felelősségnél jóval szűkebb jogi felelősséggel is tartoznak, de ezek az előírások nem térnek el a nem állami vezetőkre vonatkozó szabályoktól.

Az Alaptörvény – megőrizve a korábbi alkotmányos szabályozás koncepcióját – kizárólag a *konstruktív bizalmatlansági indítvány* révén teszi lehetővé, hogy a parlament saját kezdeményezésre megvonja a bizalmat a kormánytól.¹⁸ Ez a legerősebb szankcionáló eszköz a parlament kezében, amelyet még az 1990. évi XL. törvény vezetett be.¹⁹ A konstruktív bizalmatlansági indítvány lényege, hogy az Országgyűlés csak abban az esetben menesztheti a kormányt, ha egyben új miniszterelnököt is választ. A parlament akkor vetheti fel a bizalom kérdését, ha az országgyűlési képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megnevezésével – bizalmatlansági indítványt nyújt be. Ez a bizalmatlansági indítvány azáltal válik konstruktívvá, hogy csak a kormányfőnek javasolt személy megjelölésével együtt lehet benyújtani. A bizalmatlansági indítvány csak hivatalban lévő miniszterelnök ellen irányulhat, és az egész kormányt érinti.

¹⁷ Az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről. [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *f*) pont.] A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek [...]. [Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés].

¹⁸ Alaptörvény 21. cikk (1) Az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. (3) A miniszterelnök bizalmi szavazást indítványozhat. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságot fejez ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson a képviselők több mint fele nem támogatja a miniszterelnököt.

¹⁹ A német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány jogrendbe iktatását Antall József miniszterelnök kezdeményezte, elsősorban a kormányozhatóság biztosítása érdekében. Az 1990. április 29-i MDF–SZDSZ-paktum révén sikerült a törvényhozásban a szükséges alkotmánymódosítást megszavazni. Lásd részletesen BÍHARI 2005.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadásához az országgyűlési képviselők többségének (abszolút többség) támogatása kell. A bizalmatlansági indítvány sikere²⁰ esetén a miniszterelnök és a Kormány megbízatása megszűnik, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni. Az elmúlt időszakban a konstruktív bizalmatlansági indítvány hozzájárult a rendszerváltozást követő kormányok stabilitásához, megakadályozva olyan *ad hoc* politikai szövetségek létrejöttét, amelyek elhúzódozó kormányváltásokhoz vezettek volna.

Az úgynevezett *bizalmi szavazás* az Alaptörvény után is megőrizte funkcióját: a bizalmatlansági indítványtól eltérően, a bizalmi szavazás nem a parlament kormány feletti ellenőrzésének intézménye, hanem éppen ellenkezőleg: az Országgyűlés feletti kormánydominancia eszköze. Továbbra is arra szolgál, hogy a kormánypárti képviselők renitens tagjait fegyelmezze. Nem a politikai felelősség érvényesítése a funkciója, hanem egyfajta kormányzástechnikai eszköz olyan esetekben, amikor egy-egy előterjesztés támogatása kétséges, vagy a kormány iránti bizalom újraélesztésére van szükség. A bizalmi kérdést a miniszterelnök kétféle formában is felvetheti. Az első esetben a kormányfő önálló bizalmi szavazást indítványoz az Országgyűlésnek. Erre jobbra akkor kerül sor, amikor a kormányfő azt érzékeli, hogy csökken a parlamenti többség által nyújtott támogatása, fel akarja mérni a bizalom meglétét, illetve annak hiányát. Amennyiben az országgyűlési képviselők több mint fele támogatja a miniszterelnököt és kormányát, akkor megnyerte a szavazást és folytathatja a munkáját. A másik, speciális esetben a kormányfő egy konkrét kormányzati előterjesztéssel kapcsolja össze a bizalmi szavazást (összekapcsolt bizalmi szavazás). A bizalmi szavazás megnyeréséhez szükséges parlamenti többség mértéke az előterjesztés jellegétől függ. Amennyiben az indítvány elfogadásához elegendő az egyszerű többség, akkor a bizalom megtartásához is csak egyszerű többség kell. Ha a kormány egy kétharmados többséget igénylő előterjesztéshez köti a bizalmi szavazást – ami ritkán szokott előfordulni –, akkor a bukás csak a kétharmados támogatás megszerzésével kerülhető el. A bizalmi kérdésekről való döntést a betérjesztéstől számított három nap után, de legkésőbb nyolc napon belül meg kell hozni. Ha az Országgyűlés a kormányfő által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát fejezte ki, akkor ez automatikusan – *ex lege* – a miniszterelnök megbízatásával együtt a kormány mandátumának is a megszűntét eredményezi.

²⁰ A nemzetközi tapasztalatok a bizalmatlansági indítványok politikai szerepének csökkenését mutatják. Németországban mindeddig csak kétszer alkalmazták, a magyar politikai életben egészen 2009 áprilisáig nem került erre sor. Ebben az esetben sem az ellenzék eszköze volt a kormányfő cseréjére, hanem a kormánypártok használták a politikailag megbukott miniszterelnökük gyors – az államfői beavatkozást kikerülő – leváltására.

A KORMÁNY MŰKÖDÉSE – A MINISZTERELNÖKI FŐHATALOM ERŐSÖDÉSE

Az Alaptörvény nem szól a *kormány működési rendjéről, döntéshozatali eljárásáról*, az ezekre vonatkozó szabályokat alacsonyabb szintű jogforrásokban találjuk meg.²¹ A kormány – ügyrendje szerint – feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, *testületként* gyakorolja. A kormánytagok döntéshozatali, tanácskozási fóruma tehát a *kormányülés*. A kormányt testületként illetik meg a jogalkotáshoz kapcsolódó jogositványok, a törvénykezdeményezés, a rendeletalkotás és a határozathozatal. A kormány testületként irányítja, ellenőrzi az alárendelt szerveket, hajtja végre a törvényekben, jogszabályokban foglalt kötelezettségeit és utasíthatja tagjait, a minisztereket. A kormányzati tevékenység strukturálódása (kabinetek, kormánybizottságok) és differenciálódása (válságkezelő operatív törzsek, munkacsoportok, biztosok), valamint a prezidencializálódás a kormányzati döntés testületi jellegének csökkenése felé vezet. Az Alaptörvény közjogi értelemben is módosulást hozott, hiszen míg a korábbi alkotmányos szabályozás nevesítette a kormányüléseket mint a kormány döntéshozatali fórumát, addig az Alaptörvény már nem tartalmazza a kormányülés fogalmát, sőt utalást sem tesz rá. A testületi működés „alkotmányos követelményét” az ügyrendbe foglalás kormányhatározati szintje váltotta fel. A testületi jelleggel szemben a kormányfői hatalom erősödését jelzi az a fejlemény is, hogy az ügyrend felhatalmazása alapján, kivételesen indokolt esetben a miniszterelnök – saját jogán – a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.²² A közjogi változások mellett a testületi jelleg visszaszorulására utal a formális kormányülések számának csökkenése, az *informális konzultációk és informális kormányülések* számának növekedése.²³ A kormány a gyakorlatban nem szótöbbséggel és nem formális szavazással hozza a döntéseit, a miniszterelnök leszavazására nincs lehetőség. A kormány üléseit a miniszterelnök vezeti, ő mondja ki az ülésen hozott döntéseket is. Mindezek ellenére közjogi értelemben a kormány nem válhat pusztán a miniszterelnök döntéseit jóváhagyó fórummá, hiszen a kormány döntéseit az egész kormány, vagyis a miniszterek mindegyike felelőséget visel a parlament előtt.

A kormány *szervezetét, intézményeit* törvény (Kit.) szabályozza. A kormány a kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben jogosult *kabineteket* létrehozni. A kabinet tagjai feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. A kabinetek (a kormány ügyrendje szerint)

²¹ A Kit. szolgálja az Alaptörvény 18. cikk (5) bekezdésének végrehajtását és a kormányzati szervezetrendszer működésének hatékonyabbá tételét. A Kormány működésének részletes szabályait maga határozza meg ügyrendjében [lásd: 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat].

²² „A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kiténtetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.” 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 77. pont.

²³ MANDÁK 2012: 30–41.

ügynevezett „különös hatáskörű politikai döntéshozó fórumok” (Stratégiai és Családügyi Kabinet, Gazdasági Kabinet, Növekedési és Versenyképességi Kabinet, Védelmi Tanács, Nemzetpolitikai Kabinet), amelyek működésének célja a kormány döntéseinek előkészítése, valamint döntés – a miniszterelnök utólagos jóváhagyásával – a kormány hatáskörébe tartozó ügyekbe. A kabinet döntése tehát „ügydöntővé” a miniszterelnök jóváhagyásával válik. A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több miniszter feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására *kormánybizottságot* hozhat létre, amelynek tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek (például Nevelésügyi kormánybizottság, Vidékfejlesztési kormánybizottság). A Kormány – normatív határozattal – a miniszter vagy a kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására *kormánybiztost* nevezhet ki. Kormánybiztossá miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár, valamint az említett körbe nem tartozó személy a Kormány feladatkörébe tartozó feladat ellátására nevezhető ki. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja, megbízása határozott időre, legfeljebb négy évre szól, a kormány mandátumának lejártával a kormánybiztosi megbízás is megszűnik. A miniszterelnöknek lehetősége van arra is, hogy normatív utasításával, feladatkörébe tartozó feladat ellátására *miniszterelnöki biztost* nevezzen ki. A miniszterelnöki biztost a kormányfő miniszterelnöki rendeletben irányítási jogosítványokkal is felruházhatja, megbízása a kormányfői mandátum végéig tart. A kormány egyéb *javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket* is létrehozhat.

A kormányzati döntés-előkészítésben és a közigazgatás működésének szakmai összehangolásában kulcsfontosságú szerepet játszik a *Közigazgatási Államtitkári Értekezlet* (KÁT). A KÁT a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő szervezete, a kormányülésre benyújtott minden előterjesztést és jelentést az államtitkári értekezleten meg kell tárgyalni. A közigazgatási államtitkári értekezletet a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára hívja össze és vezeti, ő állítja össze a napirendjét is. A 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koordináló szerepének gyengülésével a KÁT döntés-előkészítő szerepe is visszaszorult. Számos tekintetben a szakmai- politikai egyeztetések meghatározó fórumává az újjáélesztett Politikai Államtitkári Értekezlet vált, amelyet a Miniszterelnökség politikai államtitkára vezetett. A 2022-es parlamenti választások után kialakított új Kormányzati Központban ismét felértékelődött a KÁT hagyományos, közigazgatás-szakmai döntés-előkészítő szerepe.

A KORMÁNYZATI „HÍDFŐÁLLÁS”

Jelen fejezet a kormányzás *irányítási (hatalmi) központjának* elmúlt tíz éves fejlődésében a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit keresi. Az összkormányzati működés elősegítése szempontjából 2014 óta sokat változott a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium rangjára emelt *Miniszterelnökség* szerepe. A korábbi időszakokban a miniszterelnök munkaszervezeteként, majd egyre inkább kormányzati koordinációt is ellátó

Miniszterelnöki Hivatal,²⁴ illetve 2014 és 2018 között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) helyét a „szuperkancelláriává” erősített Miniszterelnökség vette át. A 2010-es kormányváltást követően megszűnt a Miniszterelnöki Hivatal mint kormányhivatal, funkcióinak jelentős részét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba olvasztották be, és a korábbi kabinetiroda Miniszterelnökséggé alakításával egy új, államtitkár által vezetett kormányzati szervet hoztak létre. A 2014-es parlamenti választások után az igazságügyi funkciókat leválasztva, a KIM szervezeti utódjaként minisztériumi státuszt kapott a Miniszterelnökség, a kormányzati koordináció csúcsszerveként.²⁵ A Miniszterelnökség Alapító Okirata 2023-ban 17 olyan feladatkört sorolt fel, amely a Miniszterelnökséget vezető miniszter hivatali feladatai közé tartozik. A státútum a Miniszterelnökséget vezető miniszter munkaszerveként definiálja a Miniszterelnökséget, amely a Kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű államigazgatási szerv. A 2010–2014-es időszakban a Miniszterelnökség még a kormányfő munkaszerve volt, elsődleges feladatát a miniszterelnök tevékenységének segítésében és a Kormány általános politikája kialakításában való közreműködésben határozták meg. A 2014-es Státútum szerint a minisztériumi formában működő Miniszterelnökség már nem a miniszterelnök munkaszervezete, bár a kormányfő közvetlen irányítása alá tartozott. Rendkívül széles körű, számos szakpolitikai feladatkört is tartalmazó funkciói közül kétségtelenül a *kormányzati politika összehangolása* és a *közigazgatás stratégiai irányítása* jelentik a domináns karakterjegyeket. A Státútum és az SZMSZ szabályozási koncepciójának együttes értelmezéséből, illetve az SZMSZ részletes szabályaiból kiderül, hogy a Miniszterelnökség ténylegesen a miniszterelnök tág értelemben felfogott munkaszervezete.²⁶ Áttekintve a Miniszterelnökség szakmai portfóliójának összetételét, valamint csúcsmisztériumi státuszát azt láthatjuk, hogy egyre *erősebb közjogi és politikai-hatalmi pozíciót* kapott a Miniszterelnökséget vezető „kancelláriaminiszter” (szuperkancellária). Ugyanakkor 2015-ben a politikai koordináció, 2018-ban pedig a kormányzati munka közigazgatási koordinációja is kikerült a nehézsúlyú kancelláriai portfólióból.

A miniszterelnököt kiterjedt szakmai apparátus segíti a kormány általános politikai irányvonalának meghatározásában, a közigazgatás feletti szakmai és politikai kontroll biztosításában, a kormányzás napi teendőinek menedzselésében. 2014-től az új profilú

²⁴ „A valóban kancellári jellegű, perszonalizált kormányzás alapintézménye, a kormányzati »zászlóshajó« a Miniszterelnöki Hivatal, amelyet a köznyelv egyre inkább kancelláriának nevezett [...] amíg 1998-ban még úgy lehetett értékelni, hogy az Orbán-kormány MeH-je a kormányzati struktúra kancellári rendszerhez való hozzáigazítását jelenti, 2002-re már az a megállapítás vált szerintem megalapozottá, hogy saját szervrendszerét kialakító MeH sajátos csúcsmisztériummá vált a kormányban, amelyet az a Nyugaton teljesen ismeretlen megoldás is jelez, hogy a MeH-et vezető miniszter a ciklus végére a kormányfő általános helyettesévé válik.” SÁRKÖZY 2012: 241–242.

²⁵ A Miniszterelnökség Alapító Okiratát a miniszterelnök az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (4)–(7) bekezdése alapján adta ki, 2014. július 24-én.

²⁶ Erre utal a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladatkörét meghatározó SZMSZ 8. § g) pontja: „gondoskodik a miniszterelnök által meghatározott feladatok ellátásáról, ezen belül koncepciót és megoldási javaslatokat dolgoz ki”, és h) pontja: „közreműködik a miniszterelnök döntéseinek közpolitikai megalapozásában és azok végrehajtásában”.

„kancellária” számos *stratégiai fontosságú szakpolitikai területet* integrált magába (agrárvidékfejlesztés, európai uniós fejlesztés, nemzeti pénzügyi szolgáltatások és a postaügy, területi közigazgatás), miáltal egyfajta „kormány a kormányban” szerepkörbe került. Paradigmaváltás zajlott le tehát a Miniszterelnökség funkcióját illetően. A miniszterelnök munkaszervezetéből egy széles hatáskörű kormányzati hatalmi centrum jött létre, amely a centralizált kormányfői hatalom letéteményese és elsődleges támasza lett. 2015-ben azonban ismét levált a kormányzati munka politikai koordinációjáért felelős szervezete a Miniszterelnökségről, és létrejött a minisztériumi jogállású *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, amely elsősorban általános politikai koordinációt ellátó szervezet. Ennek megfelelően a Miniszterelnökségnél – a politikai koordináció kivételével – a kormányzati tevékenység összehangolásáért való feladatkörök maradtak, továbbá ágazati felelősségkörében egyes szakpolitikai feladatokat és hatásköröket gyakorolt.

A 2018-as kormányváltást követően a központi közigazgatás szervtípusai a *Miniszterelnöki Kormányiroda* létrehozásával bővültek, de megmaradt a csúcsminisztériumi modell is, igaz, jelentős feladatköri és egyben elnevezésbeli változtatásokkal. A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerv struktúrája a 2018. évi CXXV. törvénnyel változott, „kormányzati központ” szerepkört kapott.²⁷ Újra felosztották a kormányközponti funkciókat egyfajta szuperkoordinációs logika mentén, amelynek a legfontosabb vezérelve a *miniszterelnöki szerepkör további erősítése*. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését, előkészíti a kormány munkatervének és törvényalkotási programjának tervezetét, gondoskodik azok végrehajtásáról. Előkészíti a kormány tagjainak feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet tervezetét, valamint a kormány ügyrendjének, továbbá azok módosításának tervezetét, egységes szempontrendszerre tesz javaslatot. A kormány üléseinek előkészítése céljából gondoskodik a közigazgatási egyeztetések koordinációjáról, ennek során a kormány döntéseiben meghatározott követelmények érvényesítéséről, valamint ellenőrzi, hogy a javasolt döntés végrehajtásának feltételei teljeskörűen biztosíthatók-e. Szervezi, vezeti és lebonyolítja a Közigazgatási Államtitkári Értekezletet, gondoskodik annak döntései érvényesítéséről, összeállítja a kormányülés napirendjét, előkészíti a Kabinet üléseit, szervezi, összehangolja és ellenőrzi a kormány döntéseinek végrehajtását. Ellenőrzi a határidős, valamint a folyamatos feladatok végrehajtását, közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet. A miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján vesz részt a kormánynak az Országgyűléssel való kapcsolattartásában a miniszterelnök kabinetfőnökével egyetértésben. Ennek keretében ellátja az országgyűlési ülészakok előkészítésével összefüggő kormányzati feladatokat. Így javaslatot tesz a kormánynak az Országgyűlés rendkívüli ülészakára, illetve ülése összehívásának kezdeményezésére. Gondoskodik a Kormány által elfogadott törvényalkotási program benyújtásáról, és figyelemmel

²⁷ Lásd 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

kíséri annak megvalósulását. Gondoskodik továbbá a kormány által elfogadott törvény- és országgyűlési határozati javaslatok, beszámolók, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslatok benyújtásáról, valamint figyelemmel kíséri az ezekkel összefüggő parlamenti eljárásokat, és megteszi az elfogadásukhoz szükséges igazgatási intézkedéseket.

A miniszterelnök politikai munkaszervezete 2015 óta a *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, annak vezetője a miniszterelnök kabinetfőnöke. A miniszteri rangban lévő kabinetfőnök feladatkörében felel a kormány általános politikai koordinációjáért, kormányzati kommunikációjáért, a turizmusért, a vendéglátásért, az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért. A kabinetfőnök-miniszter az általános politikai koordinációért való felelőssége keretében biztosítja és megszervezi a miniszterelnöknek az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladat- és hatásköre gyakorlását, e feladat- és hatáskörében felel a kormány általános politikája kialakításának irányításáért, közreműködik a miniszterelnök feladat- és hatásköre gyakorlásában. Részt vesz a kormány általános politikája végrehajtásának ellenőrzésében, felel a miniszterelnök személye körüli feladatok ellátásáért. Érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés és végrehajtás során a miniszterelnök döntéseiből és a kormány általános politikájából következő politikai szempontokat. A miniszterelnök kabinetfőnöke az általános politikai koordinációért való felelőssége keretében ellátja a miniszterelnök személye körüli feladatokat, az állami protokollteendőket, felel a miniszterelnök külföldre utazásaival kapcsolatos feladatok ellátásáért, a nemzetközi állami rendezvények szervezéséért és lebonyolításáért, valamint az általa vezetett minisztérium protokolltevékenységéért, gondoskodik a miniszterelnök kommunikációs felkészítésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. Ahogy látható a felsorolásból, a tisztán politikai koordinációs feladatokon túl a miniszterelnök kabinetfőnöke ágazati feladatokért is felel, e tekintetben pedig az általa vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda minisztériumnak minősül.

2018-tól a *Miniszterelnökség* politikai feladata a kormányzati kommunikáció egyes társadalmi vonatkozásainak szervezése, továbbá a közigazgatás-fejlesztés (2023), valamint jórészt ágazati közigazgatási jellegű feladatok, amelyek egyébként a szaktárcák közt is feloszthatók lennének. A miniszter vezeti a Stratégiai és Családügyi Kabinet üléseit. A miniszter a miniszterelnök részére soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetve szakértői közreműködést kérhet a kormányzati szervektől, közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és a kormányzati szervek számára. A főbb munkamegosztásból, az igazi kormányközponti szerepkör a Miniszterelnöki Kormányirodához került, míg a Miniszterelnökség a szaktárcák közt fel nem osztott kiemelt fontosságú ágazati ügyekért felel. Az új kormányközponti munkamegosztás tehát inkább a tárcáknak és magának a kormánynak a működését relativizálhatja a tovább erősödő miniszterelnöki szerepkörökkel szemben.²⁸

²⁸ BALÁZS 2020: 11–112.

A kormányfő stratégiai szerepének erősödését jelenti, hogy a magyar közigazgatásban teljesen új intézményként megjelent a *miniszterelnök politikai igazgatója* poszt.²⁹ A politikai igazgatói státusz inkább az angolszász kormányzati struktúrákban ismeretes, a magyar megfelelője talán az államminiszteri pozíció lehetne. Kiemelt fontosságú politikai, külpolitikai, közpolitikai, valamint társadalom- és gazdaságpolitikai ügyekben készít háttéranyagokat a miniszterelnök számára. Koordinálja a miniszterelnöki biztosok, megbízottak és főtanácsadók munkáját, gyakorolja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fenntartói jogát, részt vesz a kormányüléseken, a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Növekedési és Versenyképességi Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet ülésein. Felelős a miniszterelnök nemzetközi tevékenységének összehangolásáért. Stratégiai szerepköre miatt kulcsszerepet tölt be a kormányon belül, függetlenül attól, hogy formálisan nem visel miniszteri pozíciót, a parlament előtti vitákban gyakran képviseli a kormányfőt.

POLITIKA ÉS IGAZGATÁS A KORMÁNYSZERVEKBEN

A Kit. alakította ki a *kormányzati igazgatás* új szervezeti és normatív kereteit, amelyek magukban foglalják a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szerveket. Ebbe a körbe tartoznak a *minisztériumok*, a *központi főhivatalok* (KSH, SZTNH), a *központi hivatalok*, a *kormányhivatalok* (mint a területi kormányzati igazgatás fővárosi és vármegyei szintű szervei), valamint a *rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat* is. A kormányzati struktúrának hagyományos intézményei a minisztériumok, 2010 óta a területi szintű kormányhivatalok, azonban az Alaptörvénnyel a struktúraválasztás kormányzati „szabadsága” és a változások dinamikája is állandósult. A 2010-es kormányváltás az elmúlt húsz év legradikálisabb kormány szerkezeti változását hozta. A magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek – különösen, ha nincsenek koalíciós politikai kényszerek – *széles közjogi mozgásteret* van a Kormány minisztériumi szerkezetének meghatározásában. Az Alaptörvény rendelkezései világossá teszik, hogy minisztériumot csak törvénnyel lehet létrehozni, amelynek elfogadásához elegendő az egyszerű parlamenti többség. A kormányzati struktúra visszatükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait, kiemelve egyes szakterületek fontosságát. Kiegyensúlyozott politikai viszonyok között az ellenzék általában nem vitatja el a kormánytöbbségnek azt a jogát, hogy saját politikai elképzeléseire igazítsa hozzá a kormányzati struktúrát. A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényben szabályozott minisztériumi struktúra, kisebb változtatások mellett megőrizte a négy évvel korábbi kormányzati szerkezetátalakítás főbb vonásait. A törvény különbséget tett a Miniszterelnökség mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok

²⁹ A Miniszterelnök Politikai Igazgatója státuszát a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 46. § (1)–(4) bekezdése intézményesítette, számos jogszabály átírását megkövetelve.

között. A „szuperkancelláriaként” működő Miniszterelnökség minden tekintetben a szakminisztériumi struktúra fölé emelkedett.

A minisztériumokra vonatkozó jogi szabályozás alapját a *Kit.* jelenti,³⁰ amely nem csupán a minisztériumok szervezeti felépítését határozza meg, hanem rendhagyó módon a minisztériumok fogalmát is definiálja: *A minisztérium – a miniszter munkaszerveként – a kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.* Olyan közhatalmi jogosítványokkal felruházott legmagasabb állami hivatal, amely a közigazgatás központi szervezetrendszerébe tartozó intézményként, meghatározott szakterületeken az állami ügyek folyamatos intézését végzi.³¹ Az Alaptörvény szerint a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza. Ennél részletesebb szabályozást azonban maga az Alaptörvény a minisztérium szervezetéről és működéséről nem ad, hanem azt külön törvények szabályozzák (lásd feljebb). Az általános politikai koordinációt ellátó Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszterelnök kabinetfőnöke mint miniszter vezeti.

A minisztérium szervezete alapvetően két jól elkülöníthető részre osztható: a *politikai elemeket* tartalmazó politikai változó struktúrára és az *igazgatásszakmai elemeket* tartalmazó állandó struktúrára.³² A politikai változó struktúrába tartoznak a kormányzati igazgatási tisztviselők közül a politikai szolgálati jogviszonyban álló miniszter. A miniszter vezeti a minisztériumot, és ebben a feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. A miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és minisztériumokban működő helyettes államtitkár állami vezetők. Ezen a körön belül a miniszter és az államtitkár politikai vezetőknek, míg a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár szakmai vezetőknek minősül. A politikai vezetők és szakmai vezetők közötti leglényegesebb különbség, hogy a politikai vezetők (politikuskok) mandátuma a kormány mandátumához kötődik, a szakmai vezetők kinevezése határozatlan időre szól, megbízatásuk nincs összekötve a kormány mandátumával.³³ A kormányzati igazgatásban a *politikai kultúra és az igazgatásszakmai kultúra kapcsolata* a személyi státuszokon keresztül is megközelíthető. A minisztérium a miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik, a főosztályvezető vezetése alatt álló titkárság osztályokra tagozódhat. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy az államtitkár munkáját kabinet segíti. A minisztériumi szervezetben ezért a jelenleg

³⁰ A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény 13 minisztériumot nevesít: a) Agrárminisztérium, b) Belügyminisztérium, c) Energiaügyi Minisztérium, d) Európai Unió Ügyek Minisztériuma, e) Építési és Közlekedési Minisztérium, f) Gazdaságfejlesztési Minisztérium, g) Honvédelmi Minisztérium, h) Igazságügyi Minisztérium, i) Kulturális és Innovációs Minisztérium, j) Külgazdasági és Külügyminisztérium, k) Miniszterelnöki Kabinetiroda, l) Miniszterelnökség és m) Pénzügyminisztérium.

³¹ PETRÉTEI 2013: 162.

³² A *Kit.* 3. § (3) bekezdése szerint politikai felsővezető a miniszterelnök, a miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója és az államtitkár. A szakmai felsővezetőkről lásd *Kit.* 3. § (7) bekezdés.

³³ A miniszter és az államtitkár politikuskok, és ebben a minőségben a kormányzati politika formálói, részt vesz politikai döntések meghozatalában, döntéseit, szakmai alternatívák közötti választásait politikai mérlegelést követve hozza meg. A valóságban a szakmai pozíciók gyakran átpolitizálódnak, a közigazgatás átpolitizálódása világjelenség, ezért a kormányváltások sok esetben a politikai kinevezetti körnél lényegesen szélesebb kört érintenek. Lásd STUMPF 2011: 19–24.

hatályos szabályozás alapján a politikai változó struktúrájába tartozik a miniszter, a politikai államtitkár(ok), azok politikai segítői, illetve a politikai tanácsadók, főtanácsadók. Az e körbe tartozók közös jellemzője, hogy politikai döntés alapján nevezik ki őket, feladatuk is politikai, jogállásuk pedig eltér a közszolgálati tisztviselőkéétől. A *politikai kinevezettek* esetében a politikai változások függvényében cserélődnek a személyek (lásd például a miniszterelnöki megbízatás keletkezése és megszűnése, a miniszteri kinevezés létrejöttének mechanizmusa). Ezekről jól elkülöníthető módon, a *szakmai állandó struktúrába* tartoznak a közigazgatási államtitkárok, a helyettes államtitkárok, a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők, és a nem vezető tisztséget betöltő, érdemi feladatokat ellátó kormánytisztviselők. A két vizsgált kategória közti leglényesebb különbség az, hogy a szakmai állandó struktúrába tartozók értelemszerűen szakmai feladatokat látnak el. Megbízatásuk feltétele ezért az általános, továbbá a betöltött munkakörtől függő speciális, szakmai képesítési előírások teljesítése, a kormánytisztviselői etikai kódex érvényesítése, jogviszonyuk pedig – főszabályként határozatlan idejű – kormánytisztviselői kormányzati szolgálati jogviszony.³⁴

A *Miniszterelnöki Kormányiroda* nem tartozik a minisztériumok közé, esetében a minisztériumokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megfelelő eltérésekkel kell alkalmazni. Így a minisztert a minisztérium és annak személyi állománya tekintetében megillető feladat- és hatáskörökre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a miniszterelnökre kell alkalmazni. A Miniszterelnöki Kormányirodát közigazgatási államtitkár vezeti, akinek munkáját a Miniszterelnök a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter útján irányítja (2023). A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tekintetében a közigazgatási államtitkárokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket is eltérésekkel kell alkalmazni.

A *miniszteri pozíció a magyar közjog tradicionális és stabil eleme*. Az Alaptörvény szerint a miniszter a Kormány tagja, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A miniszter a kormány általános politikája keretei közt önállóan irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. A miniszternek jogalkotó hatásköre is van, hiszen törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet alkothat, tevékenységéért pedig az Országgyűlésnek, valamint a miniszterelnöknek felelős. A miniszter jogállásának részletes szabályait törvény határozza meg. Az Alaptörvény megkülönböztet olyan minisztert, aki a minisztérium élén áll, valamint tárca nélküli minisztert. A minisztert a kormányfő javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A *miniszter megbízatása* a Kormány megbízatásához kötött. A megbízás megszűnésének eseteit az Alaptörvény 20. cikke tételesen szabályozza: a miniszter megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, a miniszter lemondásával, felmentésével vagy halálával. A miniszter *részletes feladat- és hatáskörét* a kormány eredeti jogalkotói

³⁴ BALÁZS 2020: 55–58.

hatáskörében kiadott rendeletében állapítja meg.³⁵ A miniszteri pozíció nem csupán egy közjogi tisztség, hanem *politikusi státusz*, amely esetében a politikai bizalom és felelősség meghatározó szerepet játszik. A minisztereket egyértelműen politikai kritériumok alapján választják ki annak ellenére, hogy a szabályozás szerint kinevezhető miniszterre minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy. A miniszteri tisztségre a miniszterelnök által javasolt személyt az Országgyűlésnek a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja. Tevékenysége a szakmai teljesítményen túl, az Országgyűlés előtti szereplései során politikai értékelést is kap. A tárca nélküli miniszter feladatköréiként csak olyan feladat határozható meg, amelyik nem tartozik egyetlen miniszter feladatkörébe sem. Kiemelt fontosságú, a miniszter feladatköréhez tartozó feladat ellátására a miniszter normatív utasítással miniszteri biztost nevezhet ki.

A minisztert rangban követő politikai tisztség az *államtitkár*. Az államtitkár – néhány törvényi kivételtől eltekintve – a miniszter teljes jogkörű helyettese. A minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint meghatározott rendben ellátja a helyettes államtitkár tevékenységének irányítását. A törvény nem határozza meg az államtitkárok számát. Az államtitkárt a miniszterelnök javaslatára – a miniszter véleményének kikérését követően – a köztársasági elnök nevezi ki. Az államtitkár megbízatása a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, az államtitkár lemondásával, felmentésével, illetve halálával szűnik meg. Az államtitkár hatáskörének gyakorlásáért a miniszternek, illetőleg kormányfőnek tartozik felelősséggel. Az államtitkár a miniszter legfőbb politikai segítője, aki ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint, az abban meghatározott helyettes államtitkár tevékenységének irányítását. Mivel egy tárcánál több államtitkár is lehet, az államtitkári cím használata során utalni kell az államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. Az államtitkára is a miniszterre hasonló szabályozás érvényesül, így törvény eltérő rendelkezése hiányában a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja.

A politikum és a közigazgatás közötti „hídember” a *közigazgatási államtitkár*. Az államtitkár politikai vezető, a közigazgatási államtitkár szakmai vezető. A minisztérium hivatali szervezetét vezeti, és ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti helyettes államtitkárok irányítását. Minden minisztériumban csak egy közigazgatási államtitkár működhet akkor is, ha a minisztérium párhuzamosan tárca nélküli minisztert is kiszolgál. A közigazgatási államtitkárt is a köztársasági elnök nevezi ki, de megbízatása határozatlan időre szól. A közigazgatási államtitkár mandátuma tehát nem kötődik a kormány megbízatásához, de a közigazgatás átpolitizálódása miatt kormányváltások során gyakoriak a cserék ezen a szakmai poszton is.

A szakpolitika operatív irányítója a *helyettes államtitkár*. A minisztériumok szakpolitikai munkájának operatív irányítását – a közigazgatási államtitkár igazgatási irányítása és az államtitkár szakpolitikai utasítása mellett – a helyettes államtitkárok végzik.

³⁵ Lásd 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

A helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. Egy államtitkár számos, az alárendeltségébe tartozó helyettes államtitkárt irányíthat, de a helyettes államtitkár működhet kormánybiztos alárendeltségében is. Helyettes államtitkárt az irányítása alá tartozó főosztályvezető helyettesítheti.

A KORMÁNYNAK NEM ALÁRENDELTELLT ÁLLAMIGAZGATÁS

A központi államigazgatás szervezeti szabályozása, irányítása, illetve felügyelete csak részben tartozik a kormány hatáskörébe. A központi államigazgatásnak – a kormányzati igazgatáson kívül eső – további szervezetei az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek. Ebben a fejezetben az *önálló szabályozó szervekre térünk ki*, amelyeket a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhat létre az Országgyűlés sarkalatos törvényben. A végrehajtó hatalom egyes feladatai tehát *megoszlanak a kormány és az önálló szabályozó hatóságok között*. Az Alaptörvény 23. cikke, a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest új intézményként emelte alaptörvényi rangra az önálló szabályozási szerveket. Az Alaptörvény csupán keretszabályokat ad, és az Országgyűlésre bízta a szervek megalapítását. A kormánytól független szabályozó hatóságok közigazgatási térnyerése az állam gazdasági szerepvállalásának növekedéséhez köthető. A modern közigazgatás rendre kilép a hagyományos hatósági jogalkalmazói tevékenységből, és eredeti jogszabály-alkotási feladatokat is felvállal. Az önálló szabályozó hatóság törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet adhat ki. Az új szerepkör megtöri a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos logikáját, hiszen egy, a végrehajtó hatalomhoz sorolt központi közigazgatási szerv *sui generis* jogalkotási funkcióval is rendelkezik, hatósági döntéseik ellen közigazgatási úton nincs jogorvoslat, de a bírói felülvizsgálat biztosított. A kormánytól függetlenül végzik tevékenységüket, amelyet törvény szabályoz. A független szabályozó hatóságok vezetőit általában az államfő nevezi ki határozott időre, és a megbízás visszavonására nincs lehetőség. A független szabályozó hatóságok vagy autonóm államigazgatási szervek az európai gyakorlatnak megfelelően *a pénzügyi igazgatásban, a médiaigazgatásban, a koncessziók területén és az energetikai ágazatban* működnek. Az önálló szabályozó szerv vezetője az Országgyűlésnek éves beszámolási kötelezettséggel tartozik, mandátumát a miniszterelnöktől vagy a köztársasági elnöktől határozott időre kapja. Mind a felelősségi, mind pedig a kinevezési szabályok is erősítik a szervezet önállóságát. Alkotmányos felhatalmazásával élve az Országgyűlés négy önálló szabályozó szervezetet hozott létre: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot,³⁶ a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt,³⁷ a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságát,³⁸ valamint az Országos Atomenergia Hivatalt³⁹. A parlamentáris demokráciák rendszerében

³⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény.

³⁷ 2013. évi XXII. törvény.

³⁸ 2021. évi XXXII. törvény.

³⁹ 1996. évi CXVI. törvény.

az önálló szabályozó szervek a kormányzati főhatalom centralizációjának korlátjaként jelennek meg, egyes területeken szűkítik a kormány mozgásterét.

KÖVETKEZTETÉSEK

Magyarország Alaptörvénye fenntartotta a közjogi kontinuitást, amely stabil alapot biztosított a kormányzás felértékelődésére és az ennek megfelelő szervezeti és működési feltételek kialakítására. A közjog tág kereteket ad a végrehajtó hatalom prezidencializálódásának. A korábbi Alkotmánnyal ellentétben a magyar Alaptörvény meghatározza a kormánynak az alkotmányos rendszer egészén belüli pozícióját és funkcióját, de nem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására. A kormányzati funkciók kiemelése az Alaptörvényben a végrehajtó hatalom megnövekedett jelentőségére utal. A kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, amely bővülő mozgástérrel rendelkezik az öt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben. A politika prezidencializálódása hatással van a magyar kancellárelvű kormányzati működésre. Ennek okai között egyre fontosabb a tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése. Az Alaptörvény új rendelkezése, miszerint: „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”, a kormányfői szerep megerősödését eredményezte. Az Alaptörvény új eleme, hogy a miniszterelnök jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni. Az Alaptörvény megőrizte az Országgyűlés és a kormány viszonyában a bizalmi elv és a kormányzati legitimitáció hagyományát, amely az Országgyűlés kormánnyal szembeni bizalmát a miniszterelnökhöz köti. A kormány döntés-előkészítési szintjei differenciálódnak és diverzifikálódnak: kabineteket, kormánybizottságokat, javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket is létrehozhat. A kormányzás irányítási (hatalmi) központjának elmúlt tízéves fejlődésében a miniszterelnöki kabinetiroda és a kormányiroda feladatköre, valamint a miniszterelnökséget vezető miniszter szerepe a kormány társadalmi kommunikációjában magukban hordozzák a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS István (2020): A Kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben. In ÁRVA Zsuzsanna et al.: *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalomkörében*. Budapest: Dialóg Campus, 11–112.
- BIHARI Mihály (2005): *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Budapest: Osiris.
- HINE, David (1993): *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*. Oxford: Oxford University Press.

- KIS Norbert (2021): Visszaszerezni, ami elveszett – Az államszervezet újjáépítése 2010 után. In ORBÁN Balázs – MERNYEI Ákos (szerk.): *Magyarország 2020. 50 tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest: MCC, 437–457.
- MANDÁK Fanni (2012): A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején. In VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Győr: Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 30–41. Online: https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/%C3%A1ll_%C3%A9s_jog_alapvet%C3%A9rt%C3%A9kei_a_v%C3%A1ltoz%C3%A1sok_vil%C3%A1gban/mand%C3%A1k.pdf
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs: Kodifikátor Alapítvány.
- POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul (2005): *Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford – New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001>
- SÁRKÖZY Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest: Park.
- STUMPF István (2011): Stabilitás és „zsákmányrendszer” szerepe a közszolgálati életképességében. In GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán*. Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 19–24.
- STUMPF István (2014): A „jó kormányzás” két értelme. In *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest: Századvég, 67–96.
- TÓTH László (2022): Az V. Orbán-kormány struktúrája és összetétele a végrehajtó hatalom prezidencializációja szempontjából. *Új Magyar Közigazgatás*, 15(4), 2–11.

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
2022. évi II. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
- 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- Miniszterelnökség Alapító Okirata, 2014. július 24.

Dr. Stumpf Istvánt az Országgyűlés 2010. július 23-án választotta az Alkotmánybíróság tagjává, kilencéves mandátuma 2019. július 22-én szűnt meg. A budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1982-ben jogi, majd 1985-ben a Bölcsészettudományi Karon szociológus diplomát, 1996-ban politikatudományi PhD-fokozatot szerzett. A következő években tanulmányokat folytatott az Egyesült Államokban, German Marshall, valamint az IREX ösztöndíjasaként (Harvard University, Kennedy School of Government, GWU, Graduate School of Political Management). 1983-ban megalapította, majd 1988-ig igazgatta az ELTE Bibó István Szakkollégiumát; az első magyar *think tank*, a Századvég Politikai Iskola alapítója, majd vezetője volt két évtizeden keresztül (1991–1998, 2002–2010). 1998–2002 között a miniszterelnök helyetteseként a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteri posztot töltötte be. 1987-től az MTA Politikai Tudományok Intézetének tudományos főmunkatársa. Egyetemi tanárként jelenleg a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékén, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolájában oktat. Kutatóprofesszorként részt vesz a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Amerika Kutatóintézetének munkájában. Számos akadémiai és szakmai szervezet (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe; International Political Science Association, European Judicial Network), valamint szerkesztőbizottság tagja, az *Új Magyar Közigazgatás* szerkesztőbizottságának elnöke. Szerzőként és szerkesztőként több tanulmányt és önálló kötetet jegyez a politikai szocializáció, pártok, választási rendszerek, alkotmányos rendszer és kormányzati politikák, hatalommegosztás és jogállamiság területéről. Legutóbbi monográfiája 2022-ben jelent meg *Paradigm Shift in Constitutionalism* címmel a Gondolat Kiadó gondozásában. 2019-ben három díjjal is kitüntették: Magyar Érdemrend középkeresztje a csillaggal; Deák Ferenc-díj – a Jogász Hivatásrendek életműdíja; Bibó István-díj – a Magyar Politikatudományi Társaság díja.

Dr. Kis Norbert egyetemi tanár oktatási és kutatási területe a kormányzás, a szakpolitikai folyamatok, az ágazatirányítás és jogalkotás kérdéseire terjed ki. Több mint 25 éves közszolgálati munkája során öt éven át minisztériumi vezetői (helyettes államtitkár, főigazgató, miniszteri biztos, főosztályvezető) feladatokat, 15 éven át egyetemi vezetői feladatokat (rektorhelyettes, dékán, dékánhelyettes) látott el. 2011 óta folyamatosan tagja a közigazgatási tisztviselők továbbképzését felügyelő kollégiumi testületnek, 2015-től ezek elnökhelyettese.

Strihó Krisztina – Szegedi László

A DIGITÁLIS EGYSÉGES PIAC KEZDETI LÉPÉSEI – EGYSÉGES UNIÓS SZABÁLYOZÁS ELTÉRŐ TAGÁLLAMI VÉGREHAJTÁSA?¹

Digital Single Market – Different Implementation of the Uniform EU Rules

Dr. Strihó Krisztina tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék, striho.krisztina@uni-nke.hu

Dr. Szegedi László egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék, szegedi.laszlo@uni-nke.hu

Globálisan meghatározó tényező a digitális forradalom, amelynek hatása az Európai Unióban is érezhető. A belső piac egy markáns szeletét képezi a digitális egységes piac. Jelen tanulmányban a digitális átállás folyamatát, európai uniós normatív háttérének kialakítását, a társadalmi, gazdasági igényekhez való kidolgozását vesszük górcső alá. A cikk vizsgálja, hogy a digitális forradalommal miképpen alakul át az európai közigazgatás, különösen annak szervezetrendszere és az eljárási jogok védelme. Kiemelten foglalkozik a tanulmány a kapcsolódó adatvédelmi és audiovizuális szabályozás evolúciójával. Szervezetrendszerileg az uniós jogot máig a tagállamok hajtják végre, de a jelenlegi változások a digitalizációs területen is elvezettek az uniós szintű szereplők megerősödéséhez. Még bonyolultabb folyamat mentén alakul át a digitális térben az eljárási jogok rendszere, erősödik az alapjogok védelme.

KULCSSZAVAK: digitális egységes piac, DMA, DSA, DGA, európai közigazgatás, alapjogvédelem

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

The digital revolution became a global phenomenon, which has a major impact on the European Union. The Digital Single Market can be considered as a pivotal part of the Internal Market. In our paper we analyse the process of the digital transition of the modification of the related EU rules alongside with its adaptation to the societal and economic needs. Furthermore, our analysis refers to the impact of the digital revolution to the European administration, especially to the institutional side combined with the protection of procedural rights. The paper has paid special attention to the evolution of data protection and audiovisual aspects of the digitalisation. In terms of the institutions and organisational side the Member State-level bodies are still today primarily responsible for the implementation of Union law, yet the current changes even in case of digitalisation led to the increased relevance of EU-level bodies. The status and evolution of procedural rights is even more complex, parallel to the increased protection of fundamental rights.

KEYWORDS: Digital Single Market, DMA, DSA, DGA, European public administration, fundamental rights protection

BEVEZETÉS

Az elmúlt két-három évtizedben komoly súlyponteltolódás figyelhető meg az elektronikus kommunikációs eszközök irányába. A digitalizáció szerepe és jelentősége egyre meghatározóbbá válik, amelyet mindenképpen erősít az utóbbi évtizedekben felgyorsult technikai-technológiai fejlődés. Ennek okán az Európai Bizottság és az uniós jogalkotó célrendszerében is előtérbe került a zöld mellett a digitális átállás támogatása. Jelen cikkben arra keressük a választ, hogy az egyre erősödő egységes uniós szabályozás, valamint annak végrehajtása ezen a területen miképpen hat ki az európai közigazgatásra. A digitális átállás – különösen az adatvédelem és az audiovizuális terület vívmányainak ismertetésén túl kitérünk az európai közigazgatás legutóbbi évtizedeinek fejlődési útjára is. A bemutatni kívánt kihívások egyszerre vizsgálják a fórumrendszer és a jogvédelem átalakulását az európai közigazgatás keretei között, amelyre máig jellemző a tagállamok relatív autonómiája. A fórumrendszer szempontjából az uniós jogot elsődlegesen a tagállami közigazgatás (közvetett módon) hajtja végre, ám a digitalizációs területen is találunk már a tagállami gyakorlatok összehangolásáért, piacsabályozási részletkérdésekért (közvetlen végrehajtásért) felelős uniós szereplőket és mechanizmusokat. A digitalizáció elvezethet az ilyen uniós szereplők és mechanizmusok erősödéséhez, sőt az egyre horizontálisabbá váló digitalizációs terület egyes (al)ágazatai közötti együttműködés felértékelődéséhez. Jogvédelmi szempontból is egyértelmű az európai és uniós jogfejlődési tendenciák megjelenése, amelyet tovább erősíthet a digitális átállás miatt egyre kiterjedtebb alapjogvédelmi gyakorlat. Célunk, hogy a jog- és intézményfejlődés vívmányai mellett a gyakorlati dilemmákra adott egyes válaszlépésekre is röviden kitérjünk, amelyek meghatározók lehetnek a vizsgált jelenség későbbi megvalósításában.

A DIGITALIZÁCIÓRÓL ÁLTALÁBAN

A *digitalizáció* korunk egyik legjelentősebb, ha nem a legjelentősebb változási folyamata (akár „megatrendje”), amely átalakítja a mindennapjainkat. Ez a jelenség hasonlóképpen lehetőségeket és kihívásokat jelent a jogászvilág számára is, amire elkerülhetetlenül reagál a tagállami mellett az uniós jogalkotó és jogalkalmazó is.

Az információs társadalom és a digitalizáció szerepe

Az *információs társadalom* meghatározására négy fő elmélet alakult² ki, amelyek alapvetően a követői által kiemelt domináns elem(ek) köré szerveződtek, nevezetesen a robbanásszerű műszaki háttér fejlődésére épülve a társadalmi, a gazdasági szükségletek és igények, az információáradat és végül ezek együttes jelenléte alapján. A komplex megközelítés szerint helytelen az egyes tényezőket külön-külön szemlélni, hiszen azok egymást befolyásolva, kölcsönhatásban érvényesülnek.³ Jelen tanulmány szerzői az utóbbi nézettel azonosulnak, hiszen a kiemelt körülmények valóban egymásra épülnek, a visszacsatolás és az alkalmazás során kölcsönösen újabb és újabb korszerűsítésre, módosításra kényszerítve az egyes tényezőket, szereplőket.⁴

Vizsgálódásunk középpontjában a digitalizáció és annak a közigazgatásra, a közigazgatási jogra gyakorolt hatása áll. Érdekes jelenség, hogy míg a civilizált területén látványos és nagy általánosságban elfogadott az elektronikus kommunikációs eszközök jelenléte, valamint alkalmazása, addig a közigazgatás területéről ez nem mondható el. A bizalmatlanság csökkentésében jelentős szerepe lehet a jogalkotónak, a folyamatos és közérthető tájékoztató anyagoknak, képzéseknek. A jogalkotó részéről határozottan jelen van az elektronikus közigazgatás támogatása, azonban jellemzően a jogalkalmazók sokkal bizalmatlanabbak az online megoldások iránt.⁵ Fontos azonban megjegyezni, hogy az elektronikus úttal szembeni aggályok sokkal inkább a közzsféra területén mutatkoznak meg, mint a privát szféránkban.⁶ A digitalizáció az Európai Uniót és annak szabályozáspolitikáját is jelentősen érinti, befolyásolja. A belső piac fogalma mellett megjelenik a *digitális egységes piac* jelensége.

² Az egyes elméletek háttérben elsődlegesen a digitális forradalom, a technológiai-technikai háttér rohamos fejlődése és a nyilatkozattétel módbeli változása áll. Az egyes megközelítések alapját a követői által megjelölt prioritás képezi, nevezetesen az előtérbe helyezett körülmény. Az információ-központúságot képviselők szerint a meghatározó az információ, valamint az információ megosztása. A társadalomelméleti irányt vallók szerint alapvető kérdés a társadalom „online” felkészültsége, digitális nyitottsága, tudatossága, az új tendenciák iránti (be)fogadókészsége. A gazdaságelméleti nézet a gazdasági folyamatokra helyezi a hangsúlyt, tekintettel arra, hogy a gazdasági és a kereskedelmi élet is átstrukturálódik az említett tendencia hatására.

³ Az elméletekkel kapcsolatban lásd részletesen STRIHÓ 2020: 43–66.

⁴ Jelen tanulmánynak nem célja a 2000/31/EK irányelv jogforrás közigazgatási kapcsolódási pontjainak vizsgálata. STRIHÓ 2013: 89.

⁶ Lásd még STRIHÓ 2022: 79–96.

A digitális egységes piaci stratégia

Az *Új kezdet Európa számára a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja* című⁷ dokumentumban az alábbi kiemelt feladatokat, feladatcsoportokat deklarálták:

- új lendület a foglalkoztatásnak, a növekedésnek és a beruházásoknak;
- az összekapcsolt digitalizált egységes piac;
- egy ellenállóképes energiaunió és egy jövőbe mutató éghajlat-politika;
- megerősített iparon alapuló, mélyebb és méltányosabb belső piac;
- mélyebb és méltányosabb gazdasági és monetáris unió;
- észszerű és kiegyensúlyozott szabadkereskedelmi megállapodás az Egyesült Államokkal;
- a jogérvényesülés és az alapvető jogok kölcsönös bizalmon alapuló térsége;
- elmozdulás egy új migrációs politika felé;
- erősebb globális szereplő;
- a demokratikus változás Uniója.

A második pontban szereplő célterület, az „összekapcsolt digitalizált egységes piac” a stratégia kiindulópontja. A kiemelt prioritás értelmében az elektronikus kommunikációs eszközök határtalan fejlődése adta lehetőségeket ki kell aknázni a gazdasági és társadalmi viszonyokban, a gazdaság növekedése, a munkahelyteremtés érdekében. „Az összekapcsolt digitalizált egységes piac létrehozásával akár 250 milliárd eurónyi növekedési többletet is elérhetünk a következő Bizottság mandátuma során, egy élénk tudásalapú társadalmat és több százezer új munkahelyet teremtve, főként a fiatal munkavállalók számára.”⁸ A kinyilatkoztatott elvek mentén a digitális egységes piaci stratégia az alábbi három pillére épül:

- a) „Az internetes termékek és szolgáltatások elérhetőbbé tétele az európai fogyasztók és vállalkozók számára – ehhez gyorsan meg kell szüntetni az internetes és a fizikai szegmens közötti legfontosabb különbségeket, vagyis a tagállamközi internetes tevékenység útjában álló akadályokat.
- b) A digitális hálózatok és szolgáltatások fellendülését elősegítő feltételek megteremtése – ehhez nagy sebességű, biztonságos és megbízható infrastruktúrára és tartalomszolgáltatásra, valamint az innovációt, a beruházást, a tisztességes versenyt és az egyenlő versenyfeltételeket biztosító szabályozási környezetre van szükség.
- c) Az európai digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálása – ez az IKT-infrastruktúrába (információs és kommunikációs technológia) és a felhőalapú

⁷ Jean-Claude Juncker nyitóbeszéde, Strasbourg, 2014. július 15. (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf)

⁸ Jean-Claude Juncker 2014. július 15. napi nyilatkozata (Európai Bizottság 2015). A féldős értékelésben három fő területet azonosítottak, ahol további intézkedésekre van szükség, nevezetesen az adatbiztonság, a kiberbiztonság és az online platform (https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=hu).

szolgáltatás, valamint a big data technológiákba, továbbá a kutatás-fejlesztésbe való beruházást igényel, amelynek révén növelhető az ipari versenyképesség, a közszolgáltatások színvonala, valamint a befogadás és a készségek és képességek szintje.”⁹

A felsorolt prioritások szorosan összekapcsolódnak, az azok keretében megjelölt feladatok végrehajtása egymást feltételezik, kölcsönösen függenek egymástól, így kizárólag komplexen kezelhetők és kezelendők. Az intézkedés végrehajtásának köszönhetően az egységes piacon megszűntek a roamingdíjak, megvalósult a digitális tartalmak határokon átnyúló szabad hordozhatósága, létrejött az egységes európai uniós adatvédelmi szabályozás és az elektronikus kereskedelem területén megszűnt az indokolatlan, területi alapú tartalomkorlátozás. A jogalkotás területén számtalan rendelet és irányelv született, amelyek egy része az online megoldások bevezetését és alkalmazását hivatott elősegíteni. Adatbiztonság szempontjából kiemelkedő az EU általános adatvédelmi rendelete, a GDPR.¹⁰ Közigazgatási vonatkozású szabályok is megjelennek, példának okáért a Tanács (EU) 2019/2026 végrehajtási rendelete a 282/2011/EU végrehajtási rendeletnek az elektronikus felület használata által elősegített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, valamint a nem adóalanyok részére szolgáltatásokat nyújtó, termékek távértékesítését végző és egyes belföldi termékértékesítéseket végző adóalanyokra vonatkozó különös szabályozások tekintetében történő módosításáról stb.

Az Európai Bizottság 2018. június 6. napján publikálta a Digitális Európa Programra vonatkozó javaslatát, amely a vonatkozó rendelet alkalmazási időpontjaként 2021. január 1. napját jelölte meg.¹¹ A Digitális Európa program a 2021–2027 közötti időszakra alapvetően öt terület kiemelésével támogat, finanszíroz kapcsolódó területeket. Így a szuper-számítástechnika, a mesterséges intelligencia, a kiberbiztonság, korszerű digitális készségek és tudás megszerzése, továbbá az elektronikus lehetőségek széles körben való használata. A megfogalmazott prioritások jelzik, hogy az Európai Unió a digitális átállás, az online megoldások és a digitális ökoszisztéma kérdését komplex módon kezeli.¹²

Az Európai Unió jogalkotási folyamata töretlen, hiszen az aktuális gazdasági és társadalmi igények, újabb és újabb kihívások megjelenésével az irányadó norma köre is rendületlenül bővül. A vizsgált témakörrel kapcsolatban kiadott legújabb rendelkezések a DMA¹³ és a DSA rövidítéssel jelölt rendeletekben találhatók.¹⁴

A digitális szolgáltatók és szolgáltatások nyújtásának feltételeit, a működésre vonatkozó előírásokat alapvetően versenyjogi szempontból rendezi a Digital Markets Act (DMA).¹⁵

⁹ Európai Bizottság 2015.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (GDPR).

¹¹ Európai Bizottság 2018.

¹² A mesterséges intelligenciával kapcsolatban lásd GOMBOS et al. 2021: 327–356, valamint SIMON 2020: 1819–1826, továbbá FÁSI 2022: 147–152.

¹³ A DMA-val kapcsolatban lásd FRNIKSZ 2023: 120–145.

¹⁴ A „Social Media Platformmal” kapcsolatban lásd KOLTAY 2022: 523–589; lásd továbbá GOMBOS 2023: 92–119.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (digitális piacokról szóló jogszabály, DMA).

A DMA a kapuőrök jelenlétével működő digitális ágazatokban¹⁶ kívánja elérni a tisztességes piaci versenyfeltételeket, alapvetően az üzleti felhasználók és a végfelhasználók javát szolgálva.¹⁷ A hivatkozott norma értelmében a kapuőr fogalma alá az a gazdaságilag meghatározó online platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás tartozik, amely megfelel az előírt kritériumoknak. Kapuőrnek kell minősíteni a vállalkozást, amennyiben az jelentős hatást gyakorol a belső piacra, továbbá olyan platformszolgáltatást nyújt, amely fontos kapuként szolgál az üzleti felhasználók¹⁸ számára a végfelhasználók¹⁹ eléréséhez, továbbá megszilárdult és tartós pozíciót élvez működése során, vagy a közeljövőben várhatóan ilyen pozícióra tesz szert.²⁰ Az európai digitális stratégia központi elemeként a DMA a nagy méretű, online platformok által átlátható, a piaci szereplők (aktív versenytársak, innovatív új belépők és közvetve a fogyasztók) számára tisztességes versenyfeltételeket hivatott biztosítani.²¹ A DMA egyértelműen a versenyjogi szempontokra épül, azt a területet szabályozza azzal, hogy mind a DMA, mind a DSA markánsan meghatározza a digitális ökoszisztémát.

A fogyasztóvédelmi aspektusokat a Digital Services Act (DSA)²² tartalmazza. Az utóbbi az európai uniós belső piacon nyújtott közvetítő szolgáltatásokra irányadó szabályokat jeleníti meg egy biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezet kialakítása és fenntartása érdekében.²³ A DSA összességében az EU-ban közvetítő szolgáltatóként szolgáltatást nyújtó jogalanyok felelősségi szabályait cizellálja, az eddigihez képest egy igen szigorú elszámoltatási rendszert jelenít meg, a felügyelet biztosítása mellett. A DSA prioritásként fogalmazza meg a jogellenes tartalmak terjedésének korlátozását,²⁴ valamint a kiskorú személyek fokozott védelmét.²⁵ A közvetítő szolgáltatást igénybe vevő jogalanyok, beleértve a fogyasztói minőségű szereplőket is, fokozott jogi védelem illeti meg, amely a DSA egészéből következik, rögzítve az egyes részjogosítványokat. A megfogalmazott alapvető jogok és követelmények érvényesítésében egy egymásra épülő rendszert dolgoztak ki, amelyben részt vesznek a közvetítő szolgáltatók által kijelölt egyedüli kapcsolattartási pontok,²⁶ a tag-

¹⁶ Digitális ágazatnak minősül az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások révén vagy azokon keresztül nyújtott termékek és szolgáltatások ágazata (DMA 2. cikk 4. pont).

¹⁷ DMA 1. cikk (1) bekezdés.

¹⁸ A DMA alkalmazásában üzleti felhasználó minden olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely kereskedelmi vagy szakmai minőségében eljárva alapvető platformszolgáltatásokat vesz igénybe áruk vagy szolgáltatások végfelhasználók részére történő értékesítése céljából, vagy annak során (DMA 2. cikk 21. pont).

¹⁹ A DMA szerint végfelhasználó az üzleti felhasználó kivételével az alapvető platformszolgáltatást igénybe vevő személy (DMA 2. cikk 20. pont). Mind az üzleti felhasználó, mind a végfelhasználó bármilyen jogalany lehet gyakorlatilag, a hangsúly az igénybe vett szolgáltatáson van, valamint az üzleti kategóriánál az elnevezése által jelzett szakmaiságon.

²⁰ DMA 3. cikk.

²¹ DMA 1. cikk.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet, DSA).

²³ DSA 1. cikk (1)–(2) bekezdések.

²⁴ Gyakorlatilag végigvonul a rendelet egészén, kezdve az 1. cikk (2) bekezdéssel.

²⁵ DSA 28. cikk.

²⁶ DSA 12. cikk.

államok által kijelölt felügyeleti hatósági szervek,²⁷ valamint a digitális szolgáltatók felügyeletével foglalkozó tanácsadó csoport, a Digitális Szolgáltatások Európai Testülete.²⁸

Az európai uniós digitális tér szabályozására irányul a Data Governance Act (DGA)²⁹ is, amely a közzféra adatainak további felhasználása céljából való átadását rendezi. Az általános adatvédelmi szabályokhoz képest a DGA-ban speciálisan a közzférában³⁰ rendelkezésre álló adatok Európai Unión belüli további felhasználására irányuló szabályokat rögzítik. A DGA-ban meghatározott adatkategóriákra³¹ vonatkozó normatív műveletek végrehajtásában közreműködnek a tagállamok által kijelölt szerv(ek),³² továbbá az általuk működtetett egyablakos információs pontok³³ és az Európai Adatinnovációs Testület.³⁴ Az uniós adatstratégiához nemcsak a DGA tartozik, hanem a korábban elfogadott általános adatvédelmi rendelet (GDPR) és az e-adatvédelmi irányelv is.³⁵

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI KERETEI

Az európai közigazgatás fogalmilag és a szakirodalom által is többféleképpen leírt fogalom. Az európai közigazgatás szerkezeti és fórumrendszeri felosztás szerint az uniós normák közvetett és közvetlen végrehajtását jelenti,³⁶ bár ez a fogalmi keret sem általánosan elfogadott, jelen cikkben e fogalompár mentén elemezzük, hogy a digitalizációs joganyag végrehajtása milyen szervezeti átalakulási folyamatokhoz vezetett és vezethet.

A közvetett és közvetlen végrehajtás keretrendszere

A közvetett végrehajtás fogalma szerint a közösségi, majd uniós normák végrehajtásáért elsődlegesen maig a tagállamok felelősek. Az utóbbi évtizedekben a közvetett végrehajtás elveszítette kizárólagos jellegét, így az uniós intézmények és szervek egyre több tekintetben közvetlenül hajtják végre az uniós jogot. Túl ezen, a kategóriákon az figyelhető meg, hogy az uniós, valamint a tagállami szint egymással együttműködve látja el a kapcsolódó végrehajtási feladatokat, így „együttes igazgatást” valósít meg.³⁷

²⁷ DSA 49. cikk.

²⁸ DSA 61. cikk.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (adatkormányzási rendelet, DGA).

³⁰ Közzférabeli szervezetnek minősül a DGA alkalmazásában az állam, a regionális vagy helyi önkormányzatok, a közjogi intézmények, vagy az olyan társulások, amelyeket egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény hozott létre (2. cikk 17. pont).

³¹ DGA 3. cikk.

³² DGA 7. cikk.

³³ DGA 8. cikk.

³⁴ DGA 29. cikk.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve („Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv”).

³⁶ SZEGEDI 2019: 42–53.

³⁷ Lásd bővebben WEISS 2010: 37; GEBER 2013: 298–299; GUCKELBERGER 2013: 601–602; BALÁZS 2015: 13–30.

Az európai közigazgatás *jogvédelmi* fejlődését óhatatlanul meghatározza a tágabb értelemben vett európai jog. Így az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), annak értelmezése kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egyes eseti döntései, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által kiadott közigazgatási (eljárásjogi) tárgyú ajánlások relevanciája is megemlítendő az európai közigazgatás elemzésekor. Az európai jog és a szűkebb értelemben vett uniós jog, valamint ezek kölcsönhatása kihat az európai közigazgatás fejlődésére, különösen az uniós alapjogvédelem utóbbi években tapasztalható átalakulása miatt.³⁸

A szűkebb értelemben vett uniós jog és annak végrehajtására vonatkozó elsődleges jogi rendelkezések alapvető jellegzetessége az ágazati (szakpolitikai) „széttöredezettség”. Így az egyes szakpolitikai területeken az uniós és a tagállami hatáskörök megosztottsága szerint eltérő a szabályozás kidolgozottsága, azok jogi alapja, de még az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó szakpolitikai területeken is csak adott kérdésköröket ölel fel a szabályozás.³⁹ A nem szektorspecifikus szerződési rendelkezések hiánya miatt az európai közigazgatási jog (általános) elsődleges jogi szabályozottsága igen csekély: a Szerződések *közvetett végrehajtásra* vonatkozó nem szektorspecifikus cikke az EUMSZ 197. cikke. E területen (igazgatási együttműködés) az Unió csak a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására rendelkezik hatáskörrel. Ahogyan e cikk fogalmaz, az Unió „támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában”. Ehhez képest a *közvetlen végrehajtásra* vonatkozó nem szektorspecifikus EUMSZ 298. cikke szerint: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” Emellett pedig az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében. Ez a jóval erősebb felhatalmazás biztosítja az elsődleges jogi alapot az uniós szintű eljárási kódexhez is.⁴⁰

A *hatáskör-megosztás* meghatározza a tagállamok és a szupranacionális szereplőként fellépő EU mozgásterét is az uniós normák közvetett végrehajtása során, ugyanakkor ezek az elvek relevánsak a közvetlen végrehajtás keretei között is. A *hatáskör-átruházás elvének* (EUSZ 5. cikk) megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Ágazatokon (szakpolitikai területeken átívelő) Szerződésekben foglalt felhatalmazást csak az EUMSZ fent idézett két rendelkezése biztosít, míg az egyes ágazatok szempontjából vett felhatalmazás szakpolitikai területenként eltér. A tagállamok korlátozott hatáskör-átruházása miatt *autonómiával* rendelkeznek a közigazgatási szervezetrendszerük

³⁸ GOMBOS 2021; SZEGEDI 2018: 113–129.

³⁹ Lásd bővebben GEBER 2013: 298–301; SZEGEDI 2018: 26.

⁴⁰ Lásd bővebben SAURER 2014: 304.

kialakítását, az eljárási követelményeket illetően⁴¹ – utóbbit az Európai Unió Bírósága (EUB) esetjogában már korábban is elismerte.⁴² Az egyének helyzete eltérhet annak függvényében, hogy az adott uniós követelményeket miképpen hajtják végre a tagállamokban, így a tagállami autonómiát az uniós jog végrehajtásakor – ahogy Hofmann utal rá – három tényező korlátozza: a) a tagállamok saját közigazgatási anyagi és eljárásjogi követelményeket csak akkor fektethetnek le, ha az uniós jog nem határozott meg erre vonatkozó kifejezett követelményeket; b) a közvetett végrehajtás keretében meghozott tagállami rendelkezések és eljárások törvényességét az EU-jog általános elvei és az Alapjogi Charta követelményei alapján fogják megítélni; c) a közvetett végrehajtás keretében hozott tagállami lépéseknek meg kell felelniük a hatékonyság és egyenértékűség követelményének.⁴³ Egyértelmű ezek alapján, hogy a tagállami autonómia korlátja egyfajta egységesség és a jogvédelem biztosítása, ezért jelen elemzésünkben is az európai közigazgatás fórumrendszeri és jogvédelmi fejlődési vívmányait vesszük sorra. Ráadásul a digitális átállás a szakpolitikai széttagozottság egyfajta meghaladását is jelenti, ahogy horizontális jogfejlődési utat megvalósítva minden egyéb uniós szakpolitikai területre is kihat.⁴⁴

A tagállami relatív szervezetalakítási autonómiájának keretei és korlátai

A telekommunikáció és az adatvédelmi terület, tágabb értelemben a digitalizáció esetében az uniós jogalkotó egyértelmű elvárásokat fogalmaz meg az adott közigazgatási szervezetrendszerrel, illetve a közigazgatási szervezetrendszeren belül adott szervek jogi helyzetével kapcsolatban. Utóbbi korlátozza a tagállamok szervezetalakítási autonómiáját. Általános elvárás, hogy a belső piac (adott tagállami „részipacainak”) felügyeletéért és szabályozásáért olyan tagállami szerveknek feleljenek, amelyek függetlenek az esetleges állami piaci szereplőktől. Ez tipikusan olyan ágazatokban lényeges, amelyekben az állam maga is megjelenhet szolgáltatóként, így garanciális jelentőségű annak biztosítása, hogy ezekben a piaci szektorokban a szabályozók és a piaci résztvevők elkülönüljenek egymástól.⁴⁵

A telekommunikáció (audiovizuális médiaszolgáltatások) területén is elvárja az uniós szabályozás a jogi elkülönülést és a funkcionális függetlenséget, állami tulajdon vagy befolyás esetén pedig a szabályozó funkció a tulajdonlással, illetve ellenőrzéssel összefüggő tevékenységektől szerkezetileg való elkülönülést.⁴⁶ A (korábbi) szabályozás része lett utóbb

⁴¹ HOFMANN 2014: 199.

⁴² International Fruit Company-ítélet, C-51-54/71, EU:C:1971:128, 4. pont; Salgoil-ítélet, C-13/68, EU:C:1968:54; Bozzetti-ítélet, C-179/84, EU:C:1985:306, 17. pont.

⁴³ HOFMANN 2014: 199.

⁴⁴ SZEGEDI-SZIRBIK 2022: 107–123.

⁴⁵ Az EUB több esetben is foglalkozott ilyen tárgyú ügyekkel: Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság-ítélet, C-518/07, EU:C:2010:125; Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság-ítélet, C-614/10, EU:C:2012:631; Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság-ítélet, C-424/07, EU:C:2009:749; Xabier Ormaetxea Garai-ítélet, C-424/07, EU:C:2009:749; C-424/15, EU:C:2016:780.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1972 irányelve 5–11. cikke.

az utasításadás, illetve kérés tilalma, a megfelelő pénzügyi erőforrások biztosítása.⁴⁷ A még frissebb adatvédelmi uniós jogszabály a lehető legátfogóbb módon rendezi a tagállami felügyeleti hatóságok funkcionális, pénzügyi függetlenségével kapcsolatos elvárásokat.⁴⁸ Jelzésértékű módon az ágazati rendelkezések arra is kitértek, hogy a tagállami szereplőkkel szembeni függetlenség mellett a tagállami szervezetek együttműködési kötelezettsége áll fenn a más tagállami hatóságokkal, adott esetben az uniós szereplőkkel – amely a következő alpont tárgyát képezi.

Az *audiovizuális médiaszolgáltatások* területén Magyarországon piacsabályozási és felügyeleti jogkörökkel az önálló szabályozó szervként működő Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) rendelkezik, amelynek a függetlenségét érintő kérdéseket külön sarkalatos törvény rendezi.⁴⁹ A GDPR-ban előírt tagállami felügyeleti hatóság pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), amely autonóm államigazgatási szerv, felettes szervvel nem rendelkezik, nem utasítható, szervezetileg és pénzügyileg egyaránt önálló – amelynek jogi státuszát ugyancsak sarkalatos törvény rendezi.⁵⁰ A magyar jogalkotó az említett két államigazgatási szervet jelölte ki a digitalizációs jogalkotás végrehajtására.

A digitalizációt érintő legfrissebb uniós jogszabályok a telekommunikációs és adatvédelmi területhez hasonlóan kitérnek hasonló követelményekre. A DMA alapvetően a Bizottság közvetlen fellépését határozza meg, így külön függetlenségi követelményeket e rendeletnél nem találunk, de ez az uniós jogszabály is részletezi a nemzeti hatóságokkal és versenyjogi hatóságokkal kapcsolatos együttműködést.⁵¹ A DSA egyértelmű függetlenségi követelményeket ír elő a digitális szolgáltatási koordinátor (kijelölt tagállami hatóság) számára, amelynek a vonatkozó rendelet kikényszerítésére hatáskörökkel kell rendelkeznie.⁵² Ez a rendelet a GDPR-hoz hasonlóan bevezeti a koordinátorok (tagállami hatóságok) határon átnyúló együttműködését, vitarendezési céllal a Bizottság elé való utalás lehetőségét, valamint a közös vizsgálatok elvégzését.⁵³ A DGA az abban foglalt kötelezettségek teljesítése kapcsán a tagállamoktól azt várja el, hogy e szervezetek megfelelő jogi, pénzügyi, technikai (ideértve a szakismereteket is) és humán erőforrásokkal rendelkezzenek ahhoz, hogy a rájuk bízott feladatokat el tudják látni.⁵⁴ A már korábban említett funkcionális elkülönítési megközelítést a DGA is alkalmazza. Így az adatközvetítő szolgáltatásokért felelős illetékes hatóságoknak és az adataltruista szervezetek nyilvántartásba vételéért felelős illetékes hatóságoknak jogilag el kell különülniük és funkcionálisan függetlennek kell lenniük

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve.

⁴⁸ GDPR 52–53. cikkek.

⁴⁹ 2010. évi CLXXXV. törvény, a kijelölés 110. § i) pont alapján.

⁵⁰ 2011. évi CXII. törvény 38. § (2a) bekezdés.

⁵¹ DMA 37–38. cikk.

⁵² DSA 49–55. cikkek.

⁵³ DSA 58–60. cikkek.

⁵⁴ DGA 7. cikk.

az adatközvetítő szolgáltatóktól, valamint az elismert adataltruista szervezetektől. Utóbbi funkciókat egy, akár több, valamint korábban felállított vagy új hatóság is elláthatja.⁵⁵

A tagállami szervezeti keretekkel kapcsolatos legfontosabb rendelkezésekre szorítkozó fenti bemutatás alapvetően azt jelzi, hogy az újonnan létrehozandó digitalizációval összefüggő tagállami funkcióknál is a telekommunikációs és adatvédelmi terület korábbi szabályozási mintái érvényesültek. Így több függetlenségi és új funkciók betöltését biztosító gyakorlati követelményt is lefektetett a tagállami hatóságokkal szemben az uniós jogalkotó. Emellett a szabályozás szükségszerűen utal e tagállami szereplők együttműködési kötelezettségére, amely elválaszthatatlan az ágazathoz kapcsolódó szabályozási hálózatoktól.

Az uniós szereplők és szabályozási hálózatok fejlődése

A fórumrendszeri fejlődés, tágabb értelemben a határokon átnyúló szabályozás nem feltétlenül csak az európai integrációhoz kötődik. Egységes(ülő) szabályozást, annak a kereteit biztosító hálózatok túlmutatnak időben és térben az európai integráció keretein. Ennek oka, hogy már az integrációtól függetlenül korábban is léteztek ilyen hálózatok. Emellett az Unió csak bizonyos ágazatokban vált egyre aktívabbá, kihasználva a hálózatokban rejlő lehetőségeket. A szabályozási hálózatok közé sorolhatók a különböző állandó és *ad hoc* bizottságok, tanácsadói csoportok, munkacsoportok, magas szintű egyeztető fórumok, egyéb szabályozási célú együttműködések.⁵⁶ Sok esetben a hálózatok átalakítása éppen az uniós szereplő létrehozásával vagy megerősítésével történt meg, amely beemelte azokat az uniós jog keretei közé.⁵⁷

Az uniós médiaszabályozási és adatvédelmi terület (ahogy látni fogjuk, a digitalizáció mint átfogó egyre horizontálisabb terület is) illeszkedik ebbe a fejlődési ívbe. Megmaradtak a legkorábbi ágazati egyeztető fórumok, amelyek területileg és tagságukat is tekintve több szereplő bevonására adtak lehetőséget. Ezzel párhuzamosan a korábbi szabályozási hálózatokat idővel EU-ügynökségek („ügynökséggé szervezett hálózatok”)⁵⁸ mint közvetlen végrehajtásért felelős uniós szereplők váltották fel, ahol az ügynökség fő tevékenysége a hálózat (tagállami hatóságok) koordinálása és a köztük való vitarendezés lett, kiegészülve a belső piacnak megfelelő egységes(ülő) szabályozás lefektetésével.

Telekommunikációs területen az 1997-ben megalakított Független Szabályozók Csoportja (Independent Regulators Group, IRG) a belga jog szerint bejegyzett non-profit egyesület, amely a tagállami szabályozók egyeztetési és együttműködési fóruma. A 2002-től működő Európai Szabályozási Csoport (European Regulatory Group, ERG) már a közösségi jog keretei között jött létre, amelyet utóbb egy EU-ügynökség váltott fel.

⁵⁵ DGA 26. cikk.

⁵⁶ Egyes szakirodalmi álláspontok e fogalmi keretek közé sorolják az EU ügynökségeit és a Bizottság egyes főigazgatóságait is. COEN–THATCHER 2008: 49–71.

⁵⁷ Összefoglaló jellellegel lásd LEVI-FAUR 2011: 810–829.

⁵⁸ LEVI-FAUR 2011: 825.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) tevékenységét egyértelműen meghatározza a hálózaton belüli közvetítői funkció, amelynek alapja a telekommunikációs rendszerek hálózata, az egységes szabályozás ebből fakadó kényszere a kontinensen. Közvetítői funkcióját *soft law* eszközökkel teljesíti mind a tagállami hatóságok, mind az uniós intézmények, elsődlegesen a Bizottság irányában, míg a Bizottság mellett egyfajta szakértői véleményezőként is működik.⁵⁹

Adatvédelmi területen 1979-től működik a Nemzetközi Adatvédelmi és Privacy Biztosok Konferencia (amely a hatósági és egyéb állami szereplők legátfogóbb nemzetközi együttműködési fóruma – International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners). Az uniós adatvédelem területén az úgynevezett 29. cikk szerinti munkacsoport jelentette a szabályozási hálózat alapját, bár már egyértelműen az uniós jog keretei között jött létre.⁶⁰ Ennek tagjai a tagállami és uniós hatóságok delegáltjai és a Bizottság képviselője voltak. Alapvetően független szervként működött, ám szervezeti kereteit (titkárságát) ismét csak a Bizottság biztosította. A GDPR hatálybalépésével jött létre e munkacsoport helyett az Európai Adatvédelmi Testület (EAT), amely EU-ügynökségként jelentős hatáskörökkel rendelkezik a tagállami hatóságok felett, bár továbbra is a tagállami szint felel elsődlegesen az adatvédelmi szabályozás végrehajtásáért. Az EAT speciális mechanizmus gyakorlására is felhatalmazást kapott, hogy biztosítsa az egységes gyakorlatot a tagállamok között.⁶¹

A legújabb uniós szintű digitalizációs jogalkotás egyértelműen követte a telekommunikációs és adatvédelmi terület szabályozási hálózatok tekintetében bevett „mintáit”, bizonyos szinten meg is haladja azokat.

Mindhárom digitalizációs rendelet a Bizottság által biztosított szervezeti keretek (titkárságok) között szakértői csoportokat és magas szintű testületeket hoz létre. A DMA magas szintű (szakértői) csoportot, a DSA a Digitális Szolgáltatások Európai Testületét, a DGA Európai Adatinnovációs Testületet hív életre. Ugyanakkor formálisan az uniós jogalkotó tartózkodott külön ügynökségek létrehozatalától. E csoportok és testületek alapvető funkciója *soft law* eszközökkel való közvetítés a hálózati tagok között, véleményezés ellátása, valamint szakmai segítségnyújtás a Bizottság számára – emellett pedig a tagállami hatóságok együttműködésének elősegítése. Tagjaik a rendeletek által megjelölt adott területért felelős tagállami hatóságok/szereplők képviselői. A DMA és DGA esetében a digitalizáció egyre horizontálisabbá váló fejlődési útjának megfelelően az érintett többi alágazat (DMA esetében az adatvédelmi, versenyjogi és fogyasztóvédelmi, DGA esetében a hálózatbiztonsági európai szabályozási hálózatok) uniós szereplőit (valamint egyéb ágazati képviselőket) is bevonják e testületek működésébe.⁶²

Részleteiben nem kívánjuk a digitalizációs alágazatok egyes szervezeti megoldásait bemutatni. Ugyanakkor látható, hogy az új uniós szereplők illeszkednek a telekommunikáció

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete 2. cikk e) pont.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve 29. cikk.

⁶¹ GDPR 64–65. cikk.

⁶² DMA 40. cikk; DSA 49., 61–63. cikkek; DGA 29–30. cikkek.

és az adatvédelem szervezettani fejlődési mintájába. A digitalizációs jogalkotás által kibővített tagállami szereplők részvételével működő szabályozási hálózatok testületek, szakértői csoport formájában jöttek létre. Ezek szervezeti kereteit a Bizottság adja, így nem nyertek külön elismerést EU-ügynökségeként. Funkciójuk ennek megfelelően elsősorban a Bizottság szakértői segítése, véleményezés és koordináció, az együttműködés elősegítése a hálózati tagok között, amely egyes alágazatokban kiegészül a már korábban ismertetett példa szerinti egységes szabályozást és jogalkalmazást biztosító mechanizmusokkal. Tekintettel a digitalizációs terület egyre horizontálisabb jellegére, a létrejövő testületek, szakértői csoportok tagsága is ezt tükrözi vissza több érintett ágazat és alágazat (adatvédelem, versenyjog, fogyasztóvédelem, hálózatbiztonság) képviselőinek bevonásával.

AZ UNIÓS SZINTŰ SZABÁLYOZÁS VÉGREHAJTÁSÁNAK KIHÍVÁSAI

Az együttes igazgatás gyakorlati megvalósítása, valamint az egységes(ülő) digitális piac (és tér) létrejötte elkerülhetetlenül vezet fórumrendszeri kihívásokhoz. Az audiovizuális és adatvédelmi terület eddigi fórumrendszeri jogfejlődési jellegzetességeinek és dilemmáinak megfelelően irányozzák elő a digitalizációs területen az együttműködést megkönnyítő mechanizmusokat, valamint a szakértői és szakmai egyeztető funkcióval rendelkező alágazati fórumokat. Jogvédelmi szempontból pedig a kihívások egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy a kiteljesedő esetjog meghaladja az uniós jog alapvető jellegzetességének számító ágazatspecifikus jegyeket, a digitális térre is kiterjesztve az eljárási jogok és garanciák széles körét.

Fórumrendszeri kihívások

A médiaszabályozási és adatvédelmi területen – különösen uniós szinten – egyre több ágazati szereplő jött létre. Az uniós szereplők (ügynökségek és egyéb egyeztető fórumok) meghatározó mandátuma e szakpolitikai területen az egységes szabályozási keretek, az adott ügyek szempontjából eljárásra jogosult tagállami szervek, joghatósági kérdések megoldásához kötődtek, amit visszatükröz a kapcsolódó joggyakorlat is. Utóbbit egy-egy példával kívánjuk bemutatni.

Még a GDPR előtti, egyébként magyarországi kötődésű ügy is hatással volt a későbbi uniós szabályozásra. A Weltimmo s.r. o. kontra NAIH (Weltimmo-ügy) ügyben a szlovák adatkezelő szolgáltatása alapvetően Magyarországra irányult, és ezzel az adatkezelő szolgáltatásban érintett ország hatóságának joghatósága vált kérdésessé. A NAIH bírságot szabott ki, és az adatkezelési gyakorlatának megváltoztatására szólította fel az adatkezelőt. Joghatóságának meglétét azzal támasztotta alá, hogy az adatkezelő által végzett adatkezelés minden folyamata magyarországinak volt tekinthető. Az érintett cég vitatta a NAIH joghatóságát, és ezzel vitatta a kiszabott bírságot is, mert székhelye Magyarország helyett

Szlovákiában volt.⁶³ Az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban kimondta, hogy a formálisan más tagállam területén letelepedett adatkezelő esetén a joghatósággal rendelkező felügyeleti hatóság meghatározását az adatkezelő tevékenységi helye (és a tevékenység „irányultsága”) alapján ítélik meg – függetlenül az adatkezeléssel érintett személyek állampolgárságától. Az úgynevezett „egyablakos” eljárások esetében a Weltimmo-ügy már előrevetíti az érintett tagállami hatóság kiválasztási gyakorlatának egységesülését.⁶⁴

A GDPR a tagállami hatóságok együttműködésének részletes mechanizmusait vezette be. Így az *együttműködési eljárásban* a tagállami hatóságok fő felügyeleti hatóságként, vagy érintett felügyeleti hatóságként járhatnak el. A fő felügyeleti hatóságként eljáró tagállami hatóság feladata, hogy a döntéshozatali folyamatban együttműködjön az érintett felügyeleti hatóságként eljáró tagállami hatóságokkal és koordinálja az eljárást, emellett a részt vevő hatóságok kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak, közösen hajthatnak végre műveleteket.⁶⁵ Az *egységességi gyakorlat* kialakításában a főszerep már az EAT-nak jut. Az EAT-ot a tagállami hatóságnak tájékoztatnia kell elsődlegesen szabályozási jellegű döntéstervezeteiről, amely nem fogadható el, mielőtt azt az EAT nem véleményezi. Ha az előbbi esetben nem jut konszenzusra az EAT és a tagállami szint, vagy ha a tagállami hatóságok együttműködésében nincs konszenzus, vagy a tagállami hatóságok között illetékességi vita merül fel, az EAT vitarendezési eljárásában kötelező erejű döntést fogad el, amely a tagállami hatóságok között fennálló vita esetén kizárja a végleges döntés elfogadását.⁶⁶

Az utóbbi évek egyik legérdekesebb joghatósági dilemmáját vetette fel a GDPR sérülékeny rendszere a technológiai óriásvállalatok tekintetében, ugyanis a fő felügyeleti hatóság abban az országban van, ahol e cégek tevékenységi központja található – és ez a legtöbb esetben többek között adóoptimalizálási okokból Írország (mint óriásvállalatok európai leányvállalatainak bejegyzési helye „tevékenységi központként”).⁶⁷ A túl engedékeny írádatvédelmi gyakorlat régóta kritika tárgyát képezte. Egyfajta „szankcionálási *forum shopping*” keretében az óriásvállalatok is elkezdtek hivatkozni az ír adatvédelmi szerv (biztos) joghatóságára, formális alapon vitatva példaként a belga és a francia adatvédelmi hatóságok jóval szigorúbb döntéseit.⁶⁸ Jelzésértékű, hogy az Európai Parlament is határozatot fogadott el 2021. május 20-án, amelyben a képviselők felszólítják az Európai Bizottságot kötelezettségszegési eljárás lefolytatására Írországgal szemben, mivel álláspontjuk szerint az ország nem hajtja végre megfelelően a GDPR rendelkezéseit.⁶⁹ Többek között ennek eredményeként 2022-ben egyértelmű jelei mutatkoztak már annak, hogy szigorodik a technológiai óriásvállalatokkal kapcsolatos ír (valójában az EU egészére kiható) adatvédelmi

⁶³ C-230/14, Weltimmo s.r.o. kontra Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, ECLI:EU:C:2015:639.

⁶⁴ C-230/14, 25. pont és 41. pontjai.

⁶⁵ GDPR 60–62. cikke.

⁶⁶ GDPR 64–65. cikke.

⁶⁷ VINOCUR 2019.

⁶⁸ A belga gyakorlatról lásd C-645/19. sz. ügy, Facebook Ireland and Others (ECLI:EU:C:2021:483); a francia tapasztalatok értékeléséről lásd TAMBOU 2019: 80–81.

⁶⁹ Lásd: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0256_EN.pdf

gyakorlat.⁷⁰ Jelzi ennek a területnek a relevanciáját, hogy a nemzetközi szintű (alapvetően az USA irányába történő) adattovábbítás és a kollektív fogyasztóvédelem új vívmányaihoz vezettek el a Maximillian Schrems osztrák ügyvéd által indított adatvédelmi ügyek is.⁷¹

A digitalizációs terület új jogszabályainak alkalmazását illetően nem kívánunk, nem is lehetne még konkrét fórumrendszeri dilemmák értékelésébe bocsátkozni. Ugyanakkor egyes szabályozási megoldások, valamint a GDPR alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok a későbbiekben irányadók lehetnek.

A DMA alapvetően a Bizottság közvetlen fellépését irányozza elő – együttműködve a tagállami hatóságokkal is elláthatja –, míg a DGA is rendelkezik az illetékes tagállami hatóságok együttműködési rendjéről, ha a tevékenységi központ/jogi képviselő szerinti és a tevékenység szerinti illetékes tagállami hatóság eltérne.⁷² A DSA a GDPR-hoz hasonló módon szabályozza részletesen a koordinátorok mint tagállami hatóságok (és a Bizottság) együttműködési mechanizmusait, így azok határon átnyúló együttműködését, a Bizottság vitarendezési lehetőségét, a közös vizsgálatok elvégzését.⁷³ Illetékesség szempontjából utóbbi rendelet szerint a közvetítő szolgáltató székhelye (jogi képviselő lakóhelye/letelepedési helye) irányadó – kivéve a Bizottság kizárólagos (közvetlen) fellépését az óriásplatformot és a nagyon népszerű online keresőprogramot üzemeltető szolgáltatók esetében.⁷⁴

A digitális rendeletek alkalmazásának napi gyakorlata mutatja majd meg, hogy a GDPR-hoz hasonló joghatósági/hatásköri dilemmák felvetődnek-e. Jelzésértékű módon mindhárom digitalizációs jogszabály cizellátnan rendezi a hálózat együttműködési kérdéseit. A kapcsolódó illetékességi és uniós/tagállam közötti hatásköri rendelkezések egyértelműen számolnak a belső piac egyes tagállami „részipiacainak” érintettségével, de a Weltimmo-ügy kapcsán ismertetett „tevékenység hatásainak bejegyzéstől eltérő tagállamban való megjelenésével” is. Az uniós szabályozó egyértelműen elmozdult abba az irányba, hogy az egységes(ülő) belső (digitális) piac megfelelő fórumrendszeri keretek között működjön mind a közvetett, mind a közvetlen végrehajtás tekintetében. A bemutatott fórumrendszeri szabályozási modellek egyértelműen az „együttes” igazgatás megvalósítását segítik elő számos szakértői és szakmai egyeztető funkcióval rendelkező alágazati fórum bevezetésével, a Bizottság számára kizárólagos, más esetekben „végső fórum” szerepének biztosításával.

⁷⁰ Lásd MANANCOURT 2022; O'DONOVAN 2022. EU monitoring over Irish data ‚appropriate’ – Ombudsman (rte.ie).

⁷¹ C-362/14. sz. ügy, Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner (Ireland), ECLI:EU:C:2015:650; C-498/16. sz. ügy, Maximillian Schrems v. Facebook Ireland Limited, ECLI:EU:C:2018:37; C-311/18. sz. ügy, Data Protection Commissioner (Ireland) v. Facebook Ireland Limited és Maximillian Schrems, ECLI:EU:C:2020:559

⁷² DGA 26. cikk.

⁷³ DSA 58–60. cikkek.

⁷⁴ DSA 56. cikk.

Jogvédelmi kihívások

Ahogy arra Hofmann is utalt, a tagállamok eljárásjogi autonómiáját jogvédelmi alapon egyértelműen korlátozza az európai közigazgatás kialakult szabályozási és végrehajtási keretrendszere. Ennek megfelelően a közvetett végrehajtás keretében meghozott tagállami rendelkezések és eljárások törvényességét az EU-jog általános elvei és az Alapjogi Charta követelményei alapján fogják megítélni; valamint a közvetett végrehajtás keretében hozott tagállami lépéseknek meg kell felelniük a hatékonyság és egyenértékűség követelményének. Ebben a tekintetben is megmutatkozik az a fejlődési út, amely az ágazatspecifikus szakpolitikai vívmányoktól eljutott az egyre inkább azoktól független, „horizontális” jellegű jogvédelem kiteljesedéséig. Ennek megvalósulása visszahat a tagállami közigazgatási eljárásjogi szabályozásra, az adatvédelmi terület tapasztalatai és a digitalizációs rendeletek keretrendszere már az „együttes igazgatás” eljárásjogi keretrendszerét vázolják fel.

Az európai integráció történetében a (közigazgatási) eljárási garanciák és jogosultságok egyes ágazatokban az EUB által kialakított bírói esetjogban nyertek először elismerést. Ezeket vette át a közösségi, majd uniós másodlagos jog, illetve kiemelkedő szerepe volt a versenyjogi ítélezésnek⁷⁵ és jogalkotásnak.⁷⁶ Ezeket a vívmányokat az uniós szakpolitikai ágazatoktól függetlenül az elsődleges jog is elismerte. Ennek a folyamatnak az egyik leglényegesebb állomása volt az Alapjogi Chartában a „megfelelő ügyintézéshez való jog” megjelenése. Utóbbi felöleli az ügyek részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli intézését, az iratbetekintés és meghallgatás jogát, az indokolási kötelezettséget az eljáró szervek részéről, a nyelvhasználat jogát, valamint az EU által okozott károkért való deliktuális felelősséget. Nem e jogosultság keretei között, de kiemelkedő fontosságúak a Charta további rendelkezései is, amelyek a dokumentumokhoz való hozzáférést, valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot szabályozzák.⁷⁷

Az adatvédelmi területtel kapcsolatos EUB-gyakorlat is sok tekintetben elszakad az ágazatspecifikus, szakjogi kérdésektől. A Peter Puškár kontra Szlovákia ügyben (Puškár-ügy) adatvédelmi és adózási területre alkalmazta az EUB a környezetvédelmi ágazat kapcsán annak követelményét, hogy a tagállami jog keretei között a bírói jogorvoslathoz való hozzáférésnek (Alapjogi Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelem) mennyiben lehet előfeltétele a közigazgatási ügyszakban rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök kimerítése.⁷⁸ Ez is alátámasztja annak a tendenciáját, ahogyan az Alapjogi Charta követelményei ágazatoktól és szakpolitikai területektől elszakadva alakítják már a tagállami eljárásjogi és perjogi szabályozás rendszerét.⁷⁹ Kifejezetten magyar adatvédelmi kötődésű ügyben az EUB visszautalva a Puškár-ítéletre tisztázta,

⁷⁵ SZEGEDI 2018: 113–129.

⁷⁶ SZEGEDI 2019: 176–201.

⁷⁷ GOMBOS 2021.

⁷⁸ CJEU, Puškár C-73/16. 57. pont.

⁷⁹ WIDDERSHOVEN 2019: 5–34.

hogy a GDPR szerinti jogorvoslati lehetőségek egymástól függetlenül és párhuzamosan gyakorolhatók.⁸⁰

Az elemzett digitalizációs terület rendeletei külön térnek ki az egyes eljárási jogosultságokra és garanciákra, példaként említve a DMA V. fejezetét, a DSA 32. cikkét, valamint a DGA-nak ugyancsak az V. fejezetét. Ezeknek az együttes igazgatási eljárási jogoknak a kiteljesedése és egyre kiterjedtebb napi gyakorlata alapvető fontosságú lehet majd a digitalizációs terület fejlődésében, amely óhatatlanul hathat vissza a tagállami eljárásjogi szabályozásra és a majd később megszületendő uniós közigazgatási eljárási kódexre.

A közigazgatási eljárási kódexre irányuló kodifikációs kísérlet az európai közigazgatás egyik kiemelkedő terve, amelyek alapjaként több uniós és tágabb értelemben európai jogból táplálkozó jogfejlődési tendencia⁸¹ is szolgált. Több tervezet⁸² is megszületett, amely számos konferenciának, kutatócsoportok előkészítő munkájának képezte és képezi a tárgyát, ugyanakkor annak elfogadása még várat magára. A digitalizációs terület ebben a tekintetben az „együttes igazgatás” kereteinek további finomításához, az európai közigazgatási eljárásjogi garanciarendszer mindennapi működésének gördülékenyebbé tételéhez járulhat hozzá – különösen az egyes szakpolitikai területek és ágazatok közötti egyeztetési gyakorlat kiteljesedésével, valamint az egyre „átfogóbb megközelítésű” jogvédelmi ügyek megjelenésével.

ÖSSZEGZÉS

A digitális forradalom, valamint a digitális egységes piac kialakítása elkerülhetetlenül alakítja át a kapcsolódó uniós joganyag végrehajtásáért felelős tagállami és uniós szereplők működési rendjét. Ebből a szempontból az audiovizuális és adatvédelmi területeket vettük alapul mintaadó példaként, amelyhez a digitális joganyagot kidolgozó uniós jogalkotó sok szempontból vissza is nyúlt. Egyértelmű, hogy a fórumrendszeri jellegzetességek miatt jelentenek különös kihívásokat ezen a területen. Ennek megfelelően biztosítani kell, hogy a belső piac egésze esetén legyen fellépésért felelős tagállami és/vagy uniós fórum. Főleg annak tükrében lényeges ez, hogy az adatvédelmi terület jogalkalmazási tapasztalatai alapján joghatósági összeütközések, *forum shopping* jelenségek mutatkoznak meg, amelyek

⁸⁰ C-132/21. 47–49. pont.

⁸¹ A 2001-es Tisztességes Eljárás Magatartási Kódexének elfogadásában az akkori európai ombudsmannak, Jacob Södermannak volt nagy szerepe, aki szerint egy ilyen magatartási kódex zsinórmértékül szolgálhat a közösségi hivatalnokok számára. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. sz. ajánlása a közigazgatási működés lehető legrégebbi kereteit fogja át – annak függeléké részletes elvárásokat fogalmaz meg egy kódex formájában.

⁸² Az egy szakértői csoport (Research Network on EU Administrative Law) által kidolgozott *ReNEUAL-Modellszabályok* hat könyvben foglalva tartalmazza egy esetlegesen később elfogandó uniós jogszabály mint eljárási kódex rendelkezéseit. Az Európai Parlament *Nyitott, hatékony és független európai uniós közigazgatásról* címmel 2016-ban már létrehozott egy rendelettervezetet. Ennek megújításaként a ReNEUAL 2.0 együttműködés kiemelten foglalkozik a közigazgatás digitalizációjával.

károsak az uniós polgár jogainak védelme szempontjából. Utóbbi dilemmák és kihívások jövőbeni megjelenését illetően még nincs értelme jóslatokba bocsátkozni a digitális belső piacot és az elemzett rendeleteket illetően. Ugyanakkor egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó a fórumrendszeri kérdések szabályozásánál kiemelkedő szerepet szánt az egyes egyeztető fórumok és mechanizmusok lefektetésére. Kiemeljük, hogy az elemzett digitalizációs rendeletek az egyes alágazatok (adatvédelem, médiaszabályozás, fogyasztóvédelem, adatvagyonok kezelése) együttműködését is előirányozzák. Annak kiépülése mindenképpen lényeges lehet más uniós szakpolitikák szempontjából is a jövőben, hiszen a ténylegesen egységesülő belső piac megvalósításának egy sarokköve lehet ennek az ágazati és alágazati „párbeszédnek” a megvalósítása.

Hasonlóképpen lényegesek a jogvédelmi jogfejlődési tendenciák. Az Alapjogi Charta egyértelműen felértékelte az EUB alapjogvédelmi tevékenységét, aminek eredménye az egyre terebélyesebb kapcsolódó bírói gyakorlat és esetjog. Ennek egyik különösen lényeges része a megfelelő ügyintézéshez való jog és a kapcsolódó részjogosítványok kapcsán kibontakozó joggyakorlat, amely az adatvédelmi terület példái alapján befolyásolja az együttes igazgatás jogvédelmi rendszerét is. A digitalizációs terület, főleg a külön rendeletekben elismert és kiemelt eljárási jogosultságok, valamint garanciák valószínűsíthetően tovább gazdagítják az európai eljárásjog jogvédelmi vívmányait.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS István (2015): Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest: Pázmány, 13–30.
- COEN, David – THATCHER, Mark (2008): Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49–71. Online: <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000779>
- Európai Bizottság (2015): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – *Európai digitális egységes piaci stratégia*. COM(2015) 192 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>
- Európai Bizottság (2018): *Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Digitális Európa programnak a 2021–2027 közötti időszakra történő létrehozásáról*. COM(2018) 434 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0434>
- FÁSI, Csaba (2022): Application of Artificial Intelligence in Administrative Decision-making. In DELI, Gergely et al. (szerk.): *Proceedings of Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2022*. CEEE|Gov Days. New York: Association for Computing Machinery (ACM), 147–152. Online: <https://doi.org/10.1145/3551504.3551555>

- FIRNIKSZ Judit (2023): Az interoperabilitásra vonatkozó elvárások a digitális piacok szabályozási kontextusában. In *Medias Res*, 12(2), 120–145. Online: <https://doi.org/10.59851/imr.12.2.6>
- GEBER, Frederic (2013): Bankaufsicht ohne Verwaltungsverfahrenrecht? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 24(8), 298–299.
- GOMBOS Katalin (2021): *Európai jog – Az Európai Unió közjoga*. Budapest: Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2023): A Digital Services Act és a Digital Markets Act várható kihívásai a jogalkalmazásban. In *Medias Res*, 12(2), 92–119. Online: <https://doi.org/10.59851/imr.12.2.5>
- GOMBOS Katalin et al. (2021): A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései. In TÖRÖK Bernát – ZÖDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai – Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest: Ludovika, 327–356.
- GUCKELBERGER, Annette (2013): Gibt es bald ein unionsrechtliches Verwaltungsverfahrensgesetz? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 32(10), 601–602.
- HOFMANN, Herwig C. H. (2014): General Principles of EU Law and EU Administrative Law. In BARNARD, Catherine – PEERS, Steve (szerk.): *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 196–225.
- KOLTAY, András (2022): The Protection of Freedom of Expression from Social Media Platforms. *Mercer Law Review*, 73(2), 523–589.
- LEVI-FAUR, David (2011): Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810–829. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593309>
- MANANCOURT, Vincent (2022): Big Instagram Fine Shows Europe’s Top Digital Privacy Enforcer is finally Getting Tough. *Politico*, 2022. szeptember 6. Online: www.politico.eu/article/europe-gdpr-enforce-big-tech-dpc/
- O’ DONOVAN, Brian (2022): Ombudsman finds EU monitoring over Irish data ‘appropriate’. *RTE*, 2022. december 20. Online: www.rte.ie/news/business/2022/1220/1342912-data-protection-commission/?fbclid=IwAR1KZqaAsil-AgIIf-LSbsPUMnLGoi6yqpG4Ysl1MG_j_nNr2wgTmovf7ac
- SAURER, Johannes (2014): *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck. Online: <https://doi.org/10.1628/978-3-16-152479-0>
- SIMON Emese Réka (2020): A mesterséges intelligencia kihívásai a szellemi tulajdon védelmének területén. In SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest: Ludovika, 1819–1826.
- STRIHÓ Krisztina (2013): Az információs társadalom és az e-közigazgatás. In PAPP Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány, 85–93.
- STRIHÓ Krisztina (2020): *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest: Wolters Kluwer.
- STRIHÓ Krisztina (2022): Az európai közigazgatás és a digitalizáció. In GOMBOS Katalin (szerk.): *Az európai jog 21. századi kihívásai*. Budapest: Ludovika, 79–96.
- SZEGEDI László (2018): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus.

- SZEGEDI László (2019): *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt – Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának uniós és tagállami végrehajtása során*. Budapest: HVG-ORAC.
- SZEGEDI László – SZIRBIK Miklós (2022): Belső (egységes) piac. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: Ludovika, 107–123.
- TAMBOU, Olivia (2019): France: Lessons from the First Post-GDPR Fines of the CNIL against Google LLC. *European Data Protection Law Review*, 5(1), 80–84. Online: <https://doi.org/10.21552/edpl/2019/1/13>
- VINOCUR, Nicholas (2019): Millions of Americans Rely on Europe’s Tough New Privacy Rules to Safeguard their Data, but the Law’s Chief Enforcer – Ireland – Is in Bed with the Companies it Regulates. *Politico*, 2019. április 24. Online: www.politico.eu/interactive/ireland-blocks-the-world-on-data-privacy
- WEISS, Wolfgang (2010): *Der Europäische-Verwaltungsverbund – Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*. Berlin: Duncker & Humboldt. Online: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-53346-6>
- WIDDERSHOVEN, Rob (2019): National Procedural Autonomy and General EU Law Limits. *Review of European Administrative Law*, (12)2, 5–34. Online: <https://doi.org/10.7590/187479819X15840066091222>

Jogi források

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32009R1211>
- 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. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32022R0868>
- 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. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>

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.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex%3A32002L0058>

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keret szabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32009L0140>

Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1972 (2018. december 11.) irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>

Strihó Krisztina jogtanácsos a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékének tudományos munkatársa. A szerző kutatási területe az európai uniós jog, különösen az elektronikus kereskedelem, valamint az influenszerek hazai és nemzetközi jogi megítélése, a merchandising (szerződés), a digitális átállás, továbbá a hazai és nemzetközi örökbefogadás.

Szegedi László a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékének egyetemi docense. Jogi diplomáját és doktori fokozatát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, valamint mesterszakos diplomáját a göttingeni Georg-August Egyetemen szerezte. A későbbiekben kiegészítő képzéseken vett részt a Speyeri Közigazgatási Főiskolán, valamint a brüsszeli Vesalius College kockázatelemzési és válságkezelési kurzusain. Kutatási területe az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása – különös tekintettel a belső piac evolúciójára, az EU-ügynökségek szerepére, valamint a tudományos döntéshozatal kérdéseire a belső piacon.

Nagyné Takács Veronika – Berényi László

ADATKEZELÉS ÉS ADATVÉDELEM A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETI SZABÁLYOZÁSBAN – PILLANATKÉP NÉHÁNY KÖZIGAZGATÁSI SZERV SZABÁLYOZÁSI GYAKORLATÁNAK EGYES ASPEKTUSAIRÓL

Data Management and Data Protection in the Organisational Regulation of the Public Administration – Pilot Study of Some Aspects of Regulatory Practice in Some Public Administration Bodies

Nagyné dr. Takács Veronika PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
takacs.veronika2016@gmail.com

Dr. Berényi László egyetem docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és
Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék,
berenyi.laszlo@uni-nke.hu

A tanulmány a közigazgatási szervek tevékenységének szabályozásában kiemelt szerepet játszó közjogi szervezetszabályozó eszközök, a szervezeti és működési szabályzatok alkalmazási gyakorlatáról készít – pilot jelleggel – pillanatfelvételt. A szerzők négy minisztérium szervezeti és működési szabályzata alapján az adatkezelési és adatvédelmi tevékenységek szabályozása szempontjából hasonlítják össze az egyes szervezetek szabályozó alapidokumentumait. A tanulmány – bár rámutat a közös (azonos vagy hasonló) szabályozási megoldások alkalmazására utaló jelenségekre – végső következtetésként az értelmezést és az alkalmazást olykor nehezítő heterogenitás csökkentését támogató szabványosítás lehetséges irányaira tesz javaslatot.

KULCSSZAVAK: adatvagyon, adatvagyon-gazdálkodás, közigazgatás, szabályozás, szervezeti és működési szabályzat

The study presents a pilot assessment of the practice of applying the organisational and operational rules, which play a key role in regulating the activities of public authorities.

Based on the organisational and operational rules of four elected Ministries, the authors compare the regulatory documents in terms of the regulation of data management and data protection activities. The study, while pointing to common (identical or similar) regulatory approaches, concludes by suggesting possible directions for standardisation to support the reduction of heterogeneity that sometimes hampers interpretation and application.

KEYWORDS: data asset, data asset management, public administration, regulation, organisational and operational rules

A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEKRE VONATKOZÓ NORMARENDSZER

A közigazgatási szervek működésének, feladatellátásának szabályozása közigazgatási jogi és közigazgatás-tudományi (szervezéstudományi) megközelítésben is évszázados evidencia. A közigazgatási teljesítménymérés – legyen szó az irányító, felügyelő szervezetek számára készített összefoglalókról, statisztikákról, önértékelésről, vagy éppen más, hasonló tevékenységet folytató szervezetek gyakorlatával való összevetésről (benchmarkingről) – folyamatosan fejlesztett módszertanokon alapuló, saját történelemmel, hagyományokkal rendelkező, fejlesztéspolitikát támogató tevékenység.¹ Értelemszerűen adódik a két említett terület összekapcsolásának igénye, ezáltal annak vizsgálata, hogy a közigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás lehet-e összemérés tárgya.

A magyar közigazgatási szervek működését jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint egyéb belső rendelkezések szabályozzák. A jogszabályi hierarchiával összhangban az Alaptörvény, az Országgyűlés által elfogadott törvények, a kormányrendeletek, továbbá a miniszteri rendeletek egyaránt tartalmaznak a működés során kötelezően betartandó előírásokat. A jogalkotásról szóló törvény alapján jogszabálynak nem minősülő közjogi szervezetszabályozó eszközben – normatív utasításban – szabályozhatja a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.² A közjogi szervezetszabályozó eszközök nyilvánosak; ezeket (a minősített adatot tartalmazó normatív határozatok és utasítások kivételével) a *Magyar Közlöny*ben közzé kell tenni.³ Az úgynevezett belső rendelkezések szervezeti felépítéstől, hagyományoktól, kultúrától függően többféle formában jelennek, jelenhetnek meg, aminek eredménye lehet egyes fogalmak vagy tevékenységek eltérő értelmezése.

¹ KAISER 2022: 152, 153.

² 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1)–(4) bekezdés.

³ Jat. 26. § (2) bekezdés.

A SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZAT SZEREPE

A felsorolásból kiemelés érdemel a közigazgatási szerv „szervezetét és működését” átfogóan szabályozó szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ), amelyet a szerv vezetője ad ki, és amelynek előzetes jóváhagyása a közigazgatási szerv felett irányítási jogkört gyakorló vezető hatáskörébe tartozik.⁴ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény (Infotv.) rendelkezése alapján az SZMSZ-t – mint közérdekű adatot – a közigazgatási szervek (néhány kivételtől eltekintve) kötelesek honlapjukon elektronikusan közzétenni.⁵

Az SZMSZ a közigazgatási szerv szervezeti felépítését és feladatait rögzítő „katalógus”, amely egyszerre tartalmazza a szervezet alaptevékenységének a körébe tartozó, illetve az alaptevékenység ellátását támogató feladatokat.⁶ Emellett – szükségszerűen – tartalmazza a szervezet vezetésével, illetve a feladatellátással kapcsolatos jogokat, felelőségeket, hatásköröket, eljárásrendeket. Jellemző tartalmi elemei többek között a döntések meghozatalának és az ezeket rögzítő iratok aláírásának rendje, a vezetők helyettesítésére vonatkozó szabályok, a különböző jogszabályok által előírt szabályzatok elkészítéséért való felelősség. Az SZMSZ alapján – már csak a közigazgatási szerv egyes szakterületei, szervezeti egységei vonatkozásában – készülnek el az ügyrendek, továbbá az egyes munkatársak konkrét feladatait és felelőségeit rögzítő munkaköri leírások, így biztosítva egyrészt az egyértelmű feladatmeghatározást, másrészt a számon kérhetőséget.

A minisztériumok SZMSZ-einek elkészítésével kapcsolatban a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet is tartalmaz előírásokat. Eszerint a minisztériumok SZMSZ-einek egységességéről a miniszterelnök gondoskodik, aki az Alaptörvény keretei között meghatározza a kormányzati szervezetalakítás általános irányait, ideértve az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai előkészítésének általános elveit is, továbbá egységes szempontrendszerre tesz javaslatot a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai tekintetében.⁷

A SZABÁLYOZÁS MINŐSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE

A jog (ti. a jogszabály vagy a jogszabályok összessége) értékének lehetséges fokmérői lehetnek a (jog)technikai megközelítés milyensége, a társadalmi viszonyok rendezésére való tényleges alkalmasság. A jogszabály közigazgatási terméként, a politikai szándékok

⁴ 2010. évi XLIII. törvény (Játv.) 2. § (1) bekezdés *d* pont.

⁵ 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 1. melléklet.

⁶ A két feladatcsoport megnevezése sem a közigazgatással összefüggő szakirodalomban, sem a közigazgatási szervek által alkalmazott terminológiában nem egységes. A leggyakoribb fogalompárosok a szakmai-szervezeti, szakmai-funkcionális, szakmai-adminisztratív, funkcionális-institucionális, ágazati-funkcionális. (FAZEKAS-FICZERE 2005: 244, GELLÉN et al. 2013: 38; PATYI 2017: 67.) A tanulmány a továbbiakban a szakmai-támogató fogalompárt használja.

⁷ 182/2022. (III. 4.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés *a* pont, 6. § *d* pont *db* alpont.

leképzőjeként, a jogbiztonság garanciájaként, illetve érvényesülő vagy éppen nem érvényesülő magatartás-szabályozásként is felfogható.⁸ A magyar jogalkotás minőségét elméleti szinten és empirikus vizsgálatok alapján is tárgyaló összefoglaló kötet – „a minőség négy fogalmi eleméből” kiindulva – tartalmi–közpolitikai, formai–jogi–alkotmányos, eljárási, illetve stabilitási kritériumok szerinti értékeléseket tartalmaz.⁹

A magyar közigazgatás – többek között a jogi ismeretek közszolgálati képzési tananyagbeli túlsúlyában, a jogi végzettséggel rendelkező köztisztviselők jelentős számában és nem utolsósorban a jog szervezetfejlesztési, szervezet-korszerűsítési eszközként való alkalmazásában megnyilvánuló – „jogias jellegéből” következően a jogi megfelelés vizsgálatára – akár tartalmi, akár formai oldalról – a legalapvetőbb megközelítési mód,¹⁰ ez azonban nem ad választ minden felmerülő kérdésre.

Az SZMSZ a szervezet működését meghatározó legfontosabb előírás-gyűjteménynek tekinthető, amelynek kontrollja egyszerre szolgálja a jogszabályoknak való megfelelés biztosítását és a szervezeti működés hatékonyságának fokozását. Az előbbire jó példa, hogy az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként folytatott, költségvetési szerveket érintő ellenőrzései során hangsúlyos szerepet kap a szervezetek belső szabályozása. Az ellenőrzések tapasztalatait összegző jelentésben a belső szabályozás megfelelőségének értékelése három szempont alapján történik:

- teljesülnek-e a jogszabályok által előírt szabályozási kötelezettségek, azaz elkészültek-e és hatályosak-e az előírt szabályzatok;
- azok tartalma megfelel-e a jogszabályi előírásoknak és a szakmai elvárásoknak; továbbá
- a belső szabályozás és a követett gyakorlat összhangban van-e, azaz a tevékenység a belső szabályozásban előírtak szerint zajlik-e.¹¹

Az ÁSZ általában háromfokozatú skála szerint értékeli; kiváló, megfelelő, fejlesztendő, illetve megfelelő, részben megfelelő, nem megfelelő megállapításokkal. Ugyanilyen fontos azonban az SZMSZ szervezet általi kontrollja is. Elfogadva, hogy a dokumentum a szervezeti kultúrát (is) leképezi, az a – pszichológiából kölcsönzött, szemléletes kifejezéssel élve – a szervezet „énképével”¹² szoros kapcsolatot mutat. Tükrözi, hogy a szervezet (a szabályozás létrehozói) mit tart (tartanak) fontosnak, és azt hogyan (milyen megfogalmazásban, milyen szövegkörnyezetben) rögzíti (rögzítik). Így megközelítve benchmark vizsgálatok tárgyát képezhetik a különböző szervezetek SZMSZ-ei, összehasonlításuk minőségfejlesztési célokat szolgálhat. A szabályozás minőségének értékelése – a „mit” és a „hogyan” kérdésre adandó válaszok keresése során – számos szempont szerint végezhető el. A szűkebb

⁸ KONDOROSI 2005: 188.

⁹ SEBŐK–GAJDUSCHEK–MOLNÁR 2020: 37–41.

¹⁰ GAJDUSCHEK 2012: 29, 37; RÓNAY 2014: 32–37.

¹¹ Lásd pl. Állami Számvevőszék 2021., Állami Számvevőszék: Jelentés. Az adatgyűjtés, adatfeldolgozás rendszerének ellenőrzése 2023, lásd: www.asz.hu/en/jelentesek

¹² Lásd PLÉH 2010.

szakterület elsősorban a jogszabályalkotás minőségi kérdéseit kutatja,¹³ a „jogszabályok alatti” szabályozási szint hangsúlyosan az irányítási rendszerek mentén jelenik meg. Az ISO 9000 szabványsorozatban a vevő (ügyfél) elégedettségének fokozása és a folyamat-szemlélet (magába olvasztva a rendszerszemléletet) alapelvi szinten jelenik meg, az irányítási rendszer minden aspektusában megjelenő integráló eszköz a megfelelő dokumentáltság biztosítása.¹⁴ A folyamatok nyomon követhetősége lényegében a tevékenységeket előíró és leíró adatok megfelelőségének függvénye. Az adatvagyonnal való gazdálkodás szükségessége ide vezethető vissza, a fogalmak és folyamatok egységes, szabványos kezelése pedig a kapcsolódó információs rendszerek interoperabilitásával kapcsolatos elvárásokra.¹⁵

Gyakran vizsgált kérdéskör a szabályozás nyelvezete. A technikainak, formainak tekintett szempont meghatározó jelentőségű a normák alkalmazhatósága és alkalmazása szempontjából is. A „jog nemcsak a felsorolások, hanem a fogalmak tudománya is [...] a jogban kellene a fogalmaknak legpontosabban körülírtaknak, a fogalmak használatának pedig a legkövetkezetesebbnek lenniük”.¹⁶ „A nyelvi pallérozottság (vagy annak hiánya) közvetlenül is befolyásolja jogszabályaink minőségét, ezen belül is azok hatékonyságát, illetőleg követését.”¹⁷ Az idézett, a jogalkotás minőségét értékelő szempontok általában (kevés kivételtől eltekintve) alkalmazhatók a jogszabálynak nem minősülő szabályozási produktumok esetében is.

A szakmaiság szempontjának szintén meghatározhatók tartalmi és formai jegyei. A szerzők által fontosnak tartott és kifejezetten javasolt további szempont a – leginkább a szervezéstudomány tereumába illeszkedő – befogadhatóság és alkalmazhatóság a felhasználó szemszögéből. Ez utóbbi megközelítés szerint megfelelő az olyan szabályozás, amelynek szövege fenntartja a figyelmet, segíti a szakmai tartalomban való eligazodást, érthető és értelmezhető, továbbá hasznosítható. Másképpen fogalmazva, felhasználóbarát szabályozásra van szükség. A szempont hangsúlyozásának oka, hogy a szabályozásnak „közös nyelvként” kell funkcionálnia ahhoz, hogy szervezetfejlesztési eszközként használható legyen.

Fentiekre tekintettel a szerzők tartalmi és formai aspektusból három-három értékelési szempontot javasolnak a szabályozások minőségének értékelésére. A javasolt vizsgálati szempontok az 1. táblázat szerint összegezhetők.

¹³ Kiss 2022: 187–188.

¹⁴ Lásd az MSZ EN ISO 9000:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Alapok és szótár és az MSZ EN ISO 9001:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Követelmények szabványokat.

¹⁵ Lásd FELBER 2014: 157–158; LAPOSA 2017: 234, 236; VESZPRÉMI 2018: 179–180.

¹⁶ KOI 2012: 39.

¹⁷ Kiss 2004: 289.

1. táblázat: Vizsgálati szempontok

Tartalom	<i>jogi</i>	jogi-szabályozási környezetnek (tartalmi) megfelelés
	<i>szakmai</i>	szükséges, koherens szakmai tartalom
	<i>szervezéstudományi</i>	érthetőség: világos normatartalom
Forma	<i>jogi</i>	jogszabályszerkesztési, szabályozási elvek és technikák alkalmazása
	<i>szakmai</i>	szakmai terminológia használata
	<i>szervezéstudományi</i>	feldolgozhatóság: világos szerkesztés és nyelvezet

Forrás: a szerzők szerkesztése

AZ ADATVAGYONNAL VALÓ FOGLALKOZÁS KEZDETEI

A magyar közigazgatási szervek iratkezelésének szabályozása a 18. században kezdődött. Mária Terézia 1769-ben rendelte el a „növedéki iktatás” bevezetését, amely biztosította az összes beérkező irat nyilvántartásba vételét. II. József 1780-ban vezette be az előadórendszert, amelyben az elintézendő ügyeket (beadványokat és válasziratokat) éves bontásban, előadónként kezelték. 1784-ben az előadórendszert az ügyosztályrendszer váltotta fel, amelyben az ügyeket ugyancsak éves bontásban, de már szervezeti egységenként tartották nyilván és kezelték.¹⁸ A köziratok hosszú távú őrzését biztosító Magyar Nemzeti Levéltár 1723-ban történt alapítása óta fogadja be a közfeladatot ellátó szervek iratanyagát, az iratkezelésre vonatkozó szabályzat kiadása – a hatályos jogszabálynak megfelelően – az illetékes levéltár egyetértésével történhet.¹⁹

Az iratok kezelése mellett – magától értetődően – maguknak az adatoknak a gyűjtése és különböző célú felhasználása is a közigazgatási tevékenység részét képezte és képezi ma is. A közigazgatási adatkezelés évezredes történetében az egyik legfontosabb feladatot az adóztatási és katonai célú összeírások és ezek feldolgozása jelentették. Jelentős mérföldkő volt a módszeres, rendszeres (tudományos igényű) statisztikai célú adatkezelés kialakulása, amely állami gazdaságpolitikai indíttatásra vezethető vissza (a statisztika szó a latin *status* ’állam’ szóból ered, a *statistica scientia* az állam ügyeiről szóló tantárgy neve volt).²⁰ A 17–18. században, a közgazdaság-tudomány önállósodásától nőtt meg az elméletek igazolását biztosítani képes, egzakt adatok iránti igény, így az adatgyűjtések szerepe.²¹ Hazánkban a statisztika a 19. század első felében egyes tárcák, szervek saját adatgyűjtéseit jelentette, a költséges adatfelvételek azonban nem voltak szakszerűek, és az adatok közzététele sem történt meg.²² A központi statisztikai szolgálat – az Országos Statisz-

¹⁸ JÁNOSSY 1929: 5–6.

¹⁹ 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.).

²⁰ Statisztika szócikk. *Magyar Nagylexikon* 2003.

²¹ HÜTTL 2002: 84.

²² KOVACSICS–VADAS 1950: 548–558.

tikai Hivatal – létrehozására 1848-ban Szemere Bertalan belügyminiszter terjesztett elő a nádor számára javaslatot, amely szerint a Hivatal feladata „a tervezendő törvényjavaslatok életalapjait kimutatni s megismertetni magunkat magunkkal”. A Hivatal Fényes Elek vezetésével a szabadságharc leveréséig működött a Belügyminisztériumon belül, majd a kiegyezés teremtette meg az önálló statisztikai szolgálat létrehozásának lehetőségét: 1867. május 25-én Gorove István földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter a minisztérium újonnan létrehozott statisztikai ügyosztályának – a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elődjének – élére Keleti Károlyt osztálytanácsosként nevezte ki. Az ügyosztály 1871-ben Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatallá alakult, az uralkodó ekkor hagyta jóvá ügykörét és szabályzatát. A Hivatal 1872-ben adta ki az első *Magyar Statisztikai Évkönyvet*, amely azóta is (1891 és 1892 kivételével) minden évben megjelenik.²³

Az adatvagyon értékével, hasznosításával foglalkozó első tanulmányok a 2000-es évek elején íródtak. A jogi szabályozás egy évtizeddel később született; a közigazgatási szervek által kezelt – ma már szinte kivétel nélkül elektronikus formában létező – adatok a nemzeti vagyonról szóló törvény alapján a nemzeti adatvagyon részét képezik.²⁴ A nemzeti adatvagyonról külön törvény rendelkezik, amely rögzíti a nemzeti adatvagyon fogalmát is.²⁵ Eszerint nemzeti adatvagyon: a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, közérdekből nyilvános adatok, kutatási adatok és személyes adatok összessége.²⁶ A kormányzati stratégiákban is kiemelt szerepet kap az adatvagyon védelme, kezelése és újrahasznosítása. A *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030* kiemelt célkitűzése („alapozó pillér”) az „adatgazdaság beindítása”: a dokumentum szerint „tudatossá és szabályozottá tesszük az adatok gyűjtését és másodlagos felhasználását, az adatvagyonnal való gazdálkodást mind a magán, mind az állami szektorban”.²⁷ Az adatvagyon-gazdálkodás nem azonos az adatvagyon kezelésével; míg az utóbbi az adatok „rendeltetésszerű használatát”, annak különböző formáit jelenti, az adatvagyon-gazdálkodás – a szerzők felfogásában – a szervezetek stratégiai és igazgatási feladatai körébe tartozik, amelynek – a digitalizációra tekintettel – természetesen van egy infokommunikációs területet érintő vetülete is.

Az egyes szervezetek által kezelt, illetve felügyelt adatvagyonnak – a már említett elsődleges és másodlagos felhasználáson túl – speciális „használati módja” az állam működésével kapcsolatos, közérdekű adatok megismerése. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog kommunikációs alapjog; a szabad véleménynyilvánításhoz való jog érvényesítésének, érvényesíthetőségének feltétele és eszköze. Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozatában foglalt indokolás szerint a közérdekű információkhoz való hozzáférés

²³ Lásd: www.ksh.hu/mult_kezdetek

²⁴ 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) 1. § (2) bekezdés i) pont.

²⁵ 2021. évi XCI. törvény (Adatvagyon tv.).

²⁶ Adatvagyon tv. 2. § a).

²⁷ Innovációs és Technológiai Minisztérium 2020: 24.

„lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat”.²⁸

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata továbbá kimondja, hogy „az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak”.²⁹ Hazánkban a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogát, továbbá azt, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi, az Alaptörvény rögzíti.³⁰

Az Alaptörvényben felhatalmazott szervezet, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 *Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése* című kiemelt projekt kedvezményezettjeként – „célul tűzte ki az információszabadsághoz fűződő alkotmányos jog magyarországi érvényesülésének átfogó, tudományos alaposágú feltérképezését, továbbá a kutatási megállapítások alapján a jogi és egyéb szolgáltató környezet javítását célzó koncepciók, javaslatok és eszközök kidolgozását”.³¹

A projekt három kutatás során a közfeladatot ellátó szervek Infotv.-ben előírt, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételére vonatkozó – az SZMSZ-ek nyilvánossága kapcsán már említett – kötelezettségének teljesülését és az ezen adatok megismerésére irányuló adatigénylések teljesítésének gyakorlatát vizsgálta az önkormányzatok, a központi közigazgatás, valamint a közigazgatáson kívüli, de közpénzzel gazdálkodó és/vagy közfeladatot ellátó egyéb szervezetek vonatkozásában. A kutatások eredményei azt mutatták, hogy bár a magyar szabályozás nemzetközi viszonylatban is megfelelő, egyes esetekben kiemelkedő, az előírt kötelezettségek adatkezelő szervek általi végrehajtása sok esetben „erősen fejleszten-dő”.³² A projekt kereteiben megvalósult negyedik kutatás az úgynevezett „korrekciós mechanizmusokat” vizsgálta, azaz mindazon tényezőket, amelyek „arra készítetik az adatkezelőket, hogy a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatokat adják ki”.³³ Ez utóbbi, a gyakorlati megvalósítást ösztönző (már létező, illetve kialakítani javasolt) feltételeket, tényezőket számba vevő kutatás jelen tanulmány tárgya szempontjából legfontosabb és az adatvagyon-gazdálkodás során is megfontolandó megállapítása, hogy „az információszabadság hatékonyabbá

²⁸ 32/1992. (V. 29.) AB határozat III. 1.

²⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat IV. 6.

³⁰ Alaptörvény VI. cikk (3)–(4) bekezdés.

³¹ Összefoglaló jelentés 2022: 4.

³² Összefoglaló tanulmány 2022: 16.

³³ Összefoglaló tanulmány 2022: 53.

válásához nem az elérhető információk körének bővítése, hanem a ténylegesen releváns információk minél könnyebb elérhetősége és megismerhetősége vezethet [...] a »minél szélesebb nyilvánosság« helyett az »okos nyilvánosság« szemlélet szerinti megközelítést javasolják a szakértők”.³⁴ Vagyis a megfelelő szabályozás, a szabályozás teljesítését ösztönző megfelelő eszközök és módszerek háttérében megfelelő szemlélet, megközelítés kell hogy álljon, amely a tanulmányban rögzített (terjedelmi okok miatt részletesen nem elemezhető) megállapítások és javaslatok alapján holisztikus és gyakorlatias. Ugyancsak megszívlelendők azok a javaslatok, amelyek az eltérő szabályozások harmonizációját, a felelőségi körök egyértelmű meghatározását, „témafelelős” megbízását, a végrehajtók proaktivitásának elősegítését, az önellenőrzést, a jó gyakorlatok megismerését és átvételét, központi útmutatók, módszertanok, segédletek kidolgozását és közzétételét célozzák.

AZ ADATVAGYON-GAZDÁLKODÁS MEGJELENÉSE A SZABÁLYOZÁSOKBAN

A tanulmány a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvényben nevesített tizenkét minisztérium közül sorrendben az első négynek a 2022. február 1-jén hatályos szervezeti és működési szabályzatait emeli ki és hasonlítja össze a közigazgatási szervek adatkezelését érintően három különböző szempont alapján. A szerzők azt vizsgálják, hogyan jelenik meg az SZMSZ-ben

- az adatvagyon fogalma és az adatvagyon-gazdálkodás,
- az iratkezelésért való felelősség, továbbá
- az adatvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos egyes konkrét jogszabályi rendelkezések teljesítése (általános jelleggel).

A vizsgált négy SZMSZ:

- 10/2019. (XII. 30.) AM utasítás az Agrárminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról;
- 12/2022. (VI. 28.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról;
- 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról;
- 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

Az első és második kérdés az adat- és dokumentumkezelés (mint az adatok hagyományos hordozója) legutóbb, illetve legkorábban szabályozott kezelési módjára irányul. A harmadik kérdés két hagyományos védelmi intézkedés – szabályozás és szervezeti szintű

³⁴ Összefoglaló tanulmány 2022: 55.

felelős kinevezése, megbízása – megvalósítási módjaira kérdez rá. Az intézkedésekre vonatkozó jogszabályi előírásokat a 2. táblázat tartalmazza.

2. táblázat: Szervezeti szabályozás és felelősök az adatkezelés területén

Tárgykör	Megbízandó, kinevezendő felelős	Kidolgozandó szabályozás	Előíró jogszabály
Adatvédelem	adatvédelmi tisztviselő	adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat	Infotv. 25/L. § (1) bekezdés, 25/A. § (3) bekezdés
Minősített adatok kezelése	biztonsági vezető	biztonsági szabályzat	Mavtv. 23. § (2) bekezdés. 90/2010. (III. 26.) Korm. rend. 58. § (1) bekezdés.
Információ-biztonság	elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személy vagy elektronikus információbiztonsági szervezeti egység	informatikai biztonsági szabályzat	Ibtv. 11. § (1) bekezdés c) pont, 13. § (4) bekezdés, 11. § (1) bekezdés f) pont.
Ügyvitel, iratkezelés	–	iratkezelési szabályzat	Ltv. 10. § (1) bekezdés.

Forrás: a szerzők szerkesztése

[Megjegyzés: 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.), 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről, 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról (Ibtv.)]

EREDMÉNYEK

Általános észrevételek

A vizsgált négy SZMSZ közül hármat 2022-ben adtak ki, azután, hogy a 2022. április 3-i országgyűlési választásokat követően a minisztériumok rendszerét, illetve az egyes minisztériumok feladatkörét átalakították. A változtatások az Agrárminisztériumot nem érintették, az elemzés időpontjában hatályos SZMSZ-t 2021. október 1-jén adták ki.

A vizsgált dokumentumok más központi államigazgatási szervek hasonló dokumentuma-ihoz viszonyítva azoknál terjedelmesebbek. Az utóbbiak 30–50 oldalt tesznek ki, a minisztériumok esetében ez a szám 120 és 250 oldal között mozog. A hosszabb szövegezés a minisztériumi rendszer 2010-ben végrehajtott átalakításának következménye. Ekkor a „klasszikus reszort-elvet” – néhány kivételtől eltekintve – az összefüggő feladatcsoportok szerinti csoportosítás váltotta fel, aminek eredményeként egy-egy miniszter már több ágazat irányításáért

felel, így egy-egy minisztériumi SZMSZ már több hagyományos közigazgatási ágazat feladatcsoportját is rögzíti, és az ágazati tagolódás nem minisztériumok között, hanem minisztériumon belül – jellemzően államtitkárságonként – jelenik meg.³⁵

Az SZMSZ-ek általános felépítése nagyon hasonló; az általános (alapvető adatokat tartalmazó) rendelkezéseket a minisztérium vezetésére, majd a szervezetre, szervezeti egységeire, továbbá a minisztériumi működésre, eljárásrendekre vonatkozó fejezetek követik. A szerkezeti mellett tartalmi és megfogalmazásbeli hasonlóságok, sőt azonosságok is vannak. A tanulmányban kiemelt szabályozási elemeken túl például a kiadmányozási jog definíciója mind a négy dokumentumban azonos, a kiadmányozás formai követelményeit tartalmazó minta a két legújabb SZMSZ-ben (EM és ÉKM) megegyezik. Az idézett szabályozási fordulatok egyértelmű bizonyítékai annak, hogy a szabályozási toposzok átvétele jellemző gyakorlat és a „szabályozási szabványosítás” egyik eszköze.

A szabályzatok legterjedelmesebb részét minden esetben az egyes szervezeti egységek feladatainak és felelősségeinek részletezése adja. E tekintetben már észlelhető különbség a vizsgált dokumentumok között, sőt egy-egy dokumentumon belül is. Értelemszerűen nem a szakmai feladatok tartalmi különbségéről van szó, hiszen ez magától értetődő. A különbség a feladatok tagolása, a feladatmeghatározások megfogalmazása, szerkesztése, a szabályozás mélysége, a rendelkezések konzisztenciája tekintetében érzékelhető.

Az adatvagyonra és az adatvagyon-gazdálkodásra, valamint az „adathasználatra” vonatkozó szabályozási elemek

Az SZMSZ-ekben a közigazgatási szerv általi adatkezelés (adathasználat) „klasszikus” formáival számos rendelkezés foglalkozik. A szakmai jellegű tevékenységeket érintően a leggyakoribb szabályozási fordulatok – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak:

- szakterületet érintő nyilvántartások vezetése, országos nyilvántartások vezetése;
- szakmai és kontrolling-adatgyűjtés, adatgyűjtési feladatok irányítása, végrehajtásának ellenőrzése;
- adatfeltöltés és az adatfeltöltés irányítása;
- felelősség a szakmai adatok megőrzéséért, karbantartásáért, fejlesztéséért;
- jelentési és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése (nemzeti, nemzetközi, európai uniós szinten);
- közérdekű adatszolgáltatási feladatok ellátása, közérdekű adatok közzététele, aktualizálása;
- személyes adatok kezelése, védelme;
- minősített adatok védelme;
- honlapok szakmai kezelése;
- adatszolgáltatás hatósági és egyéb (jogi) eljárásokban;

³⁵ GELLÉN et al. 2013: 46; LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017: 84.

- statisztikai feladatok ellátása, statisztikai adatszolgáltatás, statisztikai adatok összegzése és elemzése, közreműködés az Országos Statisztikai Adatfelvételi Programban;
- irányított szervek adatszolgáltatásainak ellenőrzése, adatszolgáltatásra kötelezése;
- ágazati digitalizációban való közreműködés.

Külön csoportot jelent az adatkezelő rendszerek működtetésével kapcsolatos informatikai, információvédelmi tevékenységek rögzítése; ilyen technológiai jellegű tevékenységek:

- adatok központi tárolása;
- adatközpont fenntartása;
- információs rendszerek (szakrendszerek) működtetése;
- rendszerek közötti adatcsere biztosítása;
- európai információs rendszerekhez kapcsolódás biztosítása;
- rendszerek fejlesztésével kapcsolatos informatikai és információvédelmi tevékenység;
- ágazati digitalizációban való közreműködés.

További csoportot képeznek a stratégiai jellegű – az adatvagyon-gazdálkodás felé mutató – fordulatok:

- felelősség az ágazati adatok megőrzéséért, karbantartásáért és fejlesztéséért, ezen adatok szolgáltatásának, jogszerű felhasználásának és forgalmazásának ellenőrzéséért, valamint országos összegzéséért, elemzéséért és az ezzel kapcsolatos szervezési feladatok ellátásáért;
- a minisztérium hatáskörébe tartozó szakterületekről származó ágazati adatok egységes információs infrastruktúrában való kezelésének biztosítása, a minisztériumon belüli és nemzetgazdasági szintű nemzeti és nemzetközi használhatóságának és szolgáltatásának megvalósítása, különös tekintettel az európai uniós előírásokban foglalt kötelezettségekre.

A fenti felsorolás kiemelés, amely rámutat, hogy minisztériumonként és a szervezeten belül szakterületenként számos eltérő – tartalmi és formai – szabályozási megoldás és megfogalmazás él párhuzamosan, ráadásul a közigazgatási szakzsargon használata is tetten érhető a szabályozásban. A felsorolt tevékenységeket a „közreműködik, részt vesz, felelős, gondoskodik, ellátja, koordinálja, végzi, biztosítja, irányítja” kifejezések tengere veszi körül, amelyben a hosszú szöveget olvasó könnyen elveszhet anélkül, hogy első olvasásra kiderülne számára, egy-egy feladatot ki irányít, ki hajt végre, és ki működik benne közre. Máskor azonos feladatok megfogalmazása is eltér az SZMSZ különböző pontjain, csak többszöri összeolvasás segíthet a tisztázásban. Észszerű és hasznos a tevékenységekkel érintett informatikai rendszerek nevesítése; ez esetben a kérdés az, hogy minden szakterület rögzíti-e, és ha igen, pontosan rögzíti-e alkalmazásgazdaként a szakmai irányítása alá tartozó rendszereket – azaz például az SZMSZ „rendszerkatalógusa” egyezik-e az információvédelmi jogszabály által előírt, kötelezően vezetendő rendszernyilvántartással. Ha nem, akkor szabályozási rés keletkezik.

Az adatvagyon fogalma mind a négy minisztérium esetében szerepel az SZMSZ-ben. Ez nagyon jó arány, mivel az elemzésben nem szereplő további nyolc minisztérium közül mindössze két esetben jelenik meg a kifejezés. A Honvédelmi Minisztériumban a Stratégiai Monitoring, Modellező, Elemző és Értékelő Főosztály végzi a képességfejlesztési programok „komplex szakmai információs adatvagyonának” karbantartását, naprakész vezetését. Magasabb szintet képvisel a Miniszterelnöki Kabinetiroda szabályozása, amely a nemzeti szintű adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatos feladatokat tartalmazza. A szabályozás szerint a közigazgatási államtitkár e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért való felelősségi körébe tartozó feladatai keretében „összehangolja az infokommunikációhoz, ezen belül az informatikához és az e-közigazgatáshoz kapcsolódó, valamint a nemzeti adatvagyon- és szoftverlicenc-gazdálkodással kapcsolatos szabályozást, az ehhez szükséges kormányzati döntések előkészítését, és felügyeli azok végrehajtását, továbbá előkészíti a nemzeti szoftverlicenc-gazdálkodással, valamint a nemzeti adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatos előterjesztéseket, jelentéseket”. E tevékenységében a Közigazgatási Államtitkári Titkárság keretei között működő Szervezeti és Vezetési Auditálást Támogató Osztály segíti.³⁶

A fogalom megjelenése a szabályozásban bizakodásra okot adó jelenség, hiszen utal arra, hogy a téma már szakmai szinteken is jelen van. Szigetszerű, esetleges alkalmazása viszont azt jelzi, hogy még nem megszokott, bevett fogalom; sem a kifejezés, sem annak tartalma még nem a szakmai rutin része.

A vizsgált négy SZMSZ közül háromban szerepel szakmai – ágazati irányítási – feladatkörhöz kapcsolódóan nevesítve a nemzeti adatvagyon egy-egy szegmensének a kezelése. A minisztériumok „saját” (a szervezet működésével összefüggésben keletkező és kezelt) adatvagyonát nem említik.

A Belügyminisztérium (BM) esetében az egészségügyi ágazati adatvagyon kezelésével összefüggő feladatok és felelőségek két szinten jelennek meg. Az egészségügyi finanszírozásért és fejlesztésért felelős helyettes államtitkár fejlesztési feladatkörében koordinálja és felügyeli az egészségügy ágazati adathasznosítás és adatvagyon fejlesztési célú folyamatait. Az irányítása alatt álló Egészségügyi Fejlesztéspolitikai Főosztály pedig:

- kezdeményezi és koordinálja a feladatkörébe utalt egészségügyi ágazati adatvagyon-gazdálkodási feladatokat érintő szabályozási, jogalkotási és jogszabály-módosítási feladatokat;
- koordinálja és ellenőrzi az egészségügyi ágazat adathasznosítási és adatvagyon-fejlesztési célú folyamatait;
- felügyeli és koordinálja az ágazati adatstratégia és adatvagyon-gazdálkodási stratégia megtervezését, végrehajtását és kommunikációját;
- meghatározza és koordinálja az adatgazdálkodási és hasznosítási tevékenységek irányítási folyamatait, valamint a kapcsolódó feladat- és felelősségi köröket;

³⁶ 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás 36. § b) pont, e) pont, 2. függelék 1.6.0.1.1.

- koordinálja és felügyeli az adatvagyon-hasznosítás szervezeti, eljárásrendi és adminisztrációs kereteinek kialakítását és működését;
- szükség esetén kezdeményezi stratégiai döntések meghozatalát az adatvagyon-gazdálkodási folyamatok tekintetében.

Az egészségügyi ágazati adatvagyon-gazdálkodási feladatok részletes szabályozása egyértelműen utal ezen adatok jelentőségére, és összhangban van az Európai Unió 2022. májusban elkészült, az európai egészségügyi adatterről szóló rendelettervezetének célkitűzéseivel. Az EU-dokumentum – az európai adatstratégia alapján – az első európai közös adattér kialakítására tesz javaslatot, amely – a tervek szerint – elő fogja segíteni a különböző típusú elektronikus egészségügyi adatok jobb cseréjét és az ezekhez az adatokhoz való hozzáférést, így nemcsak az egészségügyi ellátást (az adatok elsődleges felhasználását) fogja támogatni, hanem az egészségügyi kutatást, innovációt, szakpolitikai döntéshozatalt, szabályozási célokat és személyre szabott orvoslási célokat (vagyis a másodlagos felhasználást) is.³⁷

Az Energiaügyi Minisztérium esetében szintén helyettes államtitkári szinten jelenik meg a feladat: az energiaügyi infokommunikációért felelős helyettes államtitkár a minisztérium irányítása alatt álló ágazatok tekintetében javaslatot tesz az ágazati adatvagyon-gazdálkodás rendszerére, javaslatot terjeszthet elő a minisztérium által felügyelt adatvagyon hasznosítására. Az energiaügyi miniszter a bányászati ügyekért, az energiapolitikáért, a környezetvédelemért, a hulladékgazdálkodásért, a víziközmű-szolgáltatásokért és a nemzeti közműszolgáltatásokért felel, így SZMSZ-ben rögzített feladata ezen ágazatok adatvagyonára tekintetében értelmezendő.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium esetében főosztályi feladatként jelenik meg a nemzeti tervvagyon kezelése; a Dokumentációs Főosztály ellátja a nemzeti tervvagyon tulajdonosi és szerzői jogi feladatait: ide tartozik a nemzeti tervvagyonnal kapcsolatos megkeresések ügyintézése, szerzői jogi jogosult kutatás, felhasználási engedéllyel kapcsolatos információadás, nemzeti tervvagyonnal kapcsolatos felhasználási szerződések előkészítése, egyeztetése, megkötése, valamint ezekről nyilvántartás vezetése.

Az első két szervezetnél stratégiai jellegű – valóban adatvagyon-gazdálkodási szakmai – feladatról van szó. Ezt erősíti az is, hogy a minisztériumok stratégiai szakterületei is feladatot kaptak a témában: a BM SZMSZ-e szerint a Stratégiai Főosztály javaslatot dolgoz ki a minisztérium által felügyelt adatvagyon felhasználására és fejlesztésére, az EM-ben a stratégiáért felelős helyettes államtitkár javaslatot terjeszthet elő a minisztérium által felügyelt adatvagyon hasznosítására, az irányítása alatt álló Stratégiai Főosztály javaslatot dolgozhat ki a minisztérium által felügyelt adatvagyon hasznosítására. Az ÉKM esetében nevesített feladatok inkább az adatvagyon egy részének kezelését érintik.

Bár az adatvagyon fogalma kifejezetten nem jelenik meg az Agrárminisztérium SZMSZ-ében, adatvagyon-gazdálkodási felfogást tükröznek a térinformatikai ágazati adatok

³⁷ Európai Bizottság 2022.

gondozására vonatkozó (az előzőekben már példaként idézett) előírások a Földügyi és Térinformatikai Főosztály feladatai között.

Az adatvagyon kezelésének – a szakmai jellegű tevékenységeken túl – meghatározó területe az adathasználat infokommunikációs támogatása; az adatokat tároló, feldolgozó és továbbító rendszerek üzemeltetése, fejlesztése. Ilyen jellegű feladatokról két SZMSZ rendelkezik. Az Agrárminisztérium Biztonsági és Informatikai Főosztálya információbiztonsággal összefüggő, illetve informatikai feladatai körében „biztosítja a Minisztérium ágazati adatvagyonának IT felügyeletét”. A Belügyminisztérium Rendvédelmi Informatikai és Elektronikus Rendszerek Működtetéséért és Fejlesztéséért Felelős Főosztálya a minisztérium adatvagyon-nyilvántartásaihoz, a közneveléshez és a szociális ügyekhez, valamint a hatáskörébe rendelt elektronikus információs rendszerekhez kapcsolódó informatikai szakmai felügyeleti és koordinációs, illetve szolgáltatásmenedzselési és monitoringfeladataival összefüggésben az informatikai fejlesztések tervezésével, végrehajtásával, ellenőrzésével, felügyeletével kapcsolatos tevékenységet végez.

Az adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatban rögzített feladatokat a 3. táblázat foglalja össze.

3. táblázat: Az adatvagyon-gazdálkodással kapcsolatban rögzített feladatok összehasonlítása

	AM	BM	EM	ÉKM
Nevesített adatvagyon és felelősségi szint		egészségügyi ágazati adatvagyon – helyettes államtitkár – főosztály	felügyelt ágazatok adatvagyonja (bányászat, energiapolitika, környezetvédelem, hulladékgazdálkodás, víziközműszolgáltatás, nemzeti közműszolgáltatások) – helyettes államtitkár – főosztály	nemzeti tervvagyon – főosztály
Kapcsolódó IT-tevékenység és felelősségi szint	ágazati adatvagyon IT- (informatikai és információvédelmi) felügyelete – főosztály	a minisztérium adatvagyon nyilvántartásaihoz, a közneveléshez és a szociális ügyekhez kapcsolódó és egyéb meghatározott elektronikus információs rendszerekhez kapcsolódó informatikai szakmai felügyeleti és koordinációs, továbbá szolgáltatásmenedzselési és monitoringfeladatok – főosztály		

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az iratkezelés szervezeti szabályozására vonatkozó előírások

Az iratkezelés szervezeti szintű szabályozásának gyökerei régi hagyományokon alapulnak. Ennek köszönhetően az előírások – minden vizsgált SZMSZ-ben – sokkal részletesebbek, és a feladatok a szervezet több szintjén is megjelennek. A szabályozási egységesítésre törekvés itt is tetten érhető: a két legmagasabb szintű felső vezetőre (miniszter és közigazgatási államtitkár) vonatkozó szabályozás szinte szó szerint megegyezik. A helyettes államtitkári szintre vonatkozó szabályozás tartalmában már némileg eltér. A főosztályok szabályozásért való felelőssége tartalmilag megegyezik; még akkor is, ha ugyanazon feladatot a minisztériumok különböző feladatcsoportok részeként határozzák meg (igazgatási-szabályozási, funkcionális-szakmai, kodifikációs).

A BM és az EM SZMSZ-ében a szabályozás négy vezetői szintet említ. Ennek oka, hogy míg az Agrárminisztériumban és az Építési és Közlekedési Minisztériumban az iratkezelésért felelős szervezeti egység a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt működik, az előbbi kettőben a jogi ügyekért felelős helyettes államtitkár irányítja közvetlenül az iratkezelésért felelős szakterületeket. Az iratkezelés szervezeti irányításáért, megszervezéséért, támogatásáért és ellenőrzéséért felelős főosztályok ezt a tevékenységet sosem kizárólagos feladatként végzik; az AM-ben a személyügyi-igazgatási, az EM-ben és az ÉKM-ben a biztonsági (személy-, objektum-, informatikai biztonsági, titokvédelmi) feladatcsoporthoz kapcsolódik. A BM ebben a tekintetben rendhagyó; mivel ez a minisztérium látja el az iratkezelés országos szakirányítási feladatait is, ebben az esetben a szervezeti és az országos iratkezelés-irányítás feladatai kapcsolódnak össze főosztályi keretek között. Szervezeti különbség az is, hogy három minisztériumban (AM, BM, ÉKM) az iratkezelési tevékenységet az érintett főosztályokon belül külön osztály látja el, ilyen iratkezelési szervezeti elem az EM-ben nincs nevesítve.

Teljesen egyedi – más minisztériumban, illetve más szakterületen nem megjelenő – megoldást jelent az AM-ben az iratkezelési szabályozás előkészítéséért való felelősség megjelenítése az ágazati irányítási feladatok között.

Az iratkezelésre vonatkozó irányítási és szabályozási feladatok összefoglalását a 4. táblázat mutatja.

4. táblázat: Az iratkezelésre vonatkozó irányítási és szabályozási feladatok összehasonlítása

AM	BM	EM	ÉKM
Minisztériumi (szervezeti) irányítás			
<i>miniszter</i>			
	– meghatározza az ügykezelés előírásait	– meghatározza az iratkezelés előírásait – kiadja a minisztérium egyedi iratkezelési szabályzatát	– meghatározza az iratkezelés előírásait

AM	BM	EM	ÉKM
<i>közigazgatási államtitkár</i>			
<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását 	<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását 	<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását – irányítja a minisztérium iratkezelési tevékenységét – gondoskodik a minisztérium iratkezelési szabályzatának elkészítéséről és karbantartásáról 	<ul style="list-style-type: none"> – biztosítja az ügyintézés és iratkezelés szabályainak megtartását – irányítja a minisztérium nyílt és minősített iratkezelésével összefüggő tevékenységét
<i>helyettes államtitkár</i>			
	<p>a jogi és koordinációs helyettes államtitkár</p> <ul style="list-style-type: none"> – gondoskodik az iratkezelés követelményeinek érvényesítéséről 	<p>a jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár</p> <ul style="list-style-type: none"> – irányítja a minisztérium iratkezelési tevékenységét – gondoskodik a minisztérium iratkezelési szabályzatának elkészítéséről és karbantartásáról 	
<i>főosztály</i>			
<p>Személyügyi és Igazgatási Főosztály igazgatási feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – felelős a Minisztérium Iratkezelési Szabályzatának elkészítéséért, ennek folyamatos karbantartásáért 	<p>Iratkezelési és Iratfelügyeleti Főosztály funkcionális feladataival összefüggésben</p> <ul style="list-style-type: none"> – elkészíti az iratkezelési szabályzatot és a másolatkészítési szabályzatot, valamint gondoskodik azok naprakész állapotban tartásáról és betartatásáról 	<p>Igazgatási és Biztonsági Főosztály kodifikációs feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – elkészíti és folyamatosan karbantartja a minisztérium Iratkezelési Szabályzatát 	<p>Biztonsági és Iratkezelési Főosztály kodifikációs feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – előkészíti a minisztérium egyedi iratkezelési szabályzatát
<i>Ágazati irányítás</i>			
<i>főosztály</i>			
<p>Földügyi és Térinformaticai Főosztály kodifikációs feladatai körében</p> <ul style="list-style-type: none"> – felelős a mezőgazdasági igazgatási szerv egységes iratkezelési szabályzatára vonatkozó szabályozás szakmai előkészítéséért 			
<i>Országos szakirányítás</i>			
<i>főosztály</i>			
	<p>Iratkezelési és Iratfelügyeleti Főosztály</p> <ul style="list-style-type: none"> – előkészíti az iratkezeléssel összefüggő jogszabályokat – koordinálja és ellenőrzi a közfeladatot ellátó szervek iratkezelési tevékenységét 		

Forrás: a szerzők szerkesztése

Adatvédelmi szabályzatok és felelősök

A jogszabályi előírásokból fakadó, a szerzők által vizsgált két adatvédelmi kötelezettséget (szabályzatalkotás, felelős nevesítése) a minisztériumok természetesen teljesítették. A végrehajtás módját tekintve ismét találhatók különbségek. Bár a hivatkozott jogszabályok pontosan megnevezik a kiadandó szabályzatokat, a megnevezések nem minden esetben találhatók meg az SZMSZ-ekben, a szervezetek többször élnek a körülírás módszerével, amely egy nagyon gyakorlati szempont alapján egyáltalán nem segíti a szabályzatot olvasó jogalkalmazót: a kifejezésre történő keresés nem ad találatot, jóllehet mai világunkban a hosszabb szövegekben való eligazodásnak ez a bevett módja. Ráadásul, az egyébként sem rövid rendelkezések hosszát is kedvezőtlenül befolyásolják. Hasonló a helyzet a nevesített felelősi pozíciókkal, munkakörökkel is. A „biztonsági vezető” mint legrövidebb és leginkább logikus megnevezésű munkakör mindenütt szó szerint megjelenik, a néhány éve változott – egyébként a magyar közigazgatási terminológiától kissé idegen – „adatvédelmi tisztviselő” kifejezés még nem általános, az „elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős” személy kifejezést pedig egyetlen SZMSZ sem alkalmazza, helyette a szervezetek a jóval rövidebb „információbiztonsági felelős”, „informatikai biztonsági felügyelő” megnevezéseket szerepeltetik, eltérő jelentésárnyalattal. Ez a megoldás jelzés lehet a jogalkotó felé is: talán célszerűbb lenne szabatosabb megnevezés használata a jogszabályban is (most nem térünk ki az információs és informatikai rendszerek közötti különbségtétel egyébként bőséges irodalmára). Az idézett példák jól rávilágítanak, hogy a szabályozásban – legyen szó jogszabályról, közjogi szervezetszabályozó eszközről vagy belső rendelkezésről – az egyértelmű, pontos, következetes és puritán nyelvhasználat kívánatos lenne; segítené a megértést és az alkalmazást is.

Az idézett kötelezettségek teljesítésére vonatkozó adatok összehasonlítása alapján megállapítható, hogy a személyes adatok igazgatási-szabályozási védelme hagyományosan a jogi támogató tevékenységek körébe illeszkedik. Az adat- és titokvédelem egyéb területei – elsősorban informatikai, információtechnológiai meghatározottságuk folytán – a biztonsági szakterületen koncentrálnak. Az ügyvitelszervezés (iratkezelés) „keresi a helyét” a jogi és a biztonsági terület között. Amennyiben a felelősségek elosztásának vizsgálatába bevonjuk az integritás-tanácsadói munkakört is (az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéséért felelős munkatársat, akinek kijelölése 2013 óta jogszabályban előírt kötelezettség), látható, hogy ez a feladat két minisztérium esetében (AM, ÉKM) szintén a biztonsági szakterületen található. Adódik a feltételezés, hogy a biztonsági (és igazgatási, iratkezelési) feladatokat ellátó szakterület egyre inkább a szervezeti megfelelés (*compliance*) biztosításának letéteményese lehet. A feltételezést megerősíti az a tény is, hogy jelenleg jogszabály két irányítási rendszer működtetésére vonatkozóan tartalmaz kifejezett előírást, illetve áttételes utalást. Az integritásirányítási rendszert mind a négy SZMSZ részletezi, az információbiztonság-irányítási rendszert (informatikai biztonságirányítási rendszerként) az AM és az ÉKM SZMSZ-e említi, ahol mindkét feladatkör a biztonsági szakterületre lett telepítve.

Az adatvédelmi kötelezettségekre vonatkozó, vizsgált intézkedéseket az 5. táblázat foglalja össze, kiegészítve három további kapcsolódó, szintén kötelezően elkészítendő szabállyal kapcsolatos felelőségek rögzítésével. Ez utóbbiak szintén az adaptációs különbségekre mutatnak kiváló példát.

5. táblázat: Az adatvédelmi kötelezettségekre vonatkozó intézkedések összehasonlítása

Tárgykör	AM	BM	EM	ÉKM
Adatvédelem				
adatvédelmi tisztviselő	BIF „felügyeli a személyes adatok védelmével kapcsolatos tevékenységet”	JAF „szervezetén belül működik az adatvédelmi tisztviselő”	JF „ellátja az adatvédelmi tisztviselő tevékenységet”	PASZÜF „ellátja az adatvédelmi tisztviselő tevékenységet”
adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat előkészítője (szabályzat megnevezése, ha nem azonos a jogszabályi kifejezéssel)	JF + BIF („adatvédelmi szabályzat”)	JAF („adatvédelmi szabályzat”)	JF	PASZÜF („közérdekű adatok közzétételi szabályzata, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok megismerésének rendjéről szóló szabályzat”)
Minősített adatok kezelése				
biztonsági vezető	BIF vezetője	IIF vezetője	„IBF ellátja a biztonsági vezetői feladatokat”	BIF vezetője
biztonsági szabályzat előkészítője	JF + BIF	IIF	IBF	BIF
Információbiztonság				
elektronikus információ rendszer biztonságáért felelős személy (BM esetében: szervezeti egység)	„az információbiztonsági felelős önállóan jár el, kiadmányozási joga van, a közigazgatási államtitkárnak tartozik beszámolni”	„információbiztonsági felügyeleti tevékenységet ellátó” RIERMFFF	IBF „ellátja az informatikai biztonsági felügyelő feladatát”	BIF „gondoskodik a minisztérium elektronikus biztonsági feladatai ellátásáról”
informatikai biztonsági szabályzat előkészítője (előírás idézése, ha nem szerepel a jogszabályi megnevezés)	BIF felelős „az informatikai biztonság kialakítására, annak megfelelő elérésére, illetve fenntartására vonatkozó irányelvek, tervek és szabályok előkészítéséért”	RIERMFFF	IBF	BIF „előkészíti az informatikai biztonság kialakítására, annak megfelelő elérésére, illetve fenntartására vonatkozó irányelveket, terveket és szabályokat”
rejtjelszabályzat előkészítője (előírás idézése, ha nem szerepel a jogszabályi megnevezés)	nincs rá utalás	RIERMFFF	nincs rá utalás	BIF „gondoskodik a rejtjeltevékenység ellátásáról, kidolgozza az ehhez szükséges szabályzókat”

Tárgykör	AM	BM	EM	ÉKM
archiválási szabályzat előkészítője	nincs rá utalás	nincs rá utalás	van rá utalás, de felelős nincs nevesítve	nincs rá utalás
Ügyvitel, iratkezelés				
iratkezelési szabályzat előkészítője	SZIF	IIF	IBF	BIF
másolatkészítési szabályzat előkészítője	nincs rá utalás	IIF	van rá utalás, de felelős nincs nevesítve	nincs rá utalás
Rövidítések feloldása	BIF: Biztonsági és Informatikai Főosztály JF: Jogalkotási Főosztály SZIF: Személyügyi és Igazgatási Főosztály	IIF: Iratkezelési és Iratfelügyeleti Főosztály JAF: Jogtanácsosi és Adatvédelmi Főosztály RIERMFFF: Rendvédelmi Informatikai és Elektronikus Rendszerek Működtetéséért és Fejlesztéséért Felelős Főosztály	IBF: Igazgatási és Biztonsági Főosztály JF: Jogi Főosztály	BIF: Biztonsági és Iratkezelési Főosztály PASZÜF: Perképviseleti, Adatvédelmi és Szerződéses Ügyek Főosztálya

Forrás: a szerzők szerkesztése

KÖVETKEZTETÉSEK

A szabványosítás „olyan tevékenység, amely általános és ismételten alkalmazható megoldásokat ad fennálló vagy várható problémákra azzal a céllal, hogy a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb legyen”.³⁸ A fogalom termékekre, eljárásokra, szervezeti működésre egyaránt alkalmazható; műszaki, társadalmi, gazdasági és jogi rendszerekben egyaránt. A közigazgatási szervezetek működésében számos területen szükség van a szabványosításra, a tanulmányban vizsgált adatvagyon-gazdálkodáshoz kötődő kérdések ezek között egy területként jelennek meg. Az informatikai rendszerek hatékony működésével és interoperabilitásával kapcsolatos igények a szabványosítást különösen fontossá teszik, már az alapfogalmak szintjén.

A tanulmány egyszerre kívánt ismertetést és módszertani javaslatot nyújtani a közigazgatási szervek alaptévékenységét támogató szabályozási feladatairól, illetve feladataihoz.

A megállapítások csak kiindulópontnak tekinthetők annyiban, hogy a szabályozásról teljes kép csak akkor alkotható, ha a többi, a szervezet tevékenységét szabályozó jogi szervezetszabályozó eszköz és belső rendelkezés hasonló előírásainak elemzésére, SZMSZ-ekkel való összevetésére sor kerül. Míg az előbbi normacsoport általában hozzáférhető, az utóbbi előírások nem minden esetben publikusak, így a külső szemlélő számára

³⁸ HABA et al. 1995: 9.

a mindenre kiterjedő értékelés nem megvalósítható. Ugyanakkor a javasolt módszer belső értékelés, illetve benchmarking kiindulópontja lehet. A kérdések akár más szabályozási, kontrollingtevékenység kapcsán bővíthetők. Különösen érdekes kérdés lehet az irányítási rendszerek alkalmazása, amire a tanulmányban is történt utalás, hiszen ez a fajta irányítási és szervezetfejlesztési szemlélet és eszköz nem túl régi keletű a magyar közigazgatásban, így a tapasztalatcsere mindenképpen hasznos lehet.

„A benchmarking tevékenységhez kapcsolódóan a tapasztalatok azt mutatják, hogy a közigazgatási szervek sokszor rossz néven veszik az egymással való összehasonlítást”, attól tartva, hogy ez szolgál alapként a teljesítményük alapján való rangsoroláshoz.³⁹ Ez a megközelítés elfedi a benchmarking lényegét; a benchmarking a jó gyakorlatok megismerésének és megosztásának és ezzel a fejlesztésnek az erőforrás-kímélő eszköze, amely tárgyától, hatókörétől függően számos területen könnyítheti a feladatellátást, így akár a közigazgatási belső szabályozással összefüggő tevékenységet is.

Hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási belső, szervezeti szintű szabályozás – az általában elterjedt felfogással szemben – nem (adminisztratív) cél, hanem a szervezetek irányításának, működtetésének és fejlesztésének alapvető eszköze. Emiatt nagyobb figyelmet érdemel mind a feladatokat előírók, mind az azokat végrehajtók részéről. A szabályozást is tanulni kell(ene), hogy rendeltetését betölthesse és segítse a szabályozással érintettek munkáját, ezáltal javítva a közigazgatási szerv működését, hozzájárulva a közigazgatás szolgáltatásait igénybe vevő ügyfelek – mindannyiunk – közigazgatással szembeni elégedettségének növeléséhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Állami Számvevőszék (2021): *Jelentés. Költségvetési szervek monitoring típusú ellenőrzése*

Online: https://szgyf.gov.hu/phocadownload/kozerdekuadatok/ASZ_ellenorzes_2021.pdf

Állami Számvevőszék (2023): *Jelentés. Az adatgyűjtés, adatfeldolgozás rendszerének ellenőrzése 2023*. Online: www.asz.hu/jelentesek

Európai Bizottság (2022): *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai egészségügyi adatterről*. COM(2022) 197 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52022PC0197&from=EN>

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. – HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. (2022): *Összefoglaló jelentés döntéshozók részére*. Online: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_jelentes_donteshozok_reszere.pdf

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. – HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. (2022): *Összefoglaló tanulmány*. Online: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/O%CC%88sszefoglalo%CC%81_tanulm%C3%A1ny_0.pdf

³⁹ MENNER 2006: 8.

- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest: Osiris.
- FELBER Zsófia (2014): Útban az interoperabilitás felé. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2(1), 157–164. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/3050/2304>
- GAJDUSCHEK György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, 21(4) 29–49.
- GELLÉN Márton et al. szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- HABA József et al. (1995): *Európa – minőség. EU-magyar jogközelítés a minőség-, és a szabványügy területén*. Budapest: ITDH Euro Info Központ. Online: <https://mek.oszk.hu/01400/01405/01405.pdf>
- HÜTTL Antónia (2002): *Gazdaságstatisztikai fogalmak történelmi fejlődésben*. PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Történettudományi Doktori Iskola.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020): *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030* (MIS). Online: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a4559b6541e46277d6e88.pdf>
- JÁNOSY Dénes (1929): *A központi ügykezelés vezérfonala*. Budapest: M. kir. Vallás- és Oktatásügyi Minisztérium.
- KAISER Tamás (2022): A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű részrendszerek összekapcsolása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2), 150–169. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.7>
- KISS László (2004): A jogi nyelvről – alulnézetben. In BALÁZS Géza (szerk.): *A magyar nyelvi kultúra jelene és jövője I–II*. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, 289–299.
- KISS Rebeka (2022): A törvények jogalkotói indokolása – Egy kvantitatív kutatás tapasztalatai. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* Tomus 23. 185–209. Online: http://real.mtak.hu/155829/1/SIDM_2022_1.pdf
- KOI Gyula (2012): Közigazgatás-tudomány és metodológia. *Magyar Közigazgatás*, 2(2), 37–43.
- KONDOROSI Ferenc (2005): Better regulation – a hatékony jogi szabályozás kulcskérdései. In *Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába*. Budapest: Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 187–199.
- KOVACSICS József – VADAS György (1950): Az államigazgatási statisztika kérdései. *Állam és Közigazgatás*, 2(8–9), 548–558.
- LAPOSA Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12(1), 233–246. Online: http://hadmernok.hu/171_18_laposa.pdf
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest: Dialóg Campus.
- MENNER Ákos szerk. (2006): *Bevezetési útmutató a CAF (közös értékelési keretrendszer) szerinti önértékelés megvalósításához*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- MSZ EN ISO 9000:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Alapok és szótár.

- MSZ EN ISO 9001:2015 – Minőségirányítási rendszerek. Követelmények.
- PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- PLÉH Csaba (2010): *A lélektan története*. Budapest: Osiris.
- RÓNAY Miklós (2014): A jogi és multidiszciplináris szemlélet ütközése a közigazgatás-fejlesztésben. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2(1), 31–41. Online: https://epa.oszk.hu/04200/04294/00005/pdf/EPA04294_pro_publico_bono_2014_1_031-041.pdf
- SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba szerk. (2020): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat.
- Statisztika szócikk* (2003). Magyar Nagylexikon 16. kötet. Budapest: Magyar Nagylexikon Kiadó.
- VESZPRÉMI Bernadett (2018): Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 174–187. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12842/WEB-PPB_2018_2—174-187_Veszpremi.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről (Ltv.)
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.)
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Játv.)
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Info tv.)
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról (Ibtv.)
- 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről
- 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
- 466/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézésrel összefüggő adatok biztonságát szolgáló Kormányzati Adattrezeorról
- 82/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 10/2019. (XII. 30.) AM utasítás az Agrárminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 12/2022. (VI. 28.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

30/2022. (VII. 29.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

4/2022. (VI. 11.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata

Nagyné dr. Takács Veronika szakokleveles külügyi szakértő, jogász. A Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója 2020 óta. Kutatási területe az adatvagyon-gazdálkodás, értekezését a téma minőségirányítási támogatási lehetőségeinek közigazgatási vonatkozásaival kapcsolatban írja.

Dr. Berényi László okleveles közgazdász, környezetmérnök, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közszervezési és Infotechnológiai Tanszékének habilitált egyetemi docense. Kutatási területe az irányítási rendszerek, különösen a minőségirányítási és a környezetközpontú irányítási rendszerek fejlesztése. Oktatói munkájában a rendszerelmélet és a kutatómódszertan meghatározó.

Balla János

A SZEKULÁRIS OKTATÁS KIALAKULÁSA

AZ ÁLLAMI NEVELÉSÜGY MÉRFÖLDKÖVEI TÖRTÉNETI ÉS ÁLLAMELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSBN

The Development of Secular Education

Milestones in Public Education from a Historical and State Theoretical Perspective

Balla János, kutató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Vallás és Társadalom Kutatóintézet; doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; gimnáziumi tanár, balla.janos@vac.piarista.hu

A tanulmány célja, hogy történeti és államelméleti megközelítésben mutassa be az állam és egyház viszonyát az oktatás területén az Egyesült Királyságban, az Amerikai Egyesült Államokban, Franciaországban, Poroszországban, illetve a Német Császárságban. Noha a liberalizmus mindegyik országban áthatotta a filozófusok és politikai cselekvők nézeteit, nem egyformán és nem egy időben kezdték kiépíteni az állami oktatási rendszert. A liberális államoknak nem a semmiből kellett felépíteniük saját rendszerüket, hanem támaszkodhattak az egyház több évszázados iskolafenntartói tapasztalatára, kidolgozott tantervekre, tankönyvekre. A történeti események hatására az állam befolyása több országban is az egyház rovására növekedett az oktatás területén, míg más helyütt az egyház megőrizhette pozícióját, és az állami oktatás harc és térfoglalás nélkül, békésen, párhuzamosan épült ki. A történeti példák megmutatják, hogy nem helytálló az az állítás, miszerint egy liberális országban az állam és az egyház nem működhet együtt az oktatás területén.

KULCSSZAVAK: alkotmány, állam, egyház, felvilágosodás, filozófia, iskola, oktatás, szétválasztás

The aim of this study is to present a historical and state-theoretical approach to the relationship between church and state in the field of education in the United Kingdom, the United States of America, France, Prussia and the German Empire. Although liberalism

permeated the views of philosophers and political actors in each of these countries, they did not begin to develop their public education systems in the same way or at the same time. Liberal states did not have to build their own systems from scratch, but could rely on the Church's centuries of experience in school management, curricula, textbooks, etc. Historical events have led to an increase in the influence of the state at the expense of the Church in the field of education in many countries, while in others the Church has been able to maintain its position and public education has developed peacefully and in parallel, without struggle or conquest. It is a faulty assumption that in a liberal country the state and the Church cannot cooperate in the field of education.

KEYWORDS: constitution, state, church, enlightenment, philosophy, school, education, separation

BEVEZETÉS

„Egyház és állam – polgári és vallási jogok: megtartani a civilizált társadalom ezen alapvető hatalmait az egymással megfelelő viszonyban, nehogy inkább annak terhévé, mintsem támaszává váljanak; ez talán a politika tudományának legbonyolultabb feladata, melyet sok évszázad próbálkozásai sem tudtak elméletileg megoldani, habár a gyakorlatban egyik két országban szerencsésen elsimították a nézeteltéréseket.”

SAMUEL T. COLERIDGE: *Essays on His Times*

Az oktatásüggyel kapcsolatos kérdések gyakran a közbeszéd részét képezik idehaza és külföldön egyaránt. A legvitatottabb kérdések egyike, miként lehetséges az, hogy Magyarországon vagy az Egyesült Királyság területén az állam egyházi fenntartású intézményeket finanszírozzon. Egy felvilágosult, liberális, szekuláris államban miként lehetséges ez a formája az egyház és állam együttműködésének a 21. században? Rövid, sematikus, vagy a sokáig idehaza domináló kommunista ideológia által kínált „forradalmi” válasz helyett érdemes történetileg megközelíteni a témát: hogyan mutatkozott meg a liberalizmus az oktatásügy területén Európa polgárosodó, alkotmánnyal rendelkező országaiban? A kartális (írott) alkotmánnyal rendelkező országok előrébb jártak-e a tankötelezettség bevezetésében, mint a történeti alkotmánnyal rendelkezők? Valóban érvényes az a leegyszerűsítő megközelítés, hogy az egyház egységesen „reakciósként” viselkedett a szekularizáció folyamata során minden országban? Igaz lenne az a sokszor hangoztatott feltevés, hogy az egyház és állam között antagonisztikus ellentét áll fenn? Rövid írásunkban – a történeti megközelítés mellett – ezekre a kérdésekre is keressük a választ. A tanulmány további célja, hogy összefoglaló történeti képet adjon az egyház és az állam szétválasztásának egyik kiemelt területéről, nevezetesen az iskolaügyről. Előrebocsátjuk, hogy mindegyik ország más-más megoldást követ, nincs általánosan elfogadott modellje sem egyetemesen, sem regionálisan az állam és egyház viszonyának. Indokolt tehát, hogy a legfontosabb nemzetközi példákat

történeti, jogfilozófiai, valamint oktatástörténeti megközelítésben alább bemutassuk a teljesség igénye nélkül.¹

A hagyományos megközelítés Európában három modellt különböztet meg a szétválasztásban. Az első az úgynevezett államegyházi modell történelmi öröksége, amelynek emblemikus országa Anglia. A második a radikális elválasztás modellje, amely Franciaországhoz és az Amerikai Egyesült Államokhoz köthető. A harmadik a kapcsolódó modell, amely elsősorban Közép-Európa német nyelvű államaiban, Ausztriában, Németországban és Svájc német nyelvű kantonjaiban fejlődött ki. Ez a berendezkedés az államegyháziság és a radikális elválasztás között foglal helyet. A hangsúly az együttműködésen van, amelyben az állam pozitív semlegességgel – és nem közömbösséggel – viszonyul az egyház felé.²

Egy-egy országnál először a szétválasztás filozófiai háttéréről, majd konkrét filozófusokról olvashatunk, végül az iskolaügyet tekintjük át a 19., illetve ahol indokolt, ott a 20. század elejéig. Az írás szűk keretei nem teszik lehetővé, hogy több országot vizsgáljunk, vagy a kérdést egészen napjainkig tárgyaljuk: a magyar fejlődéstörténetet, a 20. századi, valamint a kortárs eseménytörténetet későbbi tanulmányokban szeretnénk folytatásban közölni. Mindemellett egy külön tanulmányban szeretnénk egy magyar és egyetemes történeti historiográfiát összeállítani, amelyben a legfontosabb hazai és külföldi szerzők műveit mutatjuk be összegzően témánk kapcsán (state of the art).

AZ ANGOL MODELL

„[...] azt hiszem, nyugodtan mondhatom, hogy az utunkba akadó emberek kilenczted része nevelés útján lett azzá, ami – jóvá vagy gonosszá, hasznossá vagy haszontalanná. A nevelés okozza a nagy különbségeket az emberek között.”

JOHN LOCKE: *Gondolatok a nevelésről*

Az állam és egyház különválasztásának egyik legismertebb megfogalmazója az angol újkori polgári filozófia klasszikus képviselője, John Locke (1632–1704) volt.³ *Levél a vallási türelemről* című írása a 17. századi Anglia társadalmi és vallási küzdelmeinek kellős közepébe vezeti az olvasót. Műve abban az időben keletkezett, amikor a filozófus politikai menekülteként Hollandiában tartózkodott 1685 és 1686 között.⁴ Az eredeti latin változat 1689-ben jelent meg a szerző neve nélkül (*Epistola de tolerantia*).⁵ Ez a mű az első ama

¹ AUDI 2011: 39–40; STARK–IANNACONE 1994: 230–252; TAYLOR 1995: 8–14.

² SCHANDA 1995: 35–41; AUDI 1989: 259–261; ORLIN 1992: 440–450; MINKENBERG 2012: 76–100; BARRO–MCCLEARY 2005: 1331–1370.

³ SCHOULS 1992: 6.

⁴ Locke a „dicsőséges forradalom” és Orániai Vilmos trónra kerülése után 1688-ban tér vissza hazájába. KONTLER 2019: 27–29.

⁵ YOLTON 1993: 123–127.

három levél közül, amelyeket Locke a vallási türelemről írt.⁶ A második 1690-ben, a harmadik 1692-ben jelent meg angol nyelven.⁷

Locke első levele a vallási türelemről kétségkívül a legjelentősebb a három levél közül.⁸ Az itt megfogalmazott alapvetések szoros kapcsolatban állnak Locke-nak a kormányzatról szóló két értekezésével is.⁹ Az állam lényegének magyarázatát a *Két értekezés a kormányzatról* és a *Levél a vallási türelemről* egymással egybehangzóan adják meg. Az utóbbi alapgondolata, hogy az államot és az egyházat feltétlen szükséges különválasztani.¹⁰ Locke ennek során határozza meg az állam, illetve az egyház fogalmát is: „Az állam – én úgy látom – olyan emberi közösség, amely csak a polgári javak megőrzésére és előmozdítására alakult. Polgári javaknak nevezem az életet, a szabadságot, a testi épséget és egészséget és a külső javak – amilyenek a birtok, a pénz, a házi eszközök stb. – birtoklását.”¹¹ Az egyház fogalmának meghatározása így hangzik: „Nekem úgy tetszik, hogy az egyház önként társult emberek szabad közössége arra a célra, hogy az Istent nyilvánosan úgy tisztelhesék, ahogy – hitük szerint – az Istenség tőlük ezt a lelkük üdvösségére elfogadja.”¹² Az állam és az egyház fogalmából következik, hogy más és másféle bűnöket más-más eszközökkel büntethetnek. Az állam hatalma a kényszerítő erőben rejlik, és éppen ezért nem tartozhat az állam hatáskörébe a lelkek gondozása:

„Mivel pedig az igazi és üdvösséges vallás a lélek belső hitében áll, amely nélkül Isten előtt mit sem ér; olyan az emberi értelem természete, hogy semmiféle külső erőszak nem kényszerítheti. Elveheted a javait, börtönben őrizheted, vagy kegyetlen büntetéssel sanyargathatod a testet, mindez hiábavaló lesz, ha ezekkel a büntetésekkel az értelemnek a dolgokról alkotott ítéletét akarod megváltoztatni.”¹³

Ebből pedig az következik, hogy az államnak nem lehet sem joga, sem kötelessége beleszólni abba, hogy ki milyen úton keresi az üdvösséget, milyen módon tiszteli istenét. Továbbá minden egyháznak csak a saját tagjai felett van joghatósága, nem lehet hatalma a más egyházi közösségekhez tartozók felett, hiszen minden egyház önként társult emberek szabad közössége. Az egyház nem kérheti az állam segítségét arra, hogy erőszakkal a maga hitére térítse, vagy pedig üldözze a más felekezethez tartozókat. „Úgy ítélem, hogy mindenekelőtt

⁶ A közvélekedéssel ellentétben Locke totális türelme sem az ateistákra, sem a katolikusokra nem terjedt ki. Az állam nem lehet toleráns olyan „vallásokkal” szemben, amelyek más legfelsőbb hatalmat ismernek el, vagyis nem lehet toleráns az ezt valló egyénnel szemben sem. GRELL–PORTER 2006: 37–38.

⁷ DUNN 1969: 27–29; WOLFSON 2010: 13.

⁸ ZUCKERMAN–SHOOK 2017: 371.

⁹ PANNENBERG 2009: 132–133.

¹⁰ MCCABE 1997: 236–238; DE ROOVER–BALAGANGADHARA 2008: 526.

¹¹ LOCKE 1992: 8; GOLDIE 1997: 134–159.

¹² LOCKE 1992: 11.

¹³ LOCKE 1992: 9; TOMASZEWSKA–HÄMÄLÄINEN 2017: 96.

különbséget kell tenni a polgári és a vallási dolgok között, és helyesen meg kell vonni a határokat az egyház és az állam között.”¹⁴

Locke arról is értekezik, hogy az egyház nemegyszer a világi hatalom engedelmes kiszolgálója volt.

„Ámbár – ha az igazat akarjuk megmondani – az egyház többnyire könnyebben alkalmazkodik a fejedelmi udvarhoz, mint az udvar az egyházhoz (értve ezen az egyházi emberek törvényhozó gyűlését) [...] újabb példákat mutat Anglia története, mily szépen és készségesen szerkesztették meg az egyházi férfiak határozataikat, hitük tételeit és az egyház szertartásait, valamennyit a király kívánsága szerint, Henrik, Edward, Mária és Erzsébet idejében. Pedig ezek a királyok a vallásról oly különbözőképpen éreztek és parancsoltak, hogy senki, hacsak nem volt esztelen, majdnem azt mondtam: istentagadó, nem merte kinyilvánítani nyugodt lelkiismerettel, melyiket tartja közülük igaz embernek és az igaz Isten imádójának, hogy Isten iránt érzett igaz tisztelettel engedelmeskedhessen vallási rendelkezéseinek.”¹⁵

Ennek egyszerű oka abban keresendő, hogy az angol egyház feje a világi uralkodó. A VIII. Henrik (1491–1547) alapította anglikán egyház – amely végső soron a parlament ellenőrzése alatt állt – mind a katolikus, mind a protestáns hagyomány örökösének vallotta magát. Másként állt a helyzet a brit szigetek többi részén: Skóciában a reformáció kálvini jelleget öltött, a walesiek pedig az angol mintát követték. Írország viszont – nagyobb részben – katolikus maradt, ezáltal elhatárolódtak az uralkodó protestáns britektől. Kivételt képeztek az ír sziget északi részére betelepült skót telepesek, akik ugyancsak reformált vallást követtek.¹⁶

A protestantizálódó királyságban fontos kérdés volt az iskolaügy az állam és egyház viszonylatában.¹⁷ Nem meglepő módon az iskolák és a főiskolák Angliában az anglikán egyházhoz kapcsolódtak, de olyan központokká fejlődtek, amelyeken belül különböző csoportok gyakran élesen eltérő véleményt alakítottak ki a teológiában éppen úgy, mint az egyházjogban. Skóciában a kálvini reformáció, amely erősen hangsúlyozta a *Biblia* egyéni olvasását és tanulmányozását, a népoktatás gondolatának melegágya lett. Mindez a skótokat Európa egyik legjobban képzett népévé tette, akik máig megőrizték elkülönült és kiemelkedő oktatási rendszerüket.¹⁸

A polgárháború után is az anglikán egyház maradt az államegyház, és ez ellenőrizte az egyetemeket és a legtöbb iskolát, azonban a 18. század végére a helyzet megváltozott,

¹⁴ TOMASZEWSKA–HÄMÄLÄINEN 2017: 7; KINGSTON 2010: 39.

¹⁵ LOCKE 1992: 29.

¹⁶ SOLT 1990: 44–45; MURRAY 2009: 4–12; MONSMA–SOPER 2009: 134–136.

¹⁷ MORRIS 2009: 22–27.

¹⁸ JARMAN 1963: 154.

a szereplők létszáma az oktatási intézmények fenntartásában megnőtt: az iskolák helyi autonómiáján alapuló decentralizált rendszer jött létre, amelyben az oktatási intézményeket egyesületek, önkormányzatok, magánszemélyek felügyelték és működtették. Az 1810-es évektől kezdve pedig különféle szervezetek jöttek létre, amelyek kimagasló eredményeket értek el a természettudományos műveltség, a testkultúra és egyéb praktikus ismeretek terén.¹⁹

A szigetországra jellemző módon két lelkész munkája – Andrew Bell és Joseph Lancaster – révén indult meg az angol közoktatás reformja, amely a 18–19. század fordulóján Európa-szerte elterjedt. Ennek az úgynevezett „kölcsonös oktatásra” alapuló módszernek – később a Bell–Lancaster-módszer – a lényege, hogy a tanár az idősebb és tehetségesebb tanulók közül segédtanítókat választott maga mellé, akik a kisebb gyerekeknek megtanították mindazt, amit a hivatásos tanártól elsajátítottak. A módszer azt eredményezte, hogy a segédekkel megerősített tanárok nagyobb létszámú osztályokkal is tudtak egyszerre dolgozni. Az angol módszer a tengerentúlon, valamint Európában is nagy népszerűségnek örvendett.²⁰

Az Egyesült Királyságban intézményesülő klasszikus liberalizmus sokáig gátolta az oktatásba való etatista beavatkozást. A társadalom előkelőbb rétegeihez tartozó fiatalok azonban mégsem maradtak minőségi oktatás nélkül. Az önkéntességen alapuló vallásos, zártkörű elitképző magániskolák és egyetemek kiállták az idő próbáját, és továbbra is kiváló oktatásban részesítették az idejárókat. A 14–18 éves korú fiatalok középszintű képzését a szintén nagy tradícióval rendelkező bentlakásos magániskolák (*public school*)²¹ tartották kezükben, amelyek falai között előkészítő iskolák (*preparatory school*) is működtek. Az angol arisztokrácia neves középiskolái, kollégiumai – a magas tandíjért cserébe – olyan műveltséget adtak a fiataloknak, amelynek középpontjában a hagyományos klasszikus nyelvi (görög és latin) tanulmányok álltak. A középiskolai tanulmányokat az 1854-ben bevezetett – és az úgynevezett Civil Service keretében létrejött – versenyvizsga zárta, amely leginkább az állami hivatalnokok kiválasztására szolgált. Ez a vizsga alapvetően az általános műveltséghez tartozó tudásanyagot állította fel mércének.

Az állami középiskolai oktatás szervezeti keretei csak a 20. században, egészen pontosan 1902-ben épülnek majd ki (The Balfour Act). Ekkor hozzák létre az elemi és középiskolai oktatási hatóságot (Board of Education), amely intézményt csak 1944-ben emelték minisztériumi szintre. Szintén az 1902-es törvényhez köthető a helyi oktatási hatóságok (Local Education Authorities) rendszere, amelynek illetékessége az elemi és középfokú iskolákra terjedt ki.²²

A fentiekből is jól kiolvasható, hogy a mindenkori brit kormányok igen hosszú időn át távol tartották magukat attól, hogy beavatkozzanak az elemi oktatásba, illetve hogy

¹⁹ JARMAN 1963: 199–200; NÉMETH 2005: 58.

²⁰ SANDERSON 1991: 21–22.

²¹ A leghíresebbek: Eton, Winchester, Harrow, Charterhouse, Rugby, Westminster, Merchant Taylors, St Paul's és Shrewsbury.

²² JARMAN 1963: 273–274.

elrendeljük a kötelező iskolalátogatást. Egy korábbi, 1833-ban elfogadott reform (Factory Act) is csupán az anglikán egyház felügyelete alatt megvalósuló segélyezési program lét-rejtvét jelentette, amely már nem bizonyult elégségesnek az ipari városokban jelentkező megnövekedett oktatási igények kiszolgálására. Viszont a támogatási összegek eredményes felhasználására és ellenőrzésére létrehozták az állami Nevelési Tanácsot és egy szakfelügyeleti rendszert is.²³

Az 1860-as évekre egyre feltűnőbb volt a többi európai országhoz viszonyítva, hogy az Egyesült Királyságban számos iskoláskorú gyerek még mindig nem jár iskolába, ami kéz a kézben járt az ország iskolázottsági színvonalának esésével. Ennek kiküszöbölésére léptették életbe 1862-ben az új rendeletet (Revised Code), amely az egyes elemi iskoláknak olyan mértékű állami pénzügyi támogatást nyújtott, amely arányban állt az írás, olvasás és számolás tanításának sikerességével. A népoktatás hatékonyságának további növeléséhez az 1870-ben megalkotott Education Act (Forster's Education Act) járult hozzá. Ez már előírta az 5–14 éves korú gyerekek oktatását végző állami iskolák létrehozását egy adott körzetben, ahol nem működött megfelelő egyházi iskola. Az általános iskolakötelezettség bevezetésére még 1880-ig kellett várni (Mundella's Act), az ingyenes elemi oktatás pedig 1891-ben jött létre.²⁴

AZ AMERIKAI ÚT

„Azok a jogkörök, amelyeket alkotmány nem ruházott rá az Egyesült Államokra, és nem tiltott meg az egyes államoknak, az egyes államokat, illetve a népet illetik.”

Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának X. kiegészítése

Az állam és egyház szétválasztásának gondolata gyorsan terjedt Angliában és Franciaországban is, mégis az Amerikai Egyesült Államokban érett be Locke filozófiai elgondolása.²⁵ Ennek egyik legfontosabb forrása a Jogok Törvénye (Bill of Rights) néven ismert, tíz kiegészítő pontból álló alkotmánymódosító textus, amelyet néhány évvel az eredeti alkotmány után, 1791-ben ratifikáltak. Ezen belül is megkülönböztetett jelentőségű az Első Kiegészítés,²⁶ mivel az amerikai állampolgárok legfontosabb szabadságjogait rögzíti: a szólás-, a sajtó-, a vallás- és a gyülekezési szabadságot. A pontos idézet így szól az alkotmány szövegéből: „A Kongresszus nem alkot törvényt vallás hivatalossá tétele vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában.”²⁷ Ebből kiolvasható, hogy az eredeti tilalom kizárólag

²³ SANDERSON 1991: 24; KONTLER 1994: 148.

²⁴ JARMAN 1963: 266.

²⁵ HAMBURGER 2004: 53–55.

²⁶ *Establishment Clause, Free Exercise Clause*, azaz államvallási klauzula és szabad vallásgyakorlat klauzula, összefoglalóan pedig *Religion Clauses*, vagyis vallási klauzulák. BRANT 1951: 18.

²⁷ „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof [...]”

a szövetségi kormányzatra, annak is a törvényhozó ágára vonatkozik, vagyis önmagában egyáltalán nem korlátozza azt, hogy a tagállamok saját hatáskörükben efféle jogszabályokat hozzanak.²⁸

Ennek alátámasztására lépünk vissza néhány évet Amerika történelmében. Az alapító atyák számára nem volt kérdés, hogy a vallásnak és az oktatásnak kéz a kézben kell járnia, ezért már az 1787-ben keletkezett Északnyugat-rendeletben (Northwest Ordinance) így fogalmaztak: „A vallás, az erkölcs és a tudás egy jó kormányzat léteéhez és az emberiség általános boldogságához egyformán szükséges. Az oktatás és nevelés színhelye pedig az iskola, amelyet ezért minden időben segíteni és támogatni kell.”²⁹ Az államot és az egyházat elválasztó törvény tehát nem a kormányzat és a nép, hanem a szövetségi kormány és az államok között húzódott. Az államok elméletileg az első alkotmánykiegészítés után is támogatták a vallásgyakorlatot.³⁰

Egy másik konkrét történetből még világosabb a jogalkotók szándéka. Az Egyesült Államok harmadik elnöke, Thomas Jefferson (1743–1826) szerint is a vallás az államok dolga:

„Az Egyesült Államok kormányának megítélésem szerint nem szabad beavatkoznia a vallási intézmények dolgába, tanaikba, dogmáikba és gyakorlatukba. Ez abból a rendelkezésből következik, hogy a vallások intézkedéseivel és működésével kapcsolatosan semmiféle törvény nem alkotható, valamint abból is, amelyek az államok hatáskörébe utal minden olyan hatalmat, amelyet azok nem ruháztak kifejezetten az Egyesült Államok kormányára. Az pedig egészen bizonyos, hogy e kormányra vallási kérdésekben semmiféle hatalmat nem ruháztak, vagyis a dolog az egyes államokra tartozik, amennyire ilyenben emberi hatalomnak szava lehet egyáltalán.”³¹

Ezeket a sorokat Samuel Millerhez, egy presbiteriánus lelkészhez intézte az elnök, amikor az megkérdezte tőle, hogy miért nem adott ki – elődeihez hasonlóan – hálaadónapi nyilatkozatot.³²

Egy másik emblemikus írása Jeffersonnak az egyházat és az államot illetően 1802-ből, amelyet egy baptista gyülekezetnek küldött, mivel azok kifogásolták Connecticut állam vallásszabadságra vonatkozó joggyakorlatát.³³

„Mivel Önökkel együtt hiszem, hogy a vallás olyan ügy, amely egyedül az emberre és Istenére tartozik, hogy az ember senki másnak sem tartozik elszámolással hitéért vagy annak gyakorlásáért, hogy a kormány legitim hatalma csak tettekre terjed ki, véleményekre

²⁸ HAMBURGER 2004: 2–3. Ennek ellentmondásosságáról az amerikai joggyakorlatban: PFEFFER 1951: 1–29; KATZ 1953: 426–440.

²⁹ WILLIAMS 1989: 125; KONVITZ 1949: 56; CURRY 1986: 217–218.

³⁰ MEIKLEJOHN 1949: 61–72; JOHNSON 2016: 215.

³¹ JOHNSON 2016: 215; TOCQUEVILLE 2000: 523.

³² DREISBACH 2002: 63–64; DRAKEMAN 2010: 97.

³³ DRAKEMAN 2010: 144–145.

nem, ezért rendkívüli tisztelettel tekintek az amerikai nép azon döntésére, mellyel deklarálta, hogy törvényhozása nem alkothat törvényt vallás hivatalossá tétele avagy szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában, ezáltal elválasztó falat építve egyház és állam közé.”³⁴

Jefferson rövid válaszában az Egyesült Államok alkotmányának első kiegészítéséből vett szó szerinti idézettel hangsúlyozta, hogy a nemzet jogi alapidokumentuma és új elnökük egyaránt a lehető legteljesebb körű vallásszabadság mellett foglal állást, vagyis a gyülekezet oldalán áll ebben a vitában.³⁵

Az amerikai út sajátosságából következik az a megállapítás az oktatásra nézve, hogy ahány állam, annyi szokás. Az általános közoktatás gondolata is meglehetősen szerteágazó. Az első állami oktatási tanács, vagy az európai fülnek jobban csengő minisztérium Massachusetts államban jött létre 1837-ben. Célja volt, hogy az államban működő kerületi iskolákat maga alá rendelje, és egy szerves, egységes rendszert alakítson ki. Ennek irányítását egy testületre bízták, amely maga közül választott vezetőt. Együttesen azt a feladatot látták el, hogy a törvényhozó szerveknek készítettek jelentéseket az iskolák állapotáról. Az első ilyen választott vezetője a „tárcának” Horace Mann (1796–1859) volt, aki óriási munkabírással vetette bele magát a közoktatási rendszer kiépítésébe. Nem volt könnyű dolga, hiszen ebben a korban a helyi közösségek autonómiájával és az egyházak befolyásával is számolnia kellett.³⁶

Mannre nagy hatást gyakorolt 1843-as európai tanulmányútja, ahol közelről tanulmányozhatta az oktatási rendszert. Mivel az Egyesült Királyságban 1870-ig nem jött létre hivatalos, az állam által felügyelt közoktatás, így Mann nem foglalkozott különösen a szigetországgal, hiszen Amerikában is az angol rendszer dominált még a koloniális időkből. Sokkal jobban érdekelte Poroszország, ahol az oktatást a nemzet egységesítésére is fel kívánták használni. Mit látott itt az amerikai érdeklődő? Centralizált intézményeket, állam által előírt tanterveket, rengeteg statisztikai adatot az iskolákról. Mann tisztában volt vele, hogy a porosz oktatási modell egy az egyben nem alkalmazható Amerikában. A centralizálást finoman kezdte el, mondhatni alulról építkezett: könyveket kért a tanácstól, amelyekből a jövő pedagógusai tanulhatnak majd; statisztikát készíttetett, hogy felmérje az államban működő iskolák helyzetét, valamint pénzt kért a kerületektől az iskolákra. Bár kis lépései is óriási ellenkezést váltottak ki Massachusetts lakosaiból, mégis ez az állam lett Amerikában az első, ahol bevezették a kötelező közoktatást 1852-ben.³⁷

Horace Mann agendája nem halt vele: a polgárháborús konfliktus lezárultával Mannhez hasonló elköteleződésű oktatáspolitikusok felkarolták a közoktatás ügyét. A szövetségi kormányhoz tartozó, meglehetősen kis jogosítvánnyal rendelkező oktatási tárca 1870-től elkezdett professzionalizálódni, és megkezdte az állami iskolák helyzetének széles körű felmérését. A kötelező közoktatás elterjedésének másik motorja az úgynevezett NEA (National

³⁴ APPLEBY–BALL 1999: 396–397; LEDEWITZ 2011: 47.

³⁵ HUTSON 2008: 175–177; PINTÉR 2018: 79.

³⁶ PETERSON 2010: 27–29; CUBBERLEY 1920: 291; GREEN 2010: 252–255; DAVIS 2010: 81.

³⁷ PETERSON 2010: 30.

Education Association) volt, amely a civil erőket fogta össze. Szívós munkájuknak köszönhetően gyakorlatilag mindegyik állam fejet hajtott a kötelező közoktatás gondolata előtt, így 1918-ra az utolsó Mississippi is beállt a sorba. Az államok nemcsak a kötelező közoktatást cikkelyezték be, hanem azt is, hogy a gyerekeknek tilos dolgozniuk – a családi földeken és vállalkozásokon kívül.³⁸

A FRANCIA ÚT

„Az állampolgár részére a politikai szabadság azt a lelki nyugalmat jelenti, amely abból a véleményből származik, melyet ki-ki saját biztonsága felől táplál. És ahhoz, hogy ez a szabadság meglegyen, olyan kormányzat szükséges, amely alatt az egyik állampolgárnak sem kell egy másik állampolgártól félnie.”

MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*

Montesquieu (1689–1755) 1748-ban publikálta *A törvények szelleméről* című, a politikai-törvénykezési gondolkodásunkat a mai napig meghatározó művét. Az állam és vallás kapcsolatáról a huszonnegyedik és az azt követő fejezetben esik szó. A bevezető rész után – amelyben kifejti a vallásos dogmák politikai szempontból hasznos voltát – a vallástalan állam gondolatával szemben érvel, amelyet Pierre Bayle valláskritikus vázolt fel. Montesquieu szerint a vallás szinte mindig hasznos a politikum számára, hiszen képes egyfajta ellenőrző szerepet betölteni az államhatalmat gyakorlókkal szemben. „Nem az a kérdés, hogy az jobb-e, ha valamely embernek vagy népnek egyáltalán nincs vallása, vagy az, ha vallásával visszaél, hanem, hogy mi a kisebb baj: ha a vallással olykor visszaélnék, vagy ha egyáltalán nincs vallásuk az embereknek.” A francia filozófus szerint a vallástalanság a nagyobb baj gyökere.³⁹

Montesquieu a tizenötödik fejezetben megfogalmazza az egyház vagyonának és hatalmának korlátozásáról szóló gondolatát, amely elvezeti őt a vallási türelmetlenség kérdéséhez is. John Locke már említett elméletéhez hasonlóan, ő is hitet tesz a vallási türelem mellett:

„Hasznos tehát, ha e különböző vallásoktól a törvények nemcsak azt követelik meg, hogy az államot ne háborítsák, hanem azt is, hogy egymás között se torzsalkodjanak. Az állampolgár távolról sem tesz eleget a törvényeknek, ha megelégszik azzal, hogy az államot magát ne háborítsa; szükséges, hogy ne háborgassa egyetlen polgártársát sem.”⁴⁰

A francia vallási tolerancia másik kiemelkedő alakja Voltaire (1694–1778). A kalandos életű, felvilágosult filozófus több művét szentelte a tolerancia, illetve az állam és egyház viszonya értelmezésének. John Locke állam- és ismeretelméletének tanán túl az angol

³⁸ PETERSON 2010: 30–31.

³⁹ MONTESQUIEU 2000: 641; COHLER–MILLER–STONE 1989: 258–259; NADON 2013: 175–185.

⁴⁰ NADON 2013: 672; KINGSTON 2009: 264–265.

gondolkodónak a fentebb ismertetett vallási türelemről szóló levele is alakította eszméit. Voltaire szerint a katolicizmus csupán egy a lehetséges vallások közül, de nem az egyedül üdvözítő hit. E gondolata kapcsán vált a vallási türelem nézeteinek központi elemévé. Mindenfajta bűn közül a fanatizmust tartotta a legnagyobbnak. A vallási türelmetlenség elleni írásokat tanulmányozta Bayle és Locke írásaiban. Az *Értekezés a türelmességről* készített híres tanulmányát több nyelvre lefordították.⁴¹ „Vajon az embereket könyvek fogják-e jobba tenni, olyan könyvek, melyek eloszlatják a babonákat és megszerettetik az erényt? Igen: ha az ifjak figyelmesen elolvassák e könyveket, megóvják magukat mindennemű fanatizmustól; megérik, hogy a béke a türelmesség gyümölcse és minden társadalom igazi célja.”⁴²

A francia forradalom azonban mégis mást hozott a gyakorlatba. Az angolmán példa az események radikalizálódásával meglehetősen gyorsan hajótörést szenvedett. A Törvényhozó Nemzetgyűlés a gallikán hagyományok szellemében megalkotta a Papság Polgári Alkotmányát (*Constitution civile du clergé*), és az összes áldozópapot kötelezte, hogy erre esküt tegyen, 1790. november végén. Nem ez volt a törvényhozás első egyházzal kapcsolatos intézkedése. Még ennek az évnek az elején eltörölték a szerzetesrendeket, majd kihirdették 400 millió frank egyházi vagyont eladását, a többi kezelését pedig polgári közigazgatásra bízták.⁴³ A katolikus papokat fizetett állami alkalmazottakká nyilvánították, és később az eskütételt megtagadókat is mint állásukról lemondó funkcionáriusokat kezelték.⁴⁴

A francia iskolarendszert is hasonló centralizáló, etatizáló és szekularizáló tendenciák érték el. A forradalom idején megfogalmazódott az oktatáshoz való alapjog, a közoktatás kötelező és ingyenes tétele, ami az állami irányítású egységes nemzeti nevelést hivatott megvalósítani. A katolikus egyház oktatás terén érvényesülő hatalmát a fiatal és modernizálódó francia nemzetállam megnyirbálta, majd a napóleoni császári kormányzat még inkább csökkentette. Ez alól kivételt képeztek a Keresztény Iskolatestvérek, akiket bár a forradalom alatt elűldöztek, Napóleon mégis visszahívta őket, hogy folytassák munkájukat az elemi oktatás területén.⁴⁵

A császár által bevezetett új középfokú iskolatípus, a kifejezetten az állam iránti hűség és a katonai képességek fejlesztésére létrejövő líceumok fokozatosan érték el eredményt. A konvent még 1793-ban az egész hagyományos francia egyetemi rendszert felszámolta, így Franciaországnak egészen a Napóleon általi újrendezésig nem volt egyetemi szintű felsőoktatási intézménye. Az egyetem helyébe még a forradalom időszakában létrehozták a gyakorlatias felsőfokú szakiskolák rendszerét, amelyet „nagy iskoláknak” (*Grandes Écoles*) neveztek. Ezt a rendszert a későbbiekben fejlesztve és részben eltérő szervezeti alapokra helyezve továbbra is megtartották, irányító szervezete az *École Polytechnique* lett. A nagy iskolákra épült rá a későbbi császári egyetem is. A nagy centralizáció szegletköve 1808-ban került a helyére: az ország valamennyi közép- és felsőfokú iskoláját az *Université*

⁴¹ GEUSS–SKINNER 1994: 10; DURANT–DURANT 2011: 857.

⁴² LUDASSY 1991: 253; WADE 1969: 146.

⁴³ TIPPET–SPIRITOU 2000: 51.

⁴⁴ PRICE 2017: 13–15.

⁴⁵ PRICE 2017: 27.

France felügyelete, pontosabban egy tisztviselőkből álló tanügyi testület irányítása alá helyezték. Ez a gyakorlatban azt is jelentette, hogy az országot 17 tankerületre (*académie*) osztották fel, amelyek székhelye praktikusán egy-egy egyetemi város lett. A tankerületek élén álló *recteur* felügyelete alá tartozott az egész francia iskolarendszer ellenőrzése a főiskolai szinttől az elemi oktatásig. A tankerületek további kisebb megyei egységekre tagolódtak, amelyek vezetését az úgynevezett iskolafelügyelők látták el.⁴⁶

Az etatista, centralizált francia iskolarendszert megteremtő napóleoni reformok leginkább a hadsereg és a közigazgatás működtetéséhez szükséges hatékony szakemberképzését szolgáltató közép- és felsőoktatásra, különösen a líceumok és a nagy iskolák fejlesztésére fókuszáltak. Napóleon felfogásában az általános műveltség biztosítása kizárólag a középiskolák feladata volt. A középiskolákra a formálisan egyetemi karok rangjára emelt felsőfokú szakiskolák rendszere épült. Ezek leginkább gyakorlati jellegűek voltak, és a szakmai tudás elsajátításához szükséges elméleti ismereteket tanítottak. A francia egyetem egyik legfőbb célja olyan gyakorlati ismeretek biztosítása, amelyek különböző hivatások – mint például a katonai, jogi, orvosi, természettudományos, mérnöki – eredményes gyakorlásához, illetve azok hatékony állami ellenőrzéséhez szükségeltettek. Ez a gyakorlatias képzés felvételi versenyvizsgákkal és alapos számonkérési rendszerrel járt együtt. A különböző fakultások tanári karának kettős feladata volt: egyrészt közülük kerültek ki az érettségi vizsgák vizsgabizottságainak tagjai, másrészt testületeik révén a felsőfokú diplomák kiadásával gondoskodtak önnön utánpótlásukról.⁴⁷

A teljesen egységes elemi iskola rendszerének kialakítására azonban 1833-ig, vagyis a polgárkirály, Lajos Fülöp uralkodásáig várni kellett. A François Guizot vezényletével megalkotott törvény megalapozásában jelentős szerepe volt Victor Cousin filozófusnak, aki a porosz oktatásról készített alapos jelentéseket. Ez a megkezdett folyamat a második köztársaság kikiáltása után fejeződött be, amikor 1881-től Jules Ferry kultuszminiszter idején bevezették az általános, világi, ingyenes, kötelező elemi iskolarendszert, és hamarosan megvalósult az oktatás átfogó államigazgatási rendszere is. A tanítást az állami iskolákban kizárólag laikusokra bízta. Ezen túlmenően 1901-ig háromezer egyházi iskolát zártak be, valamint ötvennégy kongregációt oszlattak fel – vagyonukat lefoglalva. Az 1904. évi egyesületi törvény szerint tilos a felekezeti jellegű oktatás a francia közoktatásban, így helyére bevezették az erkölcsstant. Az oktatás ellenőrzése helyi szinten a községenként megalakuló iskolai bizottságokat illette meg.⁴⁸

A szekularizáció betetőzésének az 1905. december 9-én elfogadott törvényt (Loi de séparation des Églises et de l'État) tarthatjuk, amely lényegében egyoldalúan felmondta a Napóleon által a Szentszékkal megkötött bilaterális konkordátumot. Az új berendezkedés értelmében a köztársaság nem finanszírozott egyetlen felekezetet sem, valamint az egyházi épületeket államosították. A törvényben „a Francia Köztársaság biztosítja a lelkiismeret

⁴⁶ CUBBERLEY 1920: 252; NÉMETH 2005: 59–60.

⁴⁷ BAJOMI 2013: 60–72; NÉMETH 2005: 59.

⁴⁸ REED-DANAHAY 1996: 110–115; JARMAN 1963: 223–224.

szabadságát”, ugyanakkor hozzáteszi, hogy a közoktatás terén „ez a közszolgáltatást, valamint a tanulók és családjuk kötelezettségeit meghatározó jogszabályok keretei között valósul meg”.⁴⁹

A POROSZ MODELL

„[...] de vajon lemondjunk-e ezért a szabadság eredményeiről, és inkább mostani állapotában hagyjuk népnevelésünket, vagy azon organizmushoz fordulunk a népnevelés javítására, melyet Francia-, vagy Poroszország alkalmazott.”

EÖTVÖS JÓZSEF: *Kultúra és nevelés*

Az európai etatista iskolafejlődés alapmodelljének tekintett porosz iskolaügy a 18. században kér magának helyet a nap alatt. Szellemi háttérét – legalábbis ami az időrendet illeti – hiába keresnénk a német felvilágosodás nagyjainál, nem találunk. A hatást a pietizmusban kell keresnünk, helyileg pedig Halleba kell elhelyeznünk, ahol árvaház, többféle iskola, nyomda, kórház és gyógyszerár is működött ennek a vallási mozgalomnak az égise alatt. Ahol a pietizmus megjelent, ott gomba módjára szaporodtak ilyen intézmények. A mozgalom felfogása szerint az egyháznak és az iskolának együtt kell járnia, ezért nagy hangsúlyt fektettek a minőségi oktatásra. Legfőbb képviselőjük Jacob Spener (1635–1705) volt, aki követőivel 1691-ben menekült Berlinbe. I. Frigyes (1657–1713) tanácsadói körének köszönhetően a pietisták az új hallei egyetemen is képviselheték nézeteiket. 1695-ben már létrehozzák a Franke Intézetet, amelynek keretein belül árvaház, szegényiskola is működött. Az új király, I. Frigyes Vilmos (1688–1740) is ellátogatott az intézethez 1711-ben, majd látván a puritán fegyelmet és szervezetséget, a támogatásáról biztosította a pietistákat.⁵⁰

A pietisták általi oktatás sikerességéről meggyőződve I. Frigyes Vilmos már 1717-ben az oktatási kötelezettségről szóló rendeletet jelentett be országában, amelyet ugyan még nem tartattak be kellő szigorral. Meggyőződését még kevésbé a felvilágosodás, mint inkább az állam megerősítése, és a Hohenzollern-dinasztia fényének növelése vezette. Utódja, II. Frigyes (1712–1786) viszont 1763-ban kelt általános porosz népiskolai rendeletével érvényt is szerzett elődje törvényének, amelyben a 6–13 éves korig tartó általános iskolakötelezettséget írta elő. A rendelet leginkább az alsóbb néprétegekből kikerülő gyerekeknek biztosította a lehetőséget, hogy alapvető iskolai képzésben részesüljenek. Az általános népiskolai rendelet nyomán a már működő gimnáziumok, valamint a polgári, közép- és reáliskolák mellett új iskolatípusként jelent meg a népiskola.⁵¹

A közép fokú iskolák reformja már a 18. század utolsó felében elkezdődött, aminek következtében a német középiskola megkezdte diadalútját. II. Frigyes Vilmos 1787-ben létrehozta a Felsőbiskolai Kollégium névű intézményt, amely a tanügyigazgatás központosítását

⁴⁹ TAKÁCS 2000: 341; MEZEY-SZENTE 2003: 336; DUBY 2007: 161; DALY 2012: 583–608.

⁵⁰ GAWTHROP 1993: 61; FULBROOK 1983: 153–155; SHENNAN 2004: 63–64; VIERHAUS 1978: 79–80.

⁵¹ FRASER 2001: 242; FULBROOK 1983: 167.

célozta meg. 1788-ban bevezetik az érettségit a gimnáziumokban, valamint a középiszkolai tanárok egységesítésére megalakul a Filológiai Szeminárium, ami később az egyetem szervezeti megújítását is magával hozta. Megszüntették az egyetemi tanulmányokat bevezető karokat (amelyeknek a feladata a különböző tudással érkező friss egyetemisták felzárkóztatása volt), hiszen az egyetemi tanulmányokra már az érettségi készített fel. Innentől kezdve a gimnáziumi oktatás tartalma és követelménye is megváltozott, hiszen már ekkor kellett a tanulókat bevezetni a tudományos élet előszobájába. Ekkor kerül előtérbe a nyelvek és a matematika oktatása. A következő nagy mérföldkő 1810-hez köthető, vagyis Wilhelm von Humboldt (1767–1835) középiskolai reformjához. Nagy hangsúlyt kapott a klasszikus görög–latin irodalom alkotásaival való ismerkedés, valamint a matematika, a földrajz, a történelem és a fizika tantárgyak beemelése az oktatásba. Innentől nevezik, divatos szóval, *utraquista*-nak az iskolát, vagyis kétoldalúnak, ahol a humanisztikus és a realiztikus irány egyszerre dominál.⁵²

A középiskolai reformmal az iskolafelügyelet kérdésének rendezése is előkerült. Német földön az állami lépett a hagyományos egyházi felügyelet helyébe. A változásra már az 1794-ben megjelenő porosz törvénykönyv kiadásakor sor került: ekkor minden iskola állami intézménnyé vált, így az állam vált az egyetlen iskolafenntartó entitássá. A középiskolai és egyetemi reformok az átfogó, úgynevezett Stein–Hardenberg-féle porosz államreform részéhez tartoztak. A nagyszabású modernizáció hátterében a német neohumanistákat találjuk, mint például Humboldt, Schelling, Fichte vagy Schleiermacher. A reformok mozgatórugói között még a Napóleontól elszenvedett súlyos katonai vereséget is meg kell említeni, amely arra ösztönözte a reformereket, hogy az állam a kultúra és oktatás terén pótolja mindazt, ami elveszett a csataterén.⁵³

1859-ben került sor a reál- és felsőbb polgári iskolák vizsgarendjének kiadására, amely alapvetően három iskolatípust különböztetett meg: 1) kilencosztályos reáliskola kötelező latintanítással, amely 1882-től a reálgimnázium elnevezést kapja; 2) hétosztályos reáliskola nem kötelező latintanítással; 3) hatosztályos felső polgári iskola latin nélkül. 1882-ben a hétosztályos reáliskola átadja helyét a kilencosztályos reáliskolának – amelyben a latin nem kötelező; ez lesz az úgynevezett felső reáliskola.⁵⁴

Az egységes Németország (1871) létrejötte után az egyház és az állam „vetélkedése” új szakaszba lépett: 1871-ben Bismarck elfogadtatta a szászéktörvényt, amely tiltotta, hogy egyházi emberek hivatásuk gyakorlása közben államügyekről beszéljenek. 1872-ben szentesítették a tanfelügyeleti törvényt, amely véget vetett az önkormányzati iskolák egyházi felügyeletének, valamint minden magániskolát állami felügyelet alá rendelt. Még ugyanabban az évben a birodalmi gyűlés ratifikálta a jezsuitatörvényt, amely az ország területéről kitiltotta a jezsuita rendet, sőt korlátozta a tagok tartózkodási jogát.⁵⁵

⁵² ARETIN 1993: 122–123; KRIMMER–SIMPSON 2011: 8.

⁵³ ARETIN 1993: 22–23; NÉMETH 2005: 61; JARMAN 1963: 215; BLACKBOURN 1997: 81.

⁵⁴ NÉMETH 2005: 62.

⁵⁵ DITTRICH 2019: 5–36; BANGERT 2002: 402; HUBER–HUBER 1976: 522–534. A jezsuitákra vonatkozó rész ugyanitt: 545–550.

ÖSSZEFOGLALÁS

A 17. század végétől a felvilágosodás filozófusaitól elindul az egyházi és az állami ügyek szétválasztására irányuló törekvés az európai államokban. Elméleti, vegytiszta szétválasztásról, amely egy pontban történt volna meg, egyik országban sem beszélhetünk. Jól tetten érhető ez az oktatás területén, ahol szinte mindegyik vizsgált állam valamilyen módon egy vallási intézmény közvetítésével jutott el arra a gondolatra, hogy neki is részt kell vállalnia állampolgári nevelésében.

Az így létrejövő modernizálódó európai közoktatási rendszerek közös vonása, hogy majdnem mindegyikük csak a 19. század végére jut el a kötelező, állam által felügyelt oktatás gondolatáig, valamint az is, hogy a nemzeti közoktatási rendszerek elemi, illetve közép-szintje elkülönülnek egymástól. Az így létrejövő duálisnak mondható rendszer különböző iskolatípusai eltérő pedagógiai célokat határoznak meg, és azok foganatosításához egyedi tanítási formákat alkalmaznak. Eltér egymástól a két rendszer felügyeleti és intézmény-irányítási rendszere is. A minden állampolgár számára kötelező tömegiskola elsősorban az alapvető készségek (írás, olvasás, számolás) megtanítására és a nemzeti érzület „elsajátítására” fókuszál.

Megállapítható, hogy a bemutatott országok a liberális alapelveket az adott történelmi körülményekhez „igazították”. Nincs kánon, amely szerint alakítani kellett volna, vagy alakítani kellene az oktatás szekularizációját. Nem lehet azt kijelenteni, hogy a francia példa a követendő, mert ott *expressis verbis* kimondták az egyház és állam szétválasztását. Miért lenne hátrányosabb helyzetben Anglia, ahol ilyet nem cselekedtek, sőt még kartális alkotmánnyal sem rendelkeztek az adott korban? A francia és a német példa megmutatja, hogy esetükben nem arról volt szó, hogy az egyházi intézmények szakmaiatlan munkát végeztek volna, hanem egyszerűen belpolitikai kérdéssé vált az egyházzal való viszony, ami az iskolaügy területén is éreztette hatását. Más szavakkal kifejezve: az egyes európai országokban nem volt történelmi szükségszerűség sehol, hogy az oktatást teljesen szekularizálják, és ne vegyék figyelembe – vagy legalább méltányosan mérlegeljék a döntéshozatal során – az egyház több száz éve végzett nevelői tevékenységét, amelyet az adott társadalomért végzett.

Vizsgálódásainkat egy későbbi írásunkban szeretnénk folytatni, amelyben a Habsburg Birodalmat és benne Magyarországot is tanulmányozzuk. Különösen fontos lesz a jelen munkában ismertetett történelmi tényekre, nemzetközi példákra visszautalni, amikor is az 1848-as alkotmányozást vizsgáljuk hazánkban: nem légtüres térben mozog a magyar oktatásügy a 19. században, hanem a fent bemutatott példákra tekinthettek Eötvös Józsefék, amikor megalkották a magyar viszonyokat és a történelmi alkotmányt figyelembe vevő kompromisszumos oktatási rendszert.

1. táblázat: Az állami oktatás bevezetése különböző alkotmányos országokban

Ország	Kartális alkotmány	A közoktatás bevezetése	Az oktatás kizárólag állami felügyelet alatt áll
Egyesült Királyság	X	1880	X
Amerikai Egyesült Államok	✓	1852 (államonként eltérő)	✓
Franciaország	✓	1882	✓
Poroszország	✓	1717	X

Forrás: a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

- APPLEBY, Joyce – BALL, Terence szerk. (1999): *Jefferson: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ARETIN, Otmar von Karl (1993): *Deutsche Geschichte* (Band 7). Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- AUDI, Robert (1989): The Separation of Church and State and the Obligations of Citizenship. *Philosophy & Public Affairs*, 18(3), 259–296.
- AUDI, Robert (2011): *Democratic Authority and the Separation of Church and State*. New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199796083.001.0001>
- BAJOMI Iván (2013): Decentralizációs intézkedésekkel korrigált francia oktatásirányítási rendszer. *Educatio*, 22 (1–4), 60–72.
- BANGERT, William V. (2002): *A jezsuiták története*. Budapest: Osiris.
- BARRO, Robert J. – McCLEARY, Rachel M. (2005): Which Countries Have State Religions? *The Quarterly Journal of Economics*, 120(4), 1331–1370. Online: <https://doi.org/10.1162/003355305775097515>
- BLACKBOURN, David (1997): *The Long Nineteenth Century: A History of Germany*. New York: Oxford University Press.
- BRANT, Irving (1951): Madison, On the Separation of Church and State. *The William and Mary Quarterly*, 8(1), 3–24. Online: <https://doi.org/10.2307/1920731>
- COHLER, Anne M. – MILLER, Basia C. – STONE, Harold S. szerk. (1989): *Montesquieu, The Spirit of the Laws*. New York: Cambridge University Press.
- CUBBERLEY, Ellwood P. (1920): *The History of Education*. Houghton Mifflin Co.
- CURRY, Thomas J. (1986): *The First Freedoms*. New York: Oxford University Press.
- DALY, Eion (2012): The Ambiguous Reach of Constitutional Secularism in Republican France: Revisiting the Idea of Laïcité and Political Liberalism as Alternatives. *Oxford Journal of Legal Studies*, 32(3), 583–608. Online: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs011>

- DAVIS, Derek H. (2010): *The Oxford Handbook of Church and State in the United States*. New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195326246.001.0001>
- DE ROOVER, Jakob – BALAGANGADHARA, S. N. (2008): John Locke, Christian Liberty, and the Predicament of Liberal Toleration. *Political Theory*, 36(4), 523–549. Online: <https://doi.org/10.1177/0090591708317969>
- DITTRICH, Lisa (2019): Europäischer Antiklerikalismus: Eine Suche zwischen Säkularisierung und Religionsreform. *Geschichte und Gesellschaft*, 45(1), 5–36. Online: <https://doi.org/10.13109/gege.2019.45.1.5>
- DRAKEMAN, Donald D. (2010): *Church, State and Original Intent*. New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803598>
- DREISBACH, Daniel L. (2002): *Thomas Jefferson and the Wall of Separation between Church and State*. New York: New York University Press.
- DUBY, Georges szerk. (2007): *Franciaország története. II. Az új idők 1852-től napjainkig*. Budapest: Osiris.
- DUNN, John (1969): *The Political Thought of John Locke*. New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558436>
- DURANT, Ariel – DURANT, Will (2011): *The Age of Voltaire*. [h. n.]: Simon & Schuster.
- FRASER, David (2001): *Frederick the Great*. New York: Fromm International.
- FRIEDRICH, Karin (1993): *The Other Prussia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FULBROOK, Mary (1983): *Piety and Politics*. New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511562624>
- GAWTHROP, Richard L. (1993): *Pietism and the Making of Eighteenth-Century Prussia*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511523311>
- GEUSS, Raymond – SKINNER, Quentin szerk. (1994): *Voltaire Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOLDIE, Mark szerk. (1997): *Locke Political Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GREEN, Steven K. (2010): *The Second Disestablishment*. New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195399677.001.0001>
- GRELL, Ole Peter – PORTER, Roy szerk. (2006): *Toleration in Enlightenment Europe*. New York: Cambridge University Press.
- GUERLAC, Othon (1908): The Separation of Church and State in France. *Political Science Quarterly*, 23(2), 259–296. Online: <https://doi.org/10.2307/2141325>
- HAMBURGER, Philip (2004): *Separation of Church and State*. Massachusetts: Harvard University Press.
- HUBER, Ernst Rudolf – HUBER, Wolfgang (1976): *Staat und Kirche im 19. und 20. Jahrhundert: Dokumente zur Geschichte des deutschen Staatskirchenrechts (Band. 6.) Staat und Kirche im Zeitalter des Hochkonstitutionalismus und des Kulturkampfs 1848–1890*. Berlin: Duncker & Humblot.
- HUTSON, James H. (2008): *Church and State in America*. New York: Cambridge University Press.

- JARMAN, T. L. (1963): *Landmarks in the History of Education*. London: John Murray.
- JOHN, Locke (1992): *Levél a vallási türelemről*. Budapest: Bibliaiskolák Közössége.
- JOHNSON, Paul (2016): *Az amerikai nép története*. Budapest: Akadémiai.
- KATZ, Wilber G. (1953): Freedom of Religion and State Neutrality. *The University of Chicago Law Review*, 20(3), 426–440. Online: <https://doi.org/10.2307/1597664>
- KINGSTON, Rebecca E. szerk. (2009): *Montesquieu and His Legacy*. New York: Sunny Press.
- KINGSTON, Rebecca E. szerk. (2010): *Montesquieu and England*. London: Pickering & Chatto.
- KONTLER László (1994): Állam, egyház, államegyház. *Világosság*, 35(5–6), 138–158.
- KONTLER László (2019): Locke értekezése a polgári kormányzatról. *Korunk*, 3(8), 27–33.
- KONVITZ, Milton R. (1949): Separation of Church and State: The First Freedom. *Law and Contemporary Problems*, 14(1), 44–60. Online: <https://doi.org/10.2307/1189947>
- KRIMMER, Elisabeth – SIMPSON, Patricia A. szerk. (2011): *Enlightened War*. New York: Camden House.
- LAURSEN, John Christian szerk. (2002): *Histories of Heresy in Early Modern Europe*. Palgrave. 2002. Online: <https://doi.org/10.1057/9780230107496>
- LEDEWITZ, Bruce (2011): *Church, State and the Crisis in American Secularism*. Indiana University Press.
- LUDASSY Mária (1991): *Voltaire válogatott filozófiai írásai*. Budapest: Akadémiai.
- MCCABE, David (1997): John Locke and the Argument against Strict Separation. *The Review of Politics*, 59(2), 233–258. Online: <https://doi.org/10.1017/S0034670500026620>
- MEIKLEJOHN, Alexander (1949): Educational Cooperation between Church and State. *Law and Contemporary Problems*, 14(1), 61–72. Online: <https://doi.org/10.2307/1189948>
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest: Osiris.
- MINKENBERG, Michael (2012): Church-State Regimes and Democracy in the West. *Geopolitics, History, and International Relations*, 4(1), 76–100. Online: www.jstor.org/stable/26804834
- MONSMA, Stephen V. – J. SOPER, Christopher (2009): *The Challenge of Pluralism*. New York: Rowman.
- MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest: Osiris.
- MORRIS, R. M. szerk. (2009): *Church and State in 21st Century Britain*. London: Palgrave. Online: <https://doi.org/10.1057/9780230234376>
- MURRAY, James (2009): *Enforcing the English Reformation in Ireland*. New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575846>
- MUZZEY, David Saville (1911): State, Church, and School in France III. *The School Review* 19(5), 318–332. Online: <https://doi.org/10.1086/435752>
- NADON, Christopher szerk. (2013): *Enlightenment and Secularism*. New York: Lexington Books.
- NÉMETH András (2005): A modern magyar iskolarendszer kialakulása a nemzetközi intézményfejlődési és recepciós folyamatok tükrében. *Iskolakultúra*, 9(15), 50–70.

- ORLIN, Theodore S. (1992): A vallásszabadság védelme, az egyház és az állam viszonya. *Világosság*, 33(6), 440–450.
- PANGLE, Thomas (1989): *Montesquieu's Philosophy of Liberalism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- PANNENBERG, Wolfhart (2009): *Teológia és filozófia*. Budapest: L'Harmattan.
- PETERSON, Paul E. (2010): *Saving Schools. From Horace Mann to Virtual Learning*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrs3t>
- PFEFFER, LEO (1951): Church and State, Something Less than Separation. *The University of Chicago Law Review*, 19(1), 1–29. Online: <https://doi.org/10.2307/1597719>
- PINTÉR Károly (2018): Jefferson fala. *Aetas*, 33(1), 79–93.
- PRICE, Roger (2017): *The Church and the State in France 1789–1870*. Palgrave. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-63269-8>
- REED-DANAHAY, Deborah (1996): *Education and Identity in Rural France: The Politics of Schooling*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558108>
- SANDERSON, Michael (1991): *Education, Economic Change and Society in England 1780–1870*. London: Macmillan.
- SANDIFORD, Peter szerk. (1918): *Comparative Education*. London: University of California, J. M. Dent.
- SCHANDA Balázs (1995): Az állam és az egyház viszonyának lehetséges modelljei. *Társadalmi Szemle*, 5, 35–43.
- SCHOOLS, Peter A. (1992): *Reasoned Freedom. John Locke and Enlightenment*. London: Cornell University Press. Online: <https://doi.org/10.7591/9781501718342>
- SHENNAN, Margaret (2004): *The Rise of Brandenburg-Prussia*. New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203450871>
- SOLT, Leo F. (1990): *Church and State in Early Modern England 1509–1640*. New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780195059793.001.0001>
- STARK, Rodney – IANNACCONE, Laurence R. (1994): A Supply-Side Reinterpretation of the “Secularization” of Europe. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 33(3), 230–252. Online: <https://doi.org/10.2307/1386688>
- TAKÁCS Péter (2000): *Nehéz jogi esetek. Jogelmélet és jogász érvelés*. Budapest: Napvilág.
- TAYLOR, Charles (1995): A szekularizáció változatai. *2000*, 7, 8–14.
- TIPPETT-SPIRITOU, Sandy (2000): *French Catholicism*. New York: Palgrave. Online: <https://doi.org/10.1057/9780230599703>
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2000): *Democracy in America*. Harper Perennial Modern Classics.
- TOMASZEWSKA, Anna – HÄMÄLÄINEN, Hasse szerk. (2017): *The Sources of Secularism*. [h. n.]: Palgrave MacMillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-65394-5>
- VIERHAUS, Rudolf (1978): *Deutsche Geschichte* (Band 6). Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- WADE, Ira O. (1969): *The Intellectual Development of Voltaire*. New Jersey: Princeton University Press.

- WILLIAMS, Frederick D. szerk. (1989): *The Northwest Ordinance*. [h. n.]: Michigan State University Press.
- WOLFSON, Adam (2010): *Persecution for Toleration*. Plymouth: Lexington Books.
- YOLTON, John W. szerk. (1993): *A Locke Dictionary*. [h. n.]: Blackwell.
- ZUCKERMAN, Phil – SHOOK, John R. szerk. (2017): *The Oxford Handbook of Secularism*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199988457.001.0001>

Balla János a Nemzeti Közszerződési Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Vallás és Társadalom Kutatóintézetének kutatója, a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktori hallgatója, gimnáziumi tanár. Kutatási területei az újkori egyháztörténelem, a piarista rendtörténet és az 1848–49-es forradalom és szabadságharc egyházi érintettsége.

Czékmann Zsolt – Cseh-Zelina Gergely

AZ ABAÚJ TÉRSÉG ÖNKORMÁNYZATAINAK DIGITÁLIS ELÉRHETŐSÉGE – HELYZETÉRTÉKELÉS

Digital Accessibility of the Municipalities in the Abaúj Region – Situation Assessment

Czékmann Zsolt egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, zsolt.czekmann@uni-miskolc.hu

Cseh-Zelina Gergely tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu

Mára természetesnek tűnik, hogy az információforrások között előkelő helyen szerepelnek az online elérhető tartalmak, a mobilhálózatok és okostelefonok világában szó szerint karnyújtásnyira vannak. A probléma ott jelentkezik, hogy ha, amit keresünk, az nem, vagy csak nehezen érhető el. A tanulmányhoz kapcsolódó kutatás célja, hogy Magyarország egyik leszakadó térségét, az Abaúj térséget megvizsgálva felmérjük és bemutassuk a helyi önkormányzatok digitális elérhetőségét, a passzív és aktív információs platformokat. 24 kiválasztott önkormányzatnál vizsgáljuk a kötelező információk nyújtásának megvalósulását és az opcionális lehetőségeket egyaránt, keresve a tendenciákat és egyedi megoldásokat is.

KULCSSZAVAK: DESI, digitális jelenlét, e-demokrácia, információs társadalom, önkormányzatok, SentiONE rendszer

It has become obvious that online content is at the forefront of information sources, literally at your fingertips by using mobile networks and smartphones. However, finding the appropriate information may not be actually available or it is difficult to find. The aim of the research and this paper is to assess and present the digital accessibility of local governments, passive and active information platforms, based on the experience in the Abaúj Region, which is one of the most underdeveloped areas of Hungary. 24 municipalities were selected for investigating the implementation of mandatory information provision and optional options, to explore the trends and show the improvement opportunities.

KEYWORDS: DESI, digital attendance, e-democracy, information society, local governments, SentiONE system

BEVEZETÉS

Az önkormányzatokat is elérte a digitalizáció, akár fel vannak erre készülve, akár nem. A 21. században az opt-out már nem opció, nincs kibúvó a digitális technológiák alkalmazása alól.¹ Az önkormányzatok életében és működésében számos ponton megjelennek az infokommunikációs technológiai (IKT) megoldások,² legyen az a legegyszerűbb ügyviteli feladat, a központi kormányzati rendszerekhez kapcsolódás, helyi közszolgáltatás-szervezés, lakossági e-ügyintézésről az aktív részvételig az önkormányzat döntéshozatalában (e-részvétel) vagy komplex smart city ökoszisztéma kialakítása.³ A lehetőségekre talán most valóban igaz, hogy határtalanok.⁴ A kérdés, hogy mit tud az adott önkormányzat kihasználni ezekből. Az infokommunikációs társadalom vívmányainak kihasználásához három pillér megléte szükséges, úgymint az infrastruktúra (hálózat és eszközállomány), a szolgáltatások (nyújtott és igénybe vett digitális szolgáltatások) és a humán faktor (digitális kompetenciák és akarat). Feltételezzük, hogy mindezek minimális megléte levonható az adott önkormányzat digitális világba belépő szintű legalapvetőbb szolgáltatásából, a saját honlapból. Minden közfeladatot ellátó szervezetnek online közzé kell tennie a jogszabály által meghatározott adatkört (ezek tartalmát a jogszabályokban rögzített általános és különös közzétételi listák⁵ tartalmazzák), amely kötelezettségnek az érintett szervek többnyire saját vagy az e célra létrehozott központi honlapon tesznek eleget.⁶ Az önkormányzatok számára is kézenfekvő és technikailag kötelező a saját honlap fenntartása. Ezért tekinthetjük ezt elsődleges online kommunikációs platformnak.⁷ Számos kutatás évek, évtizedek óta vizsgálja,⁸ hogy az egyes önkormányzatok hogyan és milyen tartalmakkal jelennek meg a digitális térben, milyen elérhetőségeket biztosítanak. A honlapok mellett vizsgáltuk az önkormányzatok megjelenését a közösségi médiában is, az aktív és passzív aktivitást (digitális lábnyomot). A hivatalos platformok mellett egyre jelentősebb szerephez jutnak a nem kötelező, általában közösségimédia-felületeken megjelenő önkormányzati kommunikációk.⁹

¹ CSÁKI-HATALOVICS 2020: 198–199.

² BENCSEK–ERCSEY 2015: 159.

³ SIKOLYA 2020: 382–390.

⁴ WOHLERS–BERNIER 2016: 17–24.

⁵ Lásd például az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 33. §-át és 37. § (1) bekezdését.

⁶ CSÁKI-HATALOVICS – MOLNÁR – CZÉKMANN 2022: 55.

⁷ Az ASP rendszer mint központi működtetésű rendszer egyre jelentősebb szerephez jut az önkormányzatok adatmenedzselésében és kommunikációjában, azonban ezt a felületet nem az önkormányzat, hanem a Magyar Államkincstár működteti.

⁸ BUDAI–HERENDY 2021: 95–97; HERENDY 2011; MOON 2002: 427–428.

⁹ Az önkormányzati kommunikáció tipizálásáról lásd bővebben CSÁKI-HATALOVICS – MOLNÁR – CZÉKMANN 2022.

E kutatások nyomán haladva vizsgáltuk meg jelen tanulmányban Magyarország egyik leg-szegényebb régiójának (Abaúj térség)¹⁰ településeit, körképet nyújtva e régió önkormány-zatainak digitális látképéről és a befogadók, azaz a humán, a társadalom digitális kom-petenciáit.¹¹

AZ ABAÚJ TÉRSÉG ÉS A VIZSGÁLT TELEPÜLÉSEK SAJÁTÓSSÁGAI

Az Abaúj térség az 1. táblázatban megtalálható 24 települést foglalja magában. „Magyaror-szág teljes lakosságának 25%-a él apró- és kistelepülésekben, amelyek hátrányos helyzetük miatt perifériává váltak hazánkban.”¹² Ebbe a periférikus körbe tartozik az Abaúj térség is. E tele-pülések képezték a kutatás során a vizsgálat tárgyát, amelyeket az 1. táblázatban lakos-ságszámmal és az önkormányzat honlapjával együtt nevesítünk. A táblázatból látható, hogy a kisebb lélekszámú településeknek a közös önkormányzati hivatal weboldalán van saját oldaluk (a táblázatban lásd félkövérrel és dőlttel kiemelve), de vannak ellenpéldák is, ahol a nagyon alacsony lélekszám ellenére saját önkormányzati honlapot üzemeltetnek (Alsógagy, Litka). Pozitív az, hogy a vizsgált települések között már csak egy van, amelynek nincs honlapja. Itt jegyezzük meg, hogy aki rendelkezik honlappal, az is sokszor statikus, ritkábban frissített, de erről részletesebben a későbbiekben még szólnunk.

1. táblázat: A kutatásban részt vevő települések neve, lakosságszáma és önkormányzati weblapcímei

Település	Lakónépesség (fő) (2016)	Honlap elérhetősége
Alsógagy	87	www.alsogagy.hu/
Baktakék	720	www.baktakek.hu
Beret	276	www.beret.hu/
Büttös	148	https://kkoh.hu/buttos/
Csenyéte	387	https://kkoh.hu/csenyete/
Detek	257	www.detek.hu/
Encs	6254	www.encs.hu/
Fáj	447	www.faj.hu/
Fancsal	284	https://fancsal.hu/
Felsőgagy	225	https://kkoh.hu/felsogagy/
Forró	2496	www.forro.hu/
Fulókércs	392	https://fulokercs.hu/

¹⁰ Az Abaúj térségről lásd bővebben VARGA 2019: 73–86; SIKOS–SZENDI 2021: 154–181; VERESNÉ SOMOSI et al. 2022: 82–107.

¹¹ Az Abaúji térség kiemelt kutatási területként lett definiálva a Miskolci Egyetem Creative Régió (TKP2021-NKTA-22) projektjében. A projektről lásd bővebben: https://bolciesz.uni-miskolc.hu/tj/kutatasi_projektek.php

¹² CHRISTIÁN–GÖRÖMBEI 2022: 107.

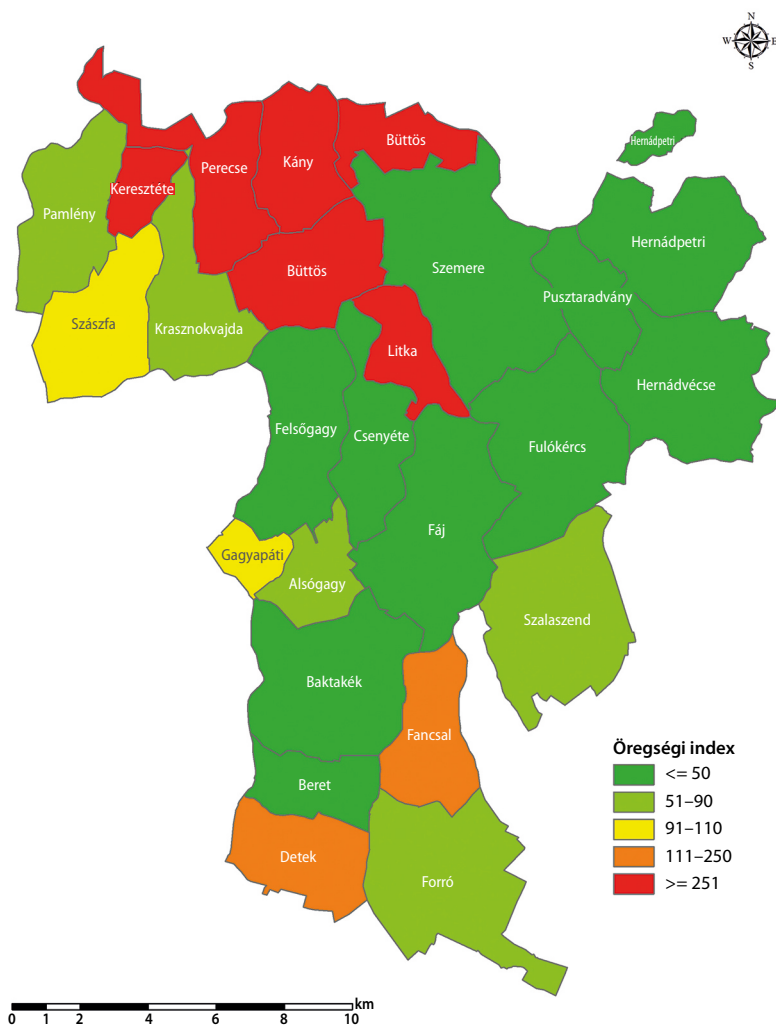
Település	Lakónépesség (fő) (2016)	Honlap elérhetősége
Gagyapáti	19	https://kkoh.hu/gagyapati/
Hernádpetri	215	www.hernadpetri.hu/
Hernádvécse	1116	www.hernadvecse.hu
Kány	47	https://kkoh.hu/kany/
Keresztéte	26	https://kkoh.hu/keresztete/
Krasznokvajda	496	http://krasznokvajda.hu/
Litka	37	http://litka.hu/
Pamlény	33	http://selyeb.hu/pamleny/
Percse	26	https://kkoh.hu/percse/
Pusztaradvány	224	http://pusztaradvany.hu/
Szalaszend	1012	www.szalaszend.hu
Szászfa	105	http://selyeb.hu/szaszfa/

Forrás: a szerzők szerkesztése

A kutatás során kitértünk a Digitális Gazdaság és Társadalom Index (DESI-index) bizonyos releváns elemeire, és görcső alá vettünk Eurostat-adatot is. A DESI-index kapcsán az internetes szolgáltatások használatát vizsgáltuk. Ezeket az alábbiak miatt láttuk szükségesnek. Az 1. ábrából az olvasható ki, hogy a vizsgált régió településeinek egy részén az öregségi index magas, a másik részén pedig a lakosok többsége fiatal. Tekintettel a két szélsőségre, vetettünk egy pillantást az internethez való mozgás közbeni hozzáférés mobil eszközök segítségével elnevezésű statisztikára, amely korcsoportok és iskolai végzettség szerinti bontásban hasonlítja össze Magyarország eredményeit az európai uniós átlaggal. Két problémás terület azonosítható ez alapján. Egyrészt az 55–74 éves korosztály mobil-internetezésének eredménye nagy hátránnyal küzd az uniós átlaghoz képest (HU: 41%; EU: 52%), másrészt a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők esetében is jócskán le vagyunk maradva (HU: 47%; EU: 59%).¹³ A pandémia előtti helyi kérdőívezések és terepmunka alkalmával megbizonyosodtunk arról, hogy okos eszközökkel (legalább okostelefonnal) a régió lakosai jelentős részben rendelkeznek, ennek ellenére a jelenleg rendelkezésünkre álló uniós statisztikai mutatók nem festenek pozitív képet hazánkról. Ha pedig még egy lépéssel tovább megyünk, akkor a DESI-index bizonyos mutatóiból láthatjuk azt, hogy a hazai internetezés – európai uniós és V4 összehasonlításban – eltolódik a „szórakoztató” (közösségimédia-használat) felhasználói lét irányába, a „hasznos” (internetes bankolás, internetes vásárlás) felhasználói lét kárára. Közösségimédia-használat terén hazánk 86%-os teljesítményével jócskán maga mögé utasítja az uniós átlageredményt (65%), de messziről követ minket Szlovákia (74%) vagy Csehország (64%) is. Ha pedig az internetes bankolási szolgáltatás igénybevételét vizsgáljuk (pontosan azt, hogy az internethasználók arányában mennyien választják az online banki szolgáltatásokat), akkor

¹³ CSEH 2020a: 252.

legalább 8-10%-kal le vagyunk maradva Szlovákiától és az uniós átlagtól.¹⁴ Összefoglalva, az Abaúj térség lakosságának digitális kompetenciái erősítésre szorulnak, és a tudatos, hasznos internethasználat fejlesztése is szükséges.



1. ábra: A 2016-os évi KSH-statisztikákból számított öregségi index

Forrás: KSH

¹⁴ CSEH 2020a: 251.

AZ ABAÚJ TÉRSÉG ÖNKORMÁNYZATAINAK ONLINE JELENLÉTE

A vizsgált 24 település honlapja kapcsán végeztünk egy empirikus kutatást és hat témakör (Általános szempontok, Lakossági szempontok, Közösségi média, Lakossági kapcsolatok, Koordináció, Kommunikáció) különböző szempontjai alapján vizsgáltuk meg a weblapokat. A honlapok vizsgálatát 2021. május 18. és 2021. május 25. között folytattuk le. Mind a hat vizsgált kategória összes aspektusát nem fogjuk ebben a tanulmányban részletesen kifejteni, csak a relevánsabb, említésre érdemes vizsgálati szempontokat tárjuk az olvasó elé.

Az általános szempontok főként a honlapok átláthatóságára, grafikai jellemzőire vonatkozó kérdéseket takartak. Véleményünk szerint kiemelendő a honlapok utolsó frissítésének dátuma szerinti vizsgálat. A 24 elemzett honlap közül 3 db volt, amelyet egy héten belül frissítettek és 4 db, amelyet egy hónapon belül. 9 honlap esetében a frissítés három hónapon belül történt meg, a maradék 8 esetében pedig három hónapon túl. Azt mondhatjuk tehát, hogy a talán még elvárható 1 hónapon belüli frissítést körülbelül csak a települések egyharmada tudja teljesíteni. Ebből a szempontból is az látszik, hogy az analizált honlapok kevésbé dinamikusak és nem feltétlenül alkalmasak a lakosság gyors és naprakész tájékoztatására.

A lakossági szempontok az online ügyintézésre, a panaszok benyújtására és a különböző tájékoztatók honlapon való elérésére fókuszál. A honlapok se panaszok fogadására, se például helyi vállalkozásokról információk szerzésére nem alkalmasak. Közérdekű adatok menüpont is csak kevésnél (5 db) található, de azok sincsenek megfelelő adattartalommal feltöltve. Az e-ügyintézés lehetőségéről igazából csak Encs esetében beszélhetünk. Litka község esetében csak azért kell megemlíteni, mert 3-4 db formanyomtatvány (Word-formátumban) elérhető és letölthető a honlapról. A többi település esetében a kérdés irreleváns. Encs esetében az online ügyintézés lehetővé tétele az ASP¹⁵ ügyféloldalára való átirányítással valósul meg. Véleményünk szerint lakossági szempontból egyik honlap sem felhasználóbarát.

Az önkormányzatoknak a közösségi médiával való kapcsolódása rendkívül alacsony mértékű a településeken. A vizsgált aspektusban kibővítettük a horizontot, és nemcsak az önkormányzati, hanem a települési Facebook-oldalak meglétét is kerestük. A vizsgált önkormányzatok közül 14 településnek van saját Facebook-oldala, és ezek közül is csak Fancsal önkormányzati weboldalán található hivatkozás a Facebook-oldalra. A településeket a közösségi média további aspektusaiból is próbáltuk vizsgálni, de más ilyen felülettel nem rendelkeznek. Tekintettel arra, hogy ezek a Facebook-oldalak nem csak önkormányzati kezelésben vannak, így nem kizárólag önkormányzati híreket osztanak meg ezen keresztül, és a frissítési gyakoriságuk is hasonló a települési weblapokhoz.

¹⁵ Az ASP-rendszerről lásd bővebben CZÉKMANN–CSEH 2020: 10–12; CSEH 2020b; SZABÓ 2017: 97–98; WEINEK 2020: 289–314.

A lakossági kapcsolatok témakör a fogadóórákhoz, testületi ülésekhez és a települési/település környéki rendezvényekhez kapcsolódik. 10 település nyilvánossá teszi a testületi ülésről készült jegyzőkönyveket valamilyen formában, azonban ezeknél is probléma, hogy az aktuális, az utolsó testületi ülés jegyzőkönyve nem érhető el a honlapon. A honlapokról egyedül Encs esetében derül ki, hogy a testületi ülésekről audió-/videófelvételt tesznek közzé. A települési weboldalak közül Encs esetében hirdetik a polgármester és a jegyző fogadóóráját, továbbá rendezvénytárat is csak Encs „üzemeltet”, azonban az aktualitás itt is hagy kívánnivalót maga után.

A koordinációs szempontú kérdések a települési együttműködésekre, települési szolgáltatásokra, intézményekre, programokra terjednek ki. Sajnos e témakör szempontjából sem túl rózsás a helyzet. Encs esetében találunk egyedül az önkormányzati együttműködésekről, települési programokról információkat. A települések által üzemeltetett szolgáltatásokról csupán 4 település szól, és az önkormányzat által fenntartott intézményekről is csak 7-nek érhető el információ a weboldalán. Sajnos a koordinációs szempontú vizsgálat arra mutatott rá, hogy a települések közül kevesen figyelnek arra, hogy az interneten keresztül informálják a lakosságot a helyi együttműködésekről, intézményekről.

Az utolsó vizsgált témakör a kommunikáció, amely a honlapoknak a lakosság felé való kommunikációját hivatott kibontani. Sajnos a vizsgált oldalak közül egyik sem értékelhető megfelelő tájékoztatásként az önkormányzatok által ellátott feladatokról, az önkormányzatok munkájáról vagy az önkormányzati eredményekről. De tegyük gyorsan hozzá, hogy 5 honlap esetében a megosztott információk, a lakossági tájékoztatás közérthető formában történik meg. Továbbá egyik honlap sem alkalmas a párbeszédre, arra, hogy a helyi lakosság kifejtse véleményét. Erre – ahol van rá lehetőség – a Facebook-oldalakat használják a települési lakosok. A kutatásban megjelölt települések weboldalait a fent ismertetett több szempontból vizsgáltuk meg. A települések weboldalai közül – járasszékhely mivoltára tekintettel – kiemelkedik Encs városa, amely minden aspektust figyelembe véve a leginkább felhasználóbarát honlappal rendelkezik (és aktivitása a közösségi médiában is messzemenően meghaladja a többi települését). Persze, ahogy láthattuk a vizsgálat alapján, több ponton az encsi honlap sem megfelelő színvonalú. A legnagyobb probléma a weblapokkal a naprakészség. A honlapok általában egyszerű, hosszabb távon aktuális adatokat közölnek (például polgármester, képviselők nevei), továbbá a jogszabályok által elvárt kötelezően feltöltendő információkat. Kevés az egyedi, naprakész információ, több település az aktuális információk közétételére az önkormányzat/település Facebook-oldalát használja.

2. táblázat: A kutatásban részt vevő települések honlapjainak legfontosabb vizsgálati eredményei, hiányosságai

Települési honlapok utolsó frissítése	3 db honlap egy héten belül 4 db honlap egy hónapon belül 9 db honlap három hónapon belül 8 db honlap három hónapon túl
Panaszok fogadása, helyi vállalkozásokról információk szerzése	0 db önkormányzati honlap
Önkormányzati/települési Facebook-oldal (ebből hivatkozás az önkormányzati oldalon a Facebook-oldalra)	14 db önkormányzati honlap (1 db önkormányzati honlap)
Képviselő-testület működéséhez kötődő aloldalak	10 db önkormányzati honlap
Települések által fenntartott intézményekről információ	7 db önkormányzati honlap
Lakossági kommunikáció, tájékoztatás	5 db honlap esetében valamennyire értékelhető

Forrás: a szerzők szerkesztése

A tapasztalatunk, hogy a vizsgált önkormányzatok a közlési minimumra hagyatkoznak, ami egy alapvetően szabályozatlan környezetben, ahol a kényszer legfeljebb közvetett módon jelenik meg, azt eredményezi, hogy egyelőre nincsen kihasználva, pontosabban minimálisan vannak használva a digitális tér adta lehetőségek.

A kutatás során használtuk a SentiONE (sentione.com) platformot is. A SentiONE egy tartalomalapú webanalitikai platform, amely 30 nyelvet fed le és ismer fel Európa-szerte. A közösségi médiában és más online csatornákon bemutatott és érzékelt tartalmak feltérképezésére és elemzésére szolgál. A SentiOne monitoringszköz jelenleg több mint 20 milliárd említést figyel, és 9 különböző típusú forrásból gyűjt adatokat, nevezetesen portálokról, blogokról, Twitterről, Facebookról, Instagramról, videóról, fórumokról és véleményező oldalakról.¹⁶ Az említéseket állításokra és cikkekre bontjuk, az állításokat a SentiONE egyedi, saját fejlesztésű algoritmus automatikusan pozitív, semleges vagy negatív kategóriába sorolja. Az interaktív platform a felhasználó által megadott kulcsszavakra és kulcskifejezésekre épül, hogy megkeresse azokat a konkrét említéseket, amelyek önmagukban vagy a kontextusukban tartalmazzák a felhasználót érdeklő, előre megadott kifejezéseket. A rendszer szinte valós idejű adatgyűjtést végez. A szoftver különlegessége, hogy képes kiszűrni a beírt kulcsszavakat, akár önmagukban, akár összefüggéseikben.

A kutatás során a 2018. január 1. és 2019. január 1. között közzétett tartalmakat vizsgáltuk. Fontos azonban megjegyezni, hogy a tartalom kategorizálása során több weboldalt és Facebook-bejegyzést kizártunk, mivel ezek a bejegyzések és cikkek nem tartalmaztak

¹⁶ Az önkormányzatok közösségimédia-használatáról országos összevetésben lásd BUDAI 2019.

releváns információkat és torzították volna a kutatási eredményeinket. Az elemzés az összes település nevének szűrésével történt, azzal a megszorítással, hogy az értékelés során a kutatásból kihagytuk azt a településnevet, ahol a településnévnek közkeletű jelentése van (lásd Forró).

A SentiONE program segítségével releváns eredményt kaptunk a települések digitális térben való jelenlétéről. Jelen tanulmányban kiemelendőnek tartjuk a „kulcsszófelhőt”, amely megmutatja a leggyakrabban említett kifejezéseket, amelyek a települések digitális lábnyomaként jelennek meg. Egy szófelhőn minél nagyobb a betűméret, annál többször említették az adott szót a települések kapcsán. A kutatás során az összes vizsgált településre és egyedileg mindegyikre készítettünk szófelhőt. Az összes település kontextusában a leggyakrabban említett szavak a következők: település, Miskolc, Borsod, Abaúj, Magyarország, encsi, Hernád stb. A példából látható, hogy a térség kapcsán nagyon általános, a járás központját (encsi), a megyét/megye központját (Borsod-Abaúj-Zemplén megye/Miskolc) jelölő szavak kerültek előtérbe. Más azonban a helyzet, ha egy-egy települést vizsgálunk. Hernád-vecse esetében az online említések jelentős része a Hotel Vécsecity köré csoportosult. Nemcsak a helyi szolgáltatásokról (kastély, szálloda, wellness, gőzfürdő, lovaglás), hanem a település környékén elérhető szolgáltatásokról/látványosságokról (kirándulás, Hernád) is szó esett. A szófelhő hűen tükrözi a településen dolgozó és a település életét befolyásoló emberek témáit (Szalaszend – autópálya, Krasznokvajda – mentés,¹⁷ Fulókércs – közmunka).



2. ábra: Kulcsszófelhők az összes vizsgált település és Hernád-vecse kontextusában
 Forrás: a szerzők szerkesztése a SentiONE program alapján

¹⁷ Értsd ez alatt: mentőállomás.

Összességében megállapítható, hogy az önkormányzatok jelenléte a közösségi médiában jellemzően passzív megjelenés: tárgyai a „közbeszédnek” és nem alakítói. Miután ismer tettük megállapításainkat az érintett települések képviselőivel, komolyan elgondolkoztak a közösségi média alkalmazásának aktívabb használatán (ezek visszaigazolása későbbi kutatási és szakmai feladat).

A HUMÁN TŐKE HELYZETE A DESI-INDEX ALAPJÁN

Úgy véljük, hogy az önkormányzati digitális jelenlét befogadói oldalát is szükséges megvizsgálni, tehát megmutatjuk, hogy a DESI-index „hogyan is vélekedik” a hazánkban élők digitális kompetenciáiról.¹⁸

A DESI humán tőke dimenziója rávilágít jelentős lemaradásunkra, és ezzel az alacsony teljesítményű országok közé sorol minket.¹⁹ Egy egyedi mutató (IKT-diplomások a diplomások arányában) kivételével mindegyik mutató esetében az uniós átlageredmények alatt teljesítünk, hátrányunk azonban nem vézes. Az IKT-diplomával rendelkezőkre vonatkozó eredményeink jók, viszont hozzá kell tenni, hogy míg Magyarország adatai 2016-ra, addig az uniós átlag 2015-re vonatkozik.²⁰ Komoly probléma továbbá, hogy az ország lakosságának mindössze fele rendelkezik alapvető digitális készségekkel²¹ annak ellenére, hogy a kormány számos stratégiát dolgozott ki (például Digitális Oktatási Stratégia²²) a hazai lakosság digitális készségeinek erősítésére, azonban e programok eredményeit még nem látjuk egyértelműen visszatükröződni a DESI-mutatók értékeiben. A humántőke-dimenzió mutatóiban Magyarország 2018-ig folyamatosan követte az EU átlagos fejlődési tendenciáját, azonban 2019-re enyhe visszaesés volt tapasztalható.²³

Az alapvető és az alapvetőnél magasabb szintű digitális készségeket vizsgálva sajnálattal kell elfogadnunk, hogy az uniós átlag alatt teljesít hazánk. Az alapszintű digitális készségekben csak Lengyelországot előzzük meg, az alapvetőnél magasabb digitális készségek terén viszont csak Szlovákia jár előttünk.²⁴ Ez az adat még nem is lenne annyira lesújtó, ha nem vizsgálnánk meg ehhez kapcsolódóan az Eurostat²⁵ adatait. Az alapvető és alapvetőnél magasabb szintű digitális kompetenciákkal rendelkező egyének aránya 2019-ben

¹⁸ A digitális kompetenciák egyre jelentősebb szerepéről lásd bővebben BUDAI 2022: 30–59.

¹⁹ CSEH 2020a: 248.

²⁰ Európai Bizottság 2019: 7.

²¹ Európai Bizottság 2019: 7.

²² A Digitális Jólét Program egyik legfontosabb célkitűzése, hogy Magyarországon mindenki a digitalizáció nyertesévé váljon, és elkerüljük a társadalom digitális megosztottságát. A Digitális Jólét Program keretében 2016 októberében fogadta el a kormány Magyarország Digitális Oktatási Stratégiáját, amelynek célja, hogy az oktatási és képzési rendszerekben mindenki legalább az alapszintű digitális kompetenciákat elsajátíthassa.

²³ CSEH 2020a: 248.

²⁴ CSEH 2020a: 253.

²⁵ Eurostat – Egyének, akik alapvető vagy azt meghaladó általános digitális készségekkel rendelkeznek, lásd: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp410/default/table?lang=en

mind a másik három visegrádi országban (és uniós átlagban is) 2015 óta legalább egy százalékkal nőtt, Magyarországon azonban ezen időszak alatt egy százalékkal csökkent.²⁶

Hogy miért lényeges az számunkra, hogy a környező országokban mit tapasztalunk? A válasz viszonylag egyszerű. Minden ország szereti magáról azt láttatni, hogy a régiójában vezető szerepben van, amit alátámaszt(hat)nak a különböző statisztikák is. Hazánkban több oldalról is – a kormányzati szándék és tettek mellett – kimutatható, hogy a digitális kompetenciák kifejezetten rossz értékeket vesznek fel, ami addig nem lenne akkora probléma, ha csak egy statisztikában lenne negatívum más – környező – országokhoz képest. Viszont jelen esetben a kistélepléseken ez a digitáliskompetencia-hátrány megsokszorozódik, főként a már ismertetett – a kutatás alapját képező – leszakadó településeken.

Fontosnak tartjuk kiemelni – a DESI-eredményeket megerősítendő –, a digitális kompetenciák meglétéről, azok „állapotáról” Borsod-Abaúj-Zemplén megye és az Abaúj térség néhány településének fókuszával készült kutatásokat. Az EFOP projekt támogatásával megvalósult kutatásban Forró, Hernádvécse, Szalaszend, Szemere, Krasznokvajda és Baktakék²⁷ iskoláiban vizsgálták a digitális világ lehetőségeit (applikációk, eszközhasználat). A gyerekek mellett a kérdőívet nyugdíjasok, hátrányos helyzetű és egyetemista 25 év alatti és feletti válaszadók²⁸ is kitöltötték, tehát elég heterogén összetételű megkérdezetti csoport alakult ki. Sajnos az említett települések általános iskolai tanulói az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TEIR) adatai alapján (már amelyek településnél találtunk adatokat) hátrányos helyzetűek (HH) vagy halmozottan hátrányos helyzetűek (HHH). Nézzünk meg egy-két példát: Hernádvécse – 1 fő HH, 214 fő HHH a 215 fős általános iskolai létszámból (2019), Forró – 17 fő HH, 168 fő HHH a 205 fős általános iskolai létszámból (2019), Baktakék – 2 fő HH, 218 fő HHH a 220 fős általános iskolai létszámból (2019). Az egyik tanulmány konzekvenciaként azt határozza meg, hogy „a digitális eszközhasználatnak olyan offline akadályai vannak, amelyek az eddig is ismert családi, szülői háttérre és egyéni képességekre vezethetők vissza, így valószínűsíthető, hogy az online térben részben újratermelődnek az offline hátrányok”.²⁹ Tehát a TEIR statisztikai adataiban megjelenő tényezők vélhetően rányomják a bélyeget a digitális létre is. A már citált tanulmányok is azt erősítették meg, hogy a vizsgált településeken a digitális készségek szintje alapvetően alacsony, ennek ellenére a legtöbb válaszadó – a valós képnél – pozitívabb visszajelzést adott saját digitális kompetenciáiról.³⁰ A digitális kompetenciákkal kapcsolatos hiányosságokat hangsúlyozza egy egész Borsod-Abaúj-Zemplén megyére kiterjedő kompetenciatérkép is. A kompetenciatérkép a munkaerőpiac változásain és a képzési rendszer átalakulásán keresztül próbál rámutatni a vállalkozások és a gazdaság lehetőségeire

²⁶ CSEH 2020a: 253.

²⁷ CSEMÁNÉ VÁRADI – VINNAI – LENGYEL 2019: 386.

²⁸ CSEMÁNÉ VÁRADI – VINNAI 2020: 50.

²⁹ CSEMÁNÉ VÁRADI – VINNAI 2020: 54.

³⁰ CSEMÁNÉ VÁRADI – VINNAI 2020: 51.

és hiányosságaira. A dokumentumban sokszor megjelenik a digitális kompetenciák hiánya vagy a digitális írástudás alacsony szintje.³¹

Próbáltuk azt érzékeltetni, hogy a DESI-index mutatóinak nem kifejezetten versenyképes eredményei az Abaúj térség szintjén is megjelennek, sajnos több esetben akár hatványozottabban is.

Hiába vannak tehát stratégiák, programok országos szinten, ha azok nem viszik előbbre hazánk állampolgárainak digitális „szaktudását”, ezáltal hazánk a nemzetközi, regionális versenyekben is lemarad(hat), és az önkormányzatok potenciális digitális fejlesztései sem biztos, hogy célba ér(het)nek.

ÖSSZEGRZÉS

A vizsgált önkormányzatok Magyarország- és EU-szinten is az elmaradott régiókhoz tartoznak, döntően mikrotelepülések, amelyek lakosságát zömében alacsony jövedelem és alacsony iskolázottság jellemzi. A lakosság internethasználata (követve a hazai tendenciát) magas, a belépő szintű IKT-ellátottság (okos-/mobiltelefon és internet) biztosított. Ebben a környezetben kívánatos lenne, hogy az önkormányzatok erősítsék a tudatos digitális jelenlétüket, egyben előmozdítva a térség (nem csak) digitális fejlődését. Különösen fontos lenne hozzáférés biztosítása a megbízható információhoz, ami az önkormányzatok közösség-szervező funkciójából adódóan elvárható lenne. Egyelőre a legnagyobb akadályt az előrelépésben az akarati és kompetenciaoldalon láttuk mind az önkormányzat, mind pedig a lakosság részéről.

Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” elnevezésű projektben, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Digitális Állam Kutatóközpont kutatócsoport eredményeit is felhasználtuk.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BENCSIK András – ERCSEY Zsolt (2015): Gondolatok az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges irányairól. *JURA*, 21(2), 157–160.

BUDAI Balázs Benjámin (2019): A magyarországi önkormányzatok információ-kezelési szokásai 2017–2018-ban. In *A helyi önkormányzatok fejlődési perspektívái Közép-Kelet Európában. Közös tanulás és innovációk – Konferenciakötet*. Budapest: BM ÖKI, 12–21.

³¹ Szigma Projekt Kft. 2020.

- BUDAI Balázs Benjámin (2022): A digitális kompetencia növekvő szerepe. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 30–59. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.2>
- BUDAI Balázs Benjámin – HERENDY Csilla (2021): Az önkormányzati honlapok szakszerű tesztelése és használhatósága közötti kapcsolat. *Információs Társadalom*, 21(1), 88–124. Online: <https://doi.org/10.22503/infars.XXI.2021.1.4>
- CHRISTIÁN László – GÖRÖMBEI László (2022): A kistelepülések közbiztonságának fejlesztési lehetőségei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 100–121. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.5>
- CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely (2020): Good (Digital) Municipality–Municipal Digitization Aspects of Good State and Governance Reports, in Particular the Effects of the Introduction of the ASP System. *Infokommunikáció és Jog*, 17(2), 9–13.
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs (2020): A helyi önkormányzatok működésének hatékonysági anomáliái és azok megoldási kísérletei a rendszerváltozást követően, különös tekintettel az elektronikus közigazgatási megoldások elterjedésére. *Glossa Iuridica*, 7(3–4), 187–202.
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – MOLNÁR Péter – CZÉKMANN Zsolt (2022): Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében. In TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora*. Budapest: Ludovika, 53–63.
- CSEH Gergely (2020a): A magyar társadalom digitális felkészültsége európai uniós és tengerentúli összehasonlításban. In KOLOSI Tamás – SZELÉNYI Iván – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2020*. Budapest: TÁRKI, 244–262. Online: <https://doi.org/10.61501/TRIP.2020.10>
- CSEH Gergely (2020b): Az ASP rendszer gyakorlati és társadalmi innovációs vetületei – az Encsi járás példáján keresztül. In RÓTH Erika (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai Tomus 19*, Miskolc: Bíbor, 21–34. Online: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2020.1.21-34>
- CSEMÁNÉ VÁRADI Erika – VINNAI Edina – LENGYEL Levente (2019): F fiatalok a digitális térben – egy Borsod megyei kutatás elsődleges eredményei. In KOCZISZKY György (szerk.): *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*. Miskolc: MAXIMA CS-A, 384–392.
- CSEMÁNÉ VÁRADI Erika – VINNAI Edina (2020): Az állam szerepe a digitális egyenlőtlenségek csökkentésében. *Miskolci Jogi Szemle*, 15(3), 44–55.
- Európai Bizottság (2019): *A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI) 2019, országjelentés Magyarország*. Online: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59993
- HERENDY Csilla (2011): Önkormányzatok online. In FEHÉR Katalin – MAROFKA Tünde – HERENDY Csilla (szerk.): *E-government tanulmányok XXXV*. Budapest: E-government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.
- MOON, M. Jae (2002): The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424–433. Online: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00196>

- SIKOLYA Zsolt (2020): Önkormányzati adatpolitika. In GÁSPÁR Máttyás – KOVÁCS Róbert (szerk.): *A jó önkormányzás technológiai háttere a digitális transzformáció korszakában*. Budapest: NKE, 470–501.
- SIKOS T. Tamás – SZENDI Dóra (2021): Kialakulhatnak-e okos falvak az Abaúji térségben? *Tér és Társadalom*, 35(3), 154–181. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3361>
- SZABÓ Balázs (2017): New Tendencies in E-Government in the European Union. *Curentul Juridic*, 20(4), 90–101.
- Sigma Projekt Kft. (2020): *Borsod-Abaúj-Zemplén megye kompetenciatérképe*. Online: www.bazpaktum.hu/content/cont_59c107fcaaa8c6.39840727/megyei_hr_kompetencia_terkep_bora.pdf
- VARGA Krisztina (2019): Társadalmi innovációs törekvések megvalósítási lehetőségei az Abaúji térségben. In KOCZISZKY György (szerk.): *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*. Miskolc: MAXIMA CS-A, 73–86.
- VERESNÉ SOMOSI Mariann et al. (2022): Okosmegoldások képzésalapú támogatása az Abaúji térség településeiben. In K. NAGY Emese – SZABÓ-TÓTH Kinga (szerk.): *Útkereső. Kutatások az Észak-Magyarországi régió felemelkedésért*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 82–107.
- WEINEK Leonárd (2020): Integrált közösségi és szolgáltatási platformok. In GÁSPÁR Máttyás – KOVÁCS Róbert (szerk.): *A jó önkormányzás technológiai háttere a digitális transzformáció korszakában*. Budapest: NKE, 289–314.
- WOHLERS, Tony E. – BERNIER, Lynne Louise (2016): *Setting Sail into the Age of Digital Local Government – Trends and Best Practices*. New York: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-4899-7665-9>

Czékmann Zsolt PhD, intézeti tanszékvezető egyetemi docens a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszékén. Szakterületei az infokommunikációs jog, IT, jogi informatika, e-közzolgáltatások, közigazgatási jog és közzolgálati jog.

Cseh-Zelina Gergely tanársegéd a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszékén. Kutatási területei a közigazgatás, felsőoktatás – köznevelés, e-(ön)kormányzás, digitális társadalom és a helyi közzolgáltatások.

Table of contents

Complex challenges of the consumer protection	LÁSZLÓ PÉTER SALGÓ – NÓRA KUPECKI • New Waves in Domestic Consumer Protection – Active Consumer Safeguards from the Perspective of Legislation and Professional Guidance	5
	LÁSZLÓ VÉRTESEY • Current Issues and Challenges of Financial Consumer Protection in the 2020s	17
	ANDRÁS LAPSÁNSZKY • General and Special Consumer Protection – Consumer Protection Challenges of Electronic Communication and Media Administration	45
	JUDIT BARTA • EU Protection of Underage Consumers against Online Advertising and Online Advertising Techniques Directed at Them	69
	BÉLA CSITEI • Legal Issues Concerning Defective Performance of Consumer Contracts for the Sale of Goods	83
Scientific publications/ Studies	ISTVÁN STUMPF – NORBERT KIS • Changes and the Continuity of Public Law in Governance of Hungary	103
	KRISZTINA STRIHÓ – LÁSZLÓ SZEGEDI • Digital Single Market – Different Implementation of the Uniform EU Rules	127
	VERONIKA NAGYNÉ TAKÁCS – LÁSZLÓ BERÉNYI • Data Management and Data Protection in the Organisational Regulation of the Public Administration – Pilot Study of Some Aspects of Regulatory Practice in Some Public Administration Bodies	149
	JÁNOS BALLA • The Development of Secular Education	173
	ZSOLT CZÉKMANN – GERGELY CSEH-ZELINA • Digital Accessibility of the Municipalities in the Abaúj Region – Situation Assessment	193
Table of contents in foreign language		207
Call for papers		208
Editorial Committee		210
Imprint		212

Publikációs felhívás

A Pro Publico Bono tudományos folyóirat szerkesztősége várja azokat az angol vagy magyar nyelvű cikkeket, amelyek a közigazgatás- és jogtudomány, az államelmélet, a társadalom- és politikatudományok témakörébe eső kutatási eredményeket közölnek.

A Pro Publico Bono független, lektorált, az MTA IX. osztály szerint minősített „A” kategóriájú, negyedévente megjelenő folyóirat.

A szerzői útmutató a következő oldalon érhető el:
<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107>

A cikkek felöltése az alábbi oldalon történik:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/about/submissions>

Tisztelettel:
Kis Norbert főszerkesztő,
egyetemi tanár

Call for papers

Pro Publico Bono is a peer-reviewed journal four-monthly published by the University of Public Service, Budapest. It covers researches based on public law, social and political sciences and interdisciplinary approach that explore future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states as well as the European and transatlantic cooperation facing technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. The journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states. In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical but would also leave room to analytical works on legal, social and political sciences as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the University of Public Service, which is accessible via the following link

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at

https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus_style_guide

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert Kis
Editor in chief

call for papers •

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György* professor emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: *Prof. Dr. Koltay András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK (2020. szeptember 1-jétől): *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs* tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Dr. Biró Marcell* elnök (Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága) • *Prof. Dr. Csehi Zoltán* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Fejes Zsuzsanna* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Dr. Kaiser Tamás* tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Marján Attila* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Orbán Balázs*, a miniszterelnök politikai igazgatója • *Prof. Dr. Papp Tekla* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Smuk Péter* prodeán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Török Bernát* igazgató (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

NEMZETKÖZI TANÁCSADÓ TESTÜLET: *Prof. Dr. Christopher Ball*, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, Amerikai Egyesült Államok) • *Dr. Philip Blond*, Egyesült Királyság • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Russell L. Weaver*, University of Louisville (Louisville, Kentucky, Amerikai Egyesült Államok)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János* adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *György Kiss*, DSc, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

CO-CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *András Koltay*, PhD, Professor, Prorector (University of Public Service)

EDITOR-IN-CHIEF: *Norbert Kis*, PhD, Professor (University of Public Service)

EDITORIAL BOARD (from 1 September 2020): *Balázs Bartóki-Gönczy*, PhD, Vice-Dean for Science Affairs, Associate Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Social Communication) • *Marcell Biró*, PhD, President (Supervisory Authority of Regulatory Affairs) • *Zoltán Csehi*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Gergely Deli*, DSc, Rector, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Zsuzsanna Fejes*, PhD habil, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ferenc Hörcher*, DSc, Professor, Head of Institute (University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Research Institute for Politics and Government) • *Tamás Kaiser*, PhD, Associate Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *András Lapsánszky*, PhD, Associate Professor, Head of Department, (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Attila Marján*, PhD, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of European Studies) • *Attila Menyhárd*, PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Balázs Orbán*, PhD, Prime Minister's Political Director • *Tekla Papp*, DSc, Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *András Patyi*, PhD, Prorector, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Ádám Rixer*, PhD, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law) • *Péter Smuk*, PhD, Professor, Prodean (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Bernát Török*, PhD, Director (University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *András Varga Zs.*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD: *Christopher Ball*, PhD, Professor, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, United States of America) • *Philip Blond*, PhD, United Kingdom • *Herbert Kupper*, PhD, Professor, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, PhD, Professor, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Russell L. Weaver*, PhD, Professor, University of Louisville (Louisville, Kentucky, United States of America)

SECRETARY OF THE EDITORIAL BOARD: *János Dúl*, PhD, Assistant Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György professor emeritus
(NKE ÁNTK)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: Prof. Dr. Koltay András kutatóprofesszor
(NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert egyetemi tanár
(NKE ÁNTK)

VENDÉGSZERKESZTŐ: Dr. Papp Tekla egyetemi tanár
(NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János adjunktus
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

Impresszum

KIADÓ: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

A KIADÁSÉRT FELEL: Deli Gergely rektor

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBSITE: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐK: Bujdosó Hajnalka, Resofszi Ágnes

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2786-0760 (online)

Tartalom

SALGÓ LÁSZLÓ PÉTER – KUPECKI NÓRA: Új utakon a hazai fogyasztóvédelem – a cselekvő fogyasztóvédelem jogalkotói és szakmai irányító szemmel	5
VÉRTESEY LÁSZLÓ: A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései, kihívások a 2020-as években	17
LAPSÁNSZKY ANDRÁS: Általános és különös fogyasztóvédelem – A hírközlés és a médiaigazgatás fogyasztóvédelmi kihívásai	45
BARTA JUDIT: Kiskorú fogyasztók uniós védelme a feléjük irányuló online reklámokkal, online hirdetéstechnikákkal szemben	69
CSITEI BÉLA: Az áru adásvételére irányuló fogyasztói szerződés hibás teljesítésével kapcsolatos jogi szabályozás neuralgikus pontjai	83
STUMPF ISTVÁN – KIS NORBERT: Változások és közjogi kontinuitás a magyar kormányzásban	103
STRIHÓ KRISZTINA – SZEGEDI LÁSZLÓ: A digitális egységes piac kezdeti lépései – Egységes uniós szabályozás eltérő tagállami végrehajtása?	127
NAGYNÉ TAKÁCS VERONIKA – BERÉNYI LÁSZLÓ: Adatkezelés és adatvédelem a közigazgatási szervezeti szabályozásban – pillanatkép néhány közigazgatási szerv szabályozási gyakorlatának egyes aspektusairól	149
BALLA JÁNOS: A szekuláris oktatás kialakulása	173
CZÉKMANN ZSOLT – CSEH-ZELINA GERGELY: Az Abaúj térség önkormányzatainak digitális elérhetősége – helyzetértékelés	193