

# Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat



**SZÉCHENYI  
EGYETEM**  
UNIVERSITY OF GYŐR

V. évfolyam (2025)

2. szám

ISSN 2786-1910

# Közigazgatás Tudomány

V. évfolyam (2025) 2. szám

## Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

## Szerkesztőség:

Dr. Koppándi Sámuel

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

## Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

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

Prof. Dr. Christián László (Nemzeti Közszerződési Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Prof. Dr. Fábrián Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közszerződési Egyetem)

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

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

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

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

**A kiadásért felel:**  
Tóth Eszter

**Tördelő szerkesztő:**  
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

# TARTALOM

---

A tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányossági kérdései – Gondolatok és felvetések az örökléshez való jog legújabb tendenciáinak apropóján Patyi András, Téglási András .....	5
Ráncfelvarrás paradigmaváltás nélkül, avagy a Dáptv. helye a magyar e-közzolgáltatás szabályozás rendszerében Czékmann Zsolt, Cseh-Zelina Gergely .....	25
A 21. század IKT közegének fő kockázatai, működésének immanens gyengeségei és a jog (fél)megoldásai Vikman László .....	40
Feladatmegosztás a központi kormányzati és önkormányzati szervek között – Kísérlet egy szempontrendszer meghatározására Kálmán Orsolya .....	59
Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja és jogi kihívásai Papp Renáta .....	73
A digitális állam „szürke eminenciása” – Az Alaptörvény XXVI. cikke mint a közigazgatási modernizáció rejtett mozgatója Ilosvai András .....	93
Az űrbéli Selyemút – Kína terjeszkedése a digitális világban Daczi Diána .....	107
A diszkrimináció elleni küzdelem és az ombudsman intézményének összekapcsolódása Magyarországon Gerstner Laura .....	121



# A TULAJDONHOZ VALÓ JOG KORLÁTOZÁSÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEI

*Gondolatok és felvetések az örökléshez való jog  
legújabb tendenciáinak apropóján*

PATYI ANDRÁS<sup>\*ID</sup>, TÉGLÁSI ANDRÁS<sup>\*\*ID</sup>

\* Egyetemi tanár, alkotmánybíró, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: [Patyi.Andras@uni-nke.hu](mailto:Patyi.Andras@uni-nke.hu)

\*\* Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék. E-mail: [Teglasi.Andras@uni-nke.hu](mailto:Teglasi.Andras@uni-nke.hu)

## Absztrakt

A 24/2023. (XII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) kétségtelenül mérföldkőnek tekinthető az örökléshez való jog alkotmánybírósi joggyakorlatában. A tanulmány fő célja annak alátámasztása, hogy az Abh.-ban megjelenő inspiratív paradigmaváltásnak az örökléshez való joggal szoros kapcsolatban álló tulajdonhoz való jogra, annak értelmezésére és korlátozására megítélésére is szükségszerűen kihatással kell lennie. Ennek alapján indokolt a tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányossági megítélésére – még a '90-es években – kialakított ún. „közérdekűségi teszt” átgondolása és – megítélésünk szerint – felülbírálatára is. Mindez – annak ellenére, hogy a vonatkozó AB határozatokban végzett mélyfúrásnak is tekinthető alkotmánybírósi/alkotmányjogi szövegelemzést jelent – kifejezett és közvetlen közigazgatástudományi relevanciával is bír, hiszen a tulajdonkorlátozások jellemzően a közfeladatellátásával, a közérdek védelmével, így közigazgatási hatáskörök szabályozó anyagi vagy eljárási jogi rendelkezésekkel – röviden a közigazgatás működésére vonatkozó joggal kapcsolatosak.

## Kulcsszavak

tulajdonhoz való jog, örökléshez való jog, magyar Alkotmánybírósi, közérdekűségi teszt, szükségesség-arányosság teszt

## Abstract

Decision 24/2023 (XII. 5.) AB (hereinafter: Abh.) can undoubtedly be considered a milestone in the Hungarian Constitutional Court's case law on the fundamental right to inheritance. The main objective of this paper is to demonstrate that the inspiring paradigm shift reflected in Abh. must necessarily have an impact on the fundamental right to property, which is closely related to the fundamental right to inheritance, as well as on the interpretation and assessment of restrictions

on that right. On this basis, it is justified to reconsider and, in our opinion, to review the so-called “public interest test” developed in the 1990s for assessing the constitutionality of restrictions on the constitutional right to property. All this – despite the fact that it can be considered a deep dive into the relevant AB decisions – has explicit and direct relevance to public administration, since restrictions on property rights are typically related to the performance of public tasks, the protection of the public interest, and thus to substantive or procedural legal provisions regulating administrative powers – in short, to the law governing the functioning of public administration.

### Keywords

fundamental right to property, fundamental right to inheritance, Hungarian Constitutional Court, public interest test, necessity-proportionality test

### Bevezetés

Az alkotmánybírószági döntések a folyton gyűrűző idő hullámain haladva nagyrészt finom rezgésekkel alakítják az egyes alapjogok tartalmára, az adott alapjog más alapjogokhoz és alkotmányos értékekhez való viszonyára vonatkozó, azt meghatározó alkotmányjogi értelmezést. Az értelmezés, az alapjog jelentésének teljessége, azaz a teljes kép ezekből az esetről-esetre kibomló rezdülésekből, megállapításokból, kijelentésekből áll össze. Vannak azonban jelentős, a képet szinte egyszerre kirajzoló döntések, melyekben az Alkotmánybíróság egy döntéssel alakít, vagy éppen fordít nagyot az adott alapjog értelmezése körében, jelent ki valami olyat, amit addig még nem – ezeket szoktuk mérföldköveknek is nevezni.

Az Abh. kétségtelenül mérföldkövek tekinthető az örökléshez való jog alkotmánybírószági joggyakorlatában. Az Abh. indokolása ugyanis egy olyan megállapítást tett, amely paradigmaváltásnak is felfogható az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatához képest: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének az örökléshez való jog korlátozását vizsgáló eljárásában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjog korlátozási tesztet kell alkalmaznia.”<sup>1</sup>

A tanulmány fő célja annak alátámasztása, hogy ennek az inspiratív paradigmaváltásnak az örökléshez való joggal szoros kapcsolatban, egyfajta alapjogi egységben álló tulajdonhoz való jogra, annak értelmezésére és korlátozása megítélésére is szükségszerűen kihatással kell lennie. Ennek alapján indokolt a tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányossági megítélésére – még a '90-es években – kialakított ún. „közérdekűségi teszt” átgondolása és – megítélésünk szerint – felülbírlata is. Mindez – annak ellenére, hogy a vonatkozó AB határozatokban végzett mélyfúrásnak is tekinthető alkotmánybírószági/alkotmányjogi szövegelemzést jelent – kifejezett és közvetlen közigazgatástudományi relevanciával is bír, hiszen a tulajdonkorlátozások jellemzően a közfeladatok ellátásával, a közérdek védelmével, így közigazgatási hatásköröket szabályozó anyagi vagy eljárási jogi rendelkezésekkel – röviden a közigazgatás működésére vonatkozó joggal kapcsolatosak.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Abh., Indokolás [24].

<sup>2</sup> A közigazgatás hatósági feladatai arra irányulnak, hogy jogszabályban meghatározott közérdeket és a méltánylandó egyéni érdekeket közhatalom birtokában érvényesítsék, illetve a létező társadalmi viszonyokat e szempontból alakítsák és ellenőrizzék. Lapsánszky (2012, 416).

Kiindulópontunk, hogy a tulajdonhoz való jogra nézve is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott általános és általánosan kötelező alapjogkorlátozási tesztet kell alkalmazni, az örökléshez való joggal azonos módon, kizárólag az alapjog szövegéből fakadó specialitásokkal, de külön megkonstruált, sajátos vizsgálati eljárás („teszt”) nélkül.

## 1. Az általános alapjogkorlátozási teszt az Alkotmányban, illetve az Alaptörvényben

Az alapvető jogok korlátozásánál magától értetődően elsősorban az Alaptörvény rendelkezéseiből kell kiindulni, és nem a korábbi – Alkotmányon alapuló, a negyedik alaptörvény-módosítással egyébként hatályon kívül is helyezett, de az Alaptörvény hatályba lépése után elemeiben fenntartott (átemelt) – joggyakorlatból.

Így a tulajdonhoz való jog mint az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG c. fejezetében megállapított alapjog korlátozásának megítélésénél is mindenekelőtt az Alaptörvény rendelkezéseiből kell kiindulnunk. Ezen belül is elsőként az alapjogok korlátozására irányadó rendelkezéseket érdemes górcső alá venni.

Az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alkotmánybeli rendelkezésekre nézve a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdése és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése között szövegszerű változás mutatható ki, ugyanis az Alkotmány 8. § (2) bekezdése csak az alapjogok lényeges tartalmának korlátozását tiltotta.<sup>3</sup>

Az Alaptörvény viszont – a korábbi Alkotmánytól eltérően, ahhoz képest részletesen szabályozva az alapjogkorlátozási rendelkezéseket – egyrészt maga írja elő, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Másrészt az Alaptörvény már nem az alapvető jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmát, hanem a lényeges tartalom tiszteletben tartásának követelményét írja elő.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az „alapvető jogok” tekintetében határozza meg azok korlátozásának kereteit, vagyis e rendelkezést – főszabály szerint – általános jelleggel, azaz valamennyi alapvető jog tekintetében alkalmazni kell.

A korábbi Alkotmány tehát szöveg szerűen nem tartalmazta a szükségesség-arányossági tesztet, hanem azt az Alkotmánybíróság az Alkotmány idézett 8. § (2) bekezdésének a rendelkezéséből értelmezte („olvasztotta”) ki. Így a szükségességi-arányossági tesztől való eltérés, illetve *interpretatio specialis* kialakítása is – a korábbi Alkotmány hatálya alatt – az alkotmánybírósági joggyakorlaton alapul(hatott).

Ugyanakkor 2012. január 1-jétől az alapvető jogok korlátozására vonatkozó főszabályt az Alaptörvény már szöveg szerűen rögzíti, így az esetleges kivételszabályokat is csak az Alaptörvény valamely konkrét rendelkezése igazolhatja.

Az Alaptörvény a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok között, az 52. cikkében kifejezetten rendelkezik arról, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.<sup>4</sup> Ez alól kivételként csak a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogokat nevesíti. A tulajdonhoz való jogra nézve tehát az általános alapjogkorlátozási tesztől való kife-

<sup>3</sup> A korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdése a következőket tartalmazta: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

<sup>4</sup> Az alapvető jogok korlátozásáról különleges jogrendben lásd különösen: Erdős (2022).

jezett eltérést engedő, az alapjog korlátozásának megítélésére vonatkozó alaptörvényi szabály nem található, így arra az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogkorlátozási tesztet kell(ene) alkalmazni.

## 2. A korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági határozatok tovább-alkalmazásának feltételrendszere

Az Alaptörvény nemcsak az általános alapjogkorlátozási szabályokon, hanem a régi Alkotmány tulajdont érintő szabályozásán is több tekintetben változtatott, ami nemcsak lehetőséget, de az Alaptörvény negyedik módosítása alapján *kötelezettséget* is teremt az Alkotmánybírósnak a korábbi Alkotmányon alapuló határozataiban kifejtett elvi jellegű megállapításainak legalábbis átgondolására.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybírósnak viszonylag rövid időn belül számos alapjog tekintetében döntenie kellett a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat fenntarthatóságáról, különös tekintettel a döntéseket hatályon kívül helyező, negyedik alaptörvény-módosításra, és az ezt értelmező 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra.

Az Alaptörvény hatálybalépését követő első néhány évben azt tapasztalhattuk, hogy az alapjogok többségében az Alkotmánybírósnak lényegében a korábbi Alkotmányon alapuló jogértelmezését (a korábbi döntések érvelését, értelmezését) tartotta fenn, még a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntések kifejezett hatályon kívül helyezése, illetve a normaszövegek közti szövegszerű eltérések ellenére is (Téglási, 2014).

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének a korábbi Alkotmány 13. §-ával történő összevetésére, az Alaptörvény hatálybalépését követően elsőként a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban került sor. Ebben a testület megállapította, hogy a tulajdonhoz való jogot tartalmazó megegyező megfogalmazásban tartalmazta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is, így a tulajdonhoz való jog értelmezése során az Alkotmánybírósnak által korábban tett megállapítások továbbra is irányadónak tekinthetők.<sup>5</sup>

Ez a – meglehetősen sommás – megállapítás (amellyel gyakorlatilag az AB korábbi, több mint két évtizedes gyakorlatát „átmentette” az Alaptörvény hatálybalépését követő időszakra), további kérdéseket vet(het)ett fel.

*Egyrészt* önmagában amiatt, hogy az Alaptörvény a tulajdon társadalmi felelősségét normatív szinten rögzítette,<sup>6</sup> az Alaptörvény P) cikke pedig a termőföld tekintetében korlátozza a tulajdonhoz való jogot.<sup>7</sup>

*Másrészt* azért, mert már az Alkotmányon alapuló, több mint két évtizedes gyakorlat sem volt egységes, illetve egységesen következetes. Az idézett 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban – kétségtelenül – alaphatározatként – visszahivatkozott 64/1993. (XII. 22.) AB határozat meglehetősen szerteágazó tételeit a későbbi AB-gyakorlat nem (feltétlenül) követte,<sup>8</sup> illetve számos esetben kifejezetten felülírta. Ez történt azzal az „alaptétellel” is, amely szerint „Az Alkot-

<sup>5</sup> Indokolás [49].

<sup>6</sup> Ezáltal az individualista szemlélet kiegészül a közösségben való gondolkodással, a Nemzeti Hitvallás szellemében: az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. Ez a hivatkozás összhangban áll például a német alaptörvény, a *Grundgesetz* azon mondatával, mely szerint a tulajdon a közjót is szolgálja (Gáva et al., 2017, 18).

<sup>7</sup> Ld. a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pontját.

<sup>8</sup> Ld. pl. a tulajdonvédelmi mérce részbeni szigorodását a 42/2006. (X. 5.) AB határozat kapcsán.

mány szerinti tulajdonvédelem köre (...) nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival”. Ezt az AB az Alaptörvény hatálybalépését követően már számtalanszor „felülírta”; hiszen az Alaptörvény hatálya alatt született AB-döntések alapján a tulajdonhoz való jog alaptörvényi védelme kiterjed a tulajdonos tulajdoni részjogosítványaira és azok gyakorolhatóságára egyaránt,<sup>9</sup> azaz a birtoklás,<sup>10</sup> a használat<sup>11</sup> és rendelkezés jogára<sup>12</sup> önállóan is. (Horváth, 2023, 54-55).

Az 5/2016. (III. 1.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 2012 előtti, az örökléshez való joggal összefüggő gyakorlatában található érvek felhasználhatók az Alaptörvényben foglalt szabályozás értelmezése során is,<sup>13</sup> mivel az örökléshez való jogot az Alkotmány és az Alaptörvény egyező tartalommal biztosítja/biztosította, ezzel az Alkotmányon alapuló AB-gyakorlatnak az Alaptörvény hatálybalépését követő felhasználhatóságát erősítette meg. Ez egyúttal azért vet fel újabb dilemmákat, mivel az Alkotmányon alapuló AB-gyakorlat sem volt egységes. A korábbi Alkotmányon alapuló, 2007-ig kialakult alkotmánybíróági gyakorlatot összefoglaló 819/B/2006. AB határozat alapján sem volt kristálytiszta, hogy a végrendekezés jogának milyen alkotmányos védelem jár, ugyanakkor annyi bizonyos volt, hogy akár a tulajdonvédelem (13. §), akár a szerződési szabadság [9. § (1) bekezdés] által védett jogról legyen is szó, az aktív végrendekezési jog nem az Alkotmány 14. §-ában biztosított öröklés jogának hatálya alá tartozott (Salát, 2009b).

A korábbi AB határozatok tovább-alkalmazásának azonban a két alapjog szövegének egyezésnél *szélesebb körű feltételrendszere* van, nem elengedő pusztán a tartalmi egyezés, hanem szükséges – egyebek közt – az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezőség is.<sup>14</sup>

Erre tekintettel – álláspontunk szerint – nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a tulajdonhoz és az örökléshez való jog a korábbi Alkotmányban eleve nem az alapjogokról szóló XII. fejezetben kapott helyet, hanem az I. fejezetben, az Általános rendelkezések között.

Bár az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog tekintetében nem tulajdonított különösebb jelentőséget annak, hogy e jog nem az alapjogi fejezetben kapott helyet, hanem azt alapjogként részesítette védelemben,<sup>15</sup> az Alkotmány által (a nem az alapjogok között) biztosított öröklési jogot ugyanakkor már nem tekintette alapjognak, csupán *alkotmányos jognak*.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Ld. 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [20].

<sup>10</sup> Ld. a kötelező birtokba adás {3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [89]}; birtokvédelem és szomszédjogok gyakorlása {a szomszédos telek átjátszóantennáinak zajhatása 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [23]}; birtokvédelem, a szomszédjogi rendelkezések és a kártérítés anyagi jogi szabályai {a Hungaroring zajhatása kapcsán született 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [40]}.

<sup>11</sup> Ld. pl. a 3012/2017. (II. 8.) AB határozat: a tulajdonos közforgalom elől elzárt magánúton fennálló használati joga is a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme alatt áll (Indokolás [50]–[51]). A használat jogának korlátozását az Alkotmánybíróság az iskolai mobilhasználat korlátozása ügyében is a tulajdonhoz való alapjog korlátozásának tekintette {3142/2025. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [43]}.

<sup>12</sup> Ld. 5/2021 (II. 9.) AB határozat a hulladék tulajdonosának azon joga, hogy a hulladékról piaci alapon, a hulladék ellenérték fejében történő átadásával rendelkezzen, az Alaptörvény szerinti tulajdonvédelem körébe tartozik (Indokolás [28]).

<sup>13</sup> 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>14</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

<sup>15</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 16/1991. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1991, 54.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 80. Az Alkotmánybíróság egyébként hasonlóan járt el például a házasságkötés szabadsága [22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.] vagy a környezethez való jog [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 134.] kapcsán is.

<sup>16</sup> „(...) az öröklési jog Alkotmányban biztosított alkotmányos jog ugyan, de nem alapjog” – 819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2038, 2040.; 1204/B/2005. AB határozat. A kettő közti különbségről – különös tekintettel a jogkorlátozási tesztek eltérésére – ld. Gárdos-Orosz (2009).

Mindemellett a tulajdonhoz való jogot és az örökléshez való jogot a korábbi Alkotmány két önálló rendelkezésben, a 13. és 14. §-ban védte, az Alaptörvény pedig már egy mondatba foglalja a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot.<sup>17</sup>

Az, hogy az alkotmányozó e két alapjogot nem az általános rendelkezések között, hanem a SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG c. fejezetben, vagyis kifejezetten az alapjogokról szóló fejezetben deklarálja, már önmagában indokál szolgál a védelmi szint átgondolásának és lényegében megemelésének, és ezáltal a többi alapvető joggal egyező korlátozási mérce alkalmazásának.

### 3. A közérdekűségi teszt anomáliái

A közérdekűségi teszt kialakítása annak idején szorosan kapcsolódott ahhoz a szabályozási helyzethez, hogy az Alkotmány 1990-től ugyanabban a szakaszban rendelkezett a tulajdonhoz való jogról és a kisajátításról: a 13. § (1) és (2) bekezdésében. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozására vonatkozó szabályok kialakításánál pedig az Alkotmány 13. §-ából származó sajátosságokat is figyelembe vette. Ilyen sajátosságnak tekintette a testület azt, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelölte meg egyik feltételként. Ebből pedig azt a következtetést vont le, hogy „ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény”.<sup>18</sup>

A közérdekűségi-teszt azonban – az alábbiakban kifejtettek szerint – több szempontból is vitatható:

a) Egyrészt az Alkotmánybíróságnak az a megközelítése, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságának mércéjeként a kisajátításhoz „elégészes” közérdekűségi klauzulát vezetett be, már önmagában abból a szempontból is vitatható, hogy a kisajátításhoz nem „csupán” a közérdekre hivatkozás szükséges, hanem azon kívül még több szigorú, konjunktív feltétel együttes megléte is.

Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alapján – hasonlóan a régi Alkotmány 13. § (2) bekezdéséhez – ugyanis tulajdont kisajátítani több feltétel együttes fennállása esetén lehetséges, azaz csak 1. kivételesen és 2. közérdekből, 3. törvényben meghatározott esetekben és 4. törvényben meghatározott módon, 5. teljes kártalanítás, 6. feltétlen kártalanítás, 7. azonnali kártalanítás mellett engedi meg az Alaptörvény a tulajdon elvonását.

Ehhez további elemként (már nem a „teszt” részeként) kapcsolódik, hogy a tulajdonelvonás tárgyában 8. minderről hatósági döntést<sup>19</sup> kell hozni, melynek sok más mellett teljesítenie kell az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadó, a tisztességes hatósági ügyintézés alapjogát alkotó szigorú követelményeket, és amely hatósági döntés végül 9. bíróság előtt megtámadható [Alaptörvény 25. cikk és XXXVIII. cikk (1) bekezdés], a kisajátítási közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálata tárgyában hozott jogerős bírói döntés pedig 10. alkotmányjogi panasz tárgya lehet az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján.

Ez a feltételrendszer semmiképpen nem tekinthető és soha nem is lehetett volna tekinthető olyanoknak, mint amely egyetlen feltételt tartalmaz, és mint amely enyhébb a szükségességi és arányossági tesztnél vagy éppen alapvetően eltér attól.

<sup>17</sup> Az Alaptörvény tizenötödik módosítása óta a készpénzzel történő fizetéshez való joggal együtt, ld. az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés első mondatát.

<sup>18</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

<sup>19</sup> A hatósági döntésekről átfogóan ld. Lapsánszky (2019).

A kisajátítás (azaz az állam általi, közérdekből történő tulajdonelvonás, azaz igen súlyos alapjogkorlátozás) imént bemutatott feltételrendszere tulajdonképpen egy, az alapjoghoz kapcsolt, de nem az alapjog szövegében rögzített, speciálisan megfogalmazott szükségességi-arányossági teszt, amelynek 1., 2., 3. számú feltételei a szükségességi elemeknek tekinthetők, a 4., 5., 6. és 7. számú feltételei pedig az arányossági elemeknek. A közérdekűségi-teszt azonban mindezt – megítélésünk szerint vitathatóan – egy egyelemű tesztre szűkítette le, ráadásul ezzel kiiktatta az alapjog védelme köréből a más alapjog vagy alkotmányos érték védelmének szükségességét mint az alapjogkorlátozás első és feltétlenül indokolandó alapját.

b) Ugyancsak vitatható a közérdekűségi tesztnek az az indoka, hogy az AB állandó gyakorlatában egységes intézménynek tekintette az Alkotmány 13. §-át, és ebben a szemléletben *következetlen lett volna* szigorúbb mércének alávetni a tulajdonhoz való jogba történő kisebb törvényhozói beavatkozást (korlátozás), mint a kisajátítással történő teljes elvonást.

Feltéve, de meg nem engedve, hogy következetlen lett volna a 13. § két külön bekezdésében szabályozott jogintézményt eltérő mércének alávetni, ez esetben – álláspontunk szerint – az Alaptörvény alapján *még következetlenebb lenne* a XIII. cikk ugyanazon bekezdésében, és ugyanazon mondatában szabályozott két alapjogot (tulajdon, öröklés) eltérő mércének alávetni. Az örökléshez való jog tehát – már csak rendszertani szempontból is – az Alaptörvényben *sokkal szorosabban kapcsolódik* a tulajdonhoz való joghoz, mint a korábbi Alkotmányban e két alapjog egymáshoz. A rendszertani szempontok alapján is indokolt lenne a tulajdonhoz való jog korlátozási mércéjét az örökléshez való jog korlátozási tesztjével – mintsem a kisajátításával – összhangba hozni.<sup>20</sup>

c) Az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésének „összemosása” azért sem (volt) indokolt, mivel e két bekezdés alapvetően két különböző esetkört szabályoz.<sup>21</sup> A 13. § (2) bekezdése (kisajátítás) a tulajdon teljes elvonása feltételrendszerét szabályozza, azaz a feltételek nélküli (önkéntes) elvonás elleni védelmet biztosítja; míg a 13. § (1) bekezdése [a 8. § (2) bekezdésével összekapcsolva] a tulajdon – kisajátításnak nem tekinthető – korlátozását tereli feltételek közé.<sup>22</sup> Ez a dichotómia a nemzetközi jogösszehasonlításban is megjelenik.<sup>23</sup>

A magyar Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének alkotmánybírói értelmezése elsősorban azon alapul, hogy a kisajátítás „minden esetben *tulajdonváltást* jelent, vagyis azt, hogy a tulajdonos – meghatározott feltételek mellett – túrni köteles, hogy addigi tulajdona közhatalmi

<sup>20</sup> E két jog közötti kapcsolatra, összefüggéseire még a 4. részben későbbiekben kitérünk.

<sup>21</sup> Ld. ennek a kérdésnek a bővebb kifejtését: Téglási (2013).

<sup>22</sup> A 16/1991. (IV. 20.) AB határozat még élesen elválasztotta ezt a két esetkört {16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62-63.}.

<sup>23</sup> Az amerikai gyakorlat az USA Alkotmányának ötödik kiegészítése alapján – miszerint a Kongresszus közérdekből igazságos kártalanítás nélkül „nem vehet el tulajdont” – a tulajdon védelmét a tulajdon teljes elvonása elleni védelemre korlátozza. A tulajdonelvonásnak nem tekinthető tulajdonkorlátozásokra ez a védelem nem terjed ki. A másik szabályozási modell a német alkotmányjogban érvényesül: a *Grundgesetz* 14. cikke nem pusztán a tulajdon elvonása elé állít korlátokat, hanem kifejezetten felhatalmazza a törvényalkotót a tulajdon tartalma és korlátai meghatározására, és egyúttal a kinyilvánítja a tulajdon szociális kötöttségét (Salát & Sonnevend, 2009a, [83] bek.). Az amerikai gyakorlat egyes fejleményei is csak annyiban változtatnak ezen a helyzeten, hogy bizonyos esetekben elismerik az ún. *regulatory taking* (elvonás szabályozás útján) meglétét. Ez abban az esetben áll fenn, ha a szabályozás olyannyira megterheli a tulajdont, hogy annak gazdaságilag jövedelmező használata lehetetlen. Ehhez hasonló döntés volt még a korábbi Alkotmány alapján, amikor az AB a tulajdon *teljes elvonása hiányában* is kisajátítást állapított meg, a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő ügyében hozott 45/1997. (IX. 19.) AB határozatban.

aktus folytán *más személy tulajdonába kerüljön*,”<sup>24</sup> szemben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált tulajdonhoz való jog korlátozásával, ahol *alanyváltozás* alapvetően nem merül fel. A kisajátítás a *polgári jogi értelemben* vett tulajdonjog (elsősorban ingatlan tulajdonjogának) elvonását, megszűnését jelenti, míg a tulajdonhoz való jog a polgári jogi értelemben vett *tulajdon(jog)nál szélesebb jogosultságokat* is magában foglalhat.<sup>25</sup> A kisajátítás esetében az állag elvész, de az érték az Alaptörvény által garantáltan megmarad; míg a tulajdonhoz való jog korlátozásakor a *kompensáció* a jogalkotó, illetve a szabályozást felülvizsgáló Alkotmánybíróság *mérlegelésétől függ*, vagyis teljesen más a kettő jogkövetkezménye is (Kecső, 2021, 156).

d) Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog korlátozására irányuló gyakorlata nem minden szempontból tekinthető teljesen egységesnek. Elég csak utalni arra, hogy az Alkotmánybíróság működésének kezdetén még az alapjogok korlátozására vonatkozó általános alapjogkorlátozási tesztet alkalmazta,<sup>26</sup> és csak 1993-tól, az önkormányzati bérlakásokra törvénnyel utólag megteremtett vételi jogról hozott határozattal kezdve tért át az enyhébb, közérdekűségi tesztre.<sup>27</sup>

Ez a – tulajdonhoz való jogra nézve a ’90-es évek elején kialakított – közérdekűségi teszt indokoltságát alátámasztó érvelés nem volt és ma sem függetleníthető attól a konkrét alkotmányossági problémától, melynek megválaszolása, megoldása érdekében született. Nevezetesen, hogy a helyi önkormányzatok tulajdonában álló (oda az 1990-91-es *ex lege* vagyontadással állami tulajdonból átkerült) bérlakásokra a bent lakó bérlő számára törvény által alapított, a tu-

<sup>24</sup> 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20], 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [47]. Bizonyos esetekben akár a névleg nem kisajátításnak minősülő tulajdonkorlátozás is a kisajátítással egyenértékűnek tekinthető, és az annak megfelelő alkotmányos védelmet élvez {pl. a „lakóút céljára történő lejegyzés” intézményének megítélése, vö. 904/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1203, 1205.; 22/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 339, 344.; 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálya alatt kialakított gyakorlata a tulajdonkorlátozás egy külön válfajának tekinti azokat az állami beavatkozásokat, melyek nem szüntetik meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, de lényegesen – akár a kisajátításhoz mérhető – módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák (pl. gyengítik) a tulajdonos jogait. Lásd: a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [157]. A tulajdonkorlátozás további két csoportjába tartoznak egyrészt a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések, illetve a tulajdont terhelő közterhek fizetésére vonatkozó szabályok; a harmadik esetkör pedig a tulajdon elvétele (pl. az államosítás, kisajátítás), amely ezek közül a legsúlyosabb. 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [157].

<sup>25</sup> Az Alkotmánybíróság az Alkotmány hatálya alatt a tulajdonhoz való jog védelmi körébe sorolta pl. az orvosi praxisjogot {ld. 28/2006. (VI. 21.) AB határozat}, a személyes gyógyszerár-működtetési jogát (1094/B/2006. AB határozat), a biztosítási elv szerint finanszírozott szociális ellátásokat {43/1995. (VI. 30.) AB határozat}, a vételi jog törvényi alapítását az önkormányzati (lakás) tulajdonon {64/1993. (XII. 22.) AB határozat}, és az „egyéb vagyoni értékű jogokat” {17/1992. (III. 30.) AB határozat} (Kecső, 2021, 150). Az Alaptörvény hatálya alatt az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a polgári jogi tulajdonjogon túl az alapjogként védett tulajdonhoz való jog körébe tartoznak egyes tulajdonszerű vagyoni értékű jogok {szerzett tulajdon, ld. 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}, és a jogszabályon {kivételesen szerződésen, ld. 15/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [28]} alapuló védett tulajdoni váromány {jövőbeni tulajdon, ld. 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [39]} (Horváth, 2023, 54).

<sup>26</sup> Ld. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

<sup>27</sup> Önmagában megérne néhány gondolatot a helyi önkormányzatok – akkor még speciális tulajdonvédelmi klauzulával, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontjával – külön is védett tulajdonába való törvényi beavatkozás kérdése kapcsán az, hogy az 1920-as évek *szovjet jogalkotásában* kidolgozott, törvénnyel bevezetett vételi jog mint a tulajdonelvonás sajátos bolsevik eszköze, miként válhatott egy demokratikus jogállam törvényhozásának, a lakásban bentlakó bérlőket a tulajdonszerzés terén mindenki máshoz képest aránytalanul kedvező helyzetbe hozó (azaz súlyosan diszkriminatív) eszközzé.

lajdon tárgyának (a lakásnak) egyoldalú jognyilatkozattal történő elvonását lehetővé tevő vételi jog a tulajdonhoz való jog alkotmányosan megengedett korlátozásának minősül-e. A kérdés megválaszolása bizonyos ellentmondásokat hordozott magában.

A későbbiekben azonban a testületen belül időről-időre felmerült a közérdekűségi teszt szigorítása. A 29/2006. (VI. 21.) AB határozat kiegészítette a fenti gondolatmentet azzal, hogy ugyan „a 13. § (2) bekezdése a jog teljes megszüntetését is lehetővé teszi, de ehhez olyan feltételeket ír elő, amelyek a jog lényeges tartalmának megőrzését biztosítják (a kártalanítás meghatározásával)”<sup>28</sup> A 42/2006. (X. 5.) AB határozat pedig már úgy fogalmazott, hogy „a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.”

#### 4. A tulajdonhoz és az örökléshez való jog szerves rendszerkapcsolata

Az eddigiekben azt kívántuk alátámasztani, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozására nézve, a kisajátítás feltételrendszeréből „levezetett” és alkalmazott közérdekűségi teszt már a kezdetektől fogva egy súlyos – és messzemenően téves – leegyszerűsítés eredményeként jelent meg a ’90-es évek elején a magyar AB gyakorlatában, és ez már az akkori Alkotmány rendelkezéseinek rendszertani értelmezése alapján is vitatható volt – ld. a 13. § (1) és (2) bekezdése kapcsán kifejtett eltéréseket.

Már az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése, majd annak negyedik módosítása is megfelelő alkalmat teremthetett volna ennek a korábbi vitatható gyakorlatnak a revideálására, ám ahogy az örökléshez való jog tekintetében is csak 2023-ban, vagyis jóval az Alaptörvény hatálybalépését követően került sor a Bevezetőben említett paradigmaváltásra, úgy véljük, a tulajdonhoz való jog tekintetében sem (lenne) késő ugyanezt a paradigmaváltást végrehajtani.

Kiindulópontként az Abh. az Indokolás IV. rész 1. pontjában áttekintette az örökléshez való joggal kapcsolatos, releváns gyakorlatát az alábbiak szerint.

Az Abh. indokolása elsőként abból indult ki, hogy Alkotmánybíróság már a 24/2017. (X. 10.) AB határozatban és a 3135/2021. (IV. 22.) AB határozatban is az örökléshez való jog korlátozását vizsgálta, amely határozatokban utalt korábbi gyakorlatára.<sup>29</sup>

Az Abh. a [21] indokolás-bekezdésében visszaüt az 5/2016. (III. 1.) AB határozat [14] indokolás-bekezdésére, amit aztán a 24/2017. (X. 10.) AB határozat a [18] indokolás-bekezdésébe is szó szerint átvett, és amely alapvetően az örökléshez és a tulajdonhoz való jognak az összekapcsolódását támasztja alá az Alaptörvény (megváltozott) kontextusára, valamint a külföldi alkotmányok – különösen a *Grundgesetz* – mintájára tekintettel.

Az Abh. [21] indokolás-bekezdésének felvezető mondatában jelzett 3135/2021. (IV. 22.) AB határozatra, valamint az örökléshez való jog korlátozásának gyakorlatára azonban az Abh. indokolása ehelyütt nem utal.

<sup>28</sup> 29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396.

<sup>29</sup> Az Abh. [21] indokolás-bekezdése a következőképpen szól: „Az Alaptörvény a XIII. cikk (1) bekezdésben tesz említést az örökléshez való jogról: »Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.« Az Alaptörvény tehát a tulajdonhoz való alapvető jogról szóló rendelkezésben szabályozza az örökléshez való jogot is, ez a kontextus pedig arra enged következtetni, hogy az alkotmányozó a tulajdonhoz való jog egy speciális részjogosítványként tekintett erre a jogra. A magyar Alaptörvénynek ez a megoldása az európai alkotmányok közül mindenekelőtt a német Grundgesetz-cel [»14. cikk (1) A tulajdon és az öröklés biztosított.«] mutat párhuzamot.” {5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [14], idézi 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [18]}”.

Az Abh. a [22] indokolás-bekezdésében már csak a 24/2017. (X. 10.) AB határozatból emelt át szó szerint egy (újabb) bekezdést, amely – az előző bekezdéssel szemben – inkább az örökléshez és a tulajdonhoz való jognak az *elkülönülését* hangsúlyozza („külön-külön”), és ebből egy új alapjogi dogmatika kidolgozásának a szükségességét vezeti le. Az Abh. a [23] indokolás-bekezdésében újra e két alapjog *szükségképpen összekapcsolódását* hangsúlyozza – mind polgári jogi, mind alkotmányjogi vonatkozásban.

Az Abh. végül a [24] indokolás-bekezdéssel zárja le az általános alkotmánybíróági gyakorlat elemzését.<sup>30</sup> Ebben a határozat IV.1. rész utolsó (önálló) bekezdésében – az indítványozó álláspontját osztva<sup>31</sup> – megállapította, hogy „*az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének az örökléshez való jog korlátozását vizsgáló eljárásában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog korlátozási tesztet kell alkalmazni*”.<sup>32</sup> Ezzel az Abh. egy teljesen egységes mércét állít fel az *örökléshez való jog korlátozását vizsgáló eljárásokra*, melybe így beletartozik mind a törvényes öröklés,<sup>33</sup> mind a végrendeleti öröklés, mind az aktív, mind a passzív öröklési jog is stb.

Az ominózus megállapítás bevezető tagmondata („*Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy*”) nem utal arra, hogy ezt az egységes, *az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog korlátozási teszt alkalmazását* az Indokolásban azt megelőzően ismertetett AB-gyakorlatból, illetve az ehhez hozzáfűzött további önálló érvekből következett-e a határozat.<sup>34</sup> Ehelyett viszont a megállapítást követő két mondat tekinthető e megállapítás (érdemi) magyarázatának, miszerint

<sup>30</sup> Az ezt követő indokolás-bekezdés már a támadott szabályozással és annak jogértelmezésével foglalkozik.

<sup>31</sup> Ld. az indítványozó álláspontjának ismertetését a [6] indokolás-bekezdésben: „*A jogi szabályozás alkotmányosságának értékelésekor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti tesztet kell alkalmazni, amelyet az eljáró bíróságok nem tettek meg.*” Az indítványozó emellett azt is kiemeli, hogy „Kiváltképp felmerül az arányosság kérdése akkor, ha a tulajdonszerzési korlát fennállásakor az állam szerzi meg a földterületek tulajdonját.” A valódi alkotmányjogi panasz tárgyát képező magánjogi (öröklési jogi) jogviszonyba belép az állam mint potenciális örökös.

<sup>32</sup> Indokolás [24].

<sup>33</sup> Az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban vizsgálta a törvényes öröklés akkor hatályos szabályozását, rámutatva arra, hogy az a tény, hogy az öröklési jogot nem külön törvény, hanem a Ptk. mint nemzeti magánjogi kódex szabályozza egységes rendszerben, összhangban van magánjogunk történeti fejlődésével. Magyarország magánjogi hagyományait vizsgálva megállapítható, hogy már a középkori országos szokásjogot összefoglaló *Tripartitum* tartalmazta az örökléssel kapcsolatos – a maga idejében természetesen rendi jellegű – szabályokat. A nemesi rend jogviszonyai lényegüket tekintve 1848-ig változatlanok maradtak. Az ősiség eltörléséről rendelkező 1848:XV. tc. ígéretet tett „polgári törvénykönyv” kidolgozására. Az Osztrák Polgári Törvénykönyv (OPTK) kényszerű bevezetését követően az Országbírói Értekezlet megalkotta Ideiglenes Törvénykezési Szabályok (ITSZ) és az 1928. évi „Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének Törvényjavaslata” (Mtj.) is tartalmazta az öröklési joggal kapcsolatos szabályozási anyagot {43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [49]-[50]}. Balsai István alkotmánybíró különvéleményében úgy vélte, hogy az Alaptörvény alkotmányos jogként az *örökléshez való jogot* rögzíti, a törvényes öröklés pedig nem tekinthető alkotmányos alapjognak {43/2012. (XII. 20.) AB határozat, [91]}. Vagyis Balsai István szerint az Alaptörvény alapján mindenkinek joga van az örökléshez, de nem a *törvényes örökléshez*. A törvényes öröklés rendjéről, illetve átfogóan az öröklési jogról a magyar polgári jogban ld. Vékás (2013).

<sup>34</sup> Ellenkező esetben ugyanis indokolt lett volna pl. egy „mind ezek alapján” kitétel közbeiktatása. Az efféle utalás elmaradása azért helytálló, mert tartalmilag ez az ominózus megállapítás nem is következett (volna) egyenesen a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatból. Gondolunk itt a már többször idézett 24/2017. (X. 10.) AB határozatra, amely az örökléshez való jog tekintetében kifejezetten annak *közérdekű korlátozásából* indult ki. Ld. Indokolás [22], melyben az AB kimondta, hogy a törvényhozás dönthet úgy, elválík egymástól indokolt esetben, *közérdekből* a tulajdonjog öröklése és a tulajdon tárgyának a használata. A [36] indokolás-bekezdésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „*a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdés utolsó monda a hiányosságánál fogva nem teremt megfelelő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai teljes körű érvényesülését illetően*”. A [41] indokolás-bekezdés szerint pedig „*[a]z Alkotmánybíróság az örökléshez való jog közérdekű korlátozása arányossági kritériumát maga határozza meg...*”.

„Az örökléshez való jog mint önálló alapjog elkülönül attól a kérdéstől, hogy az örökléshez való jog egyben tulajdonszerzést is jelent. Az örökléshez való jog elemei alkotmányjogilag védett köre, jelen esetben a végrendelező aktív és az örökös passzív öröklési joga, elkülönül a tulajdonhoz való jogtól, így korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését kell alkalmazni.”

A döntés tehát abból indul ki, hogy az örökléshez való jog „elkülönül a tulajdonhoz való jogtól”, erre tekintettel állapítja azt meg, hogy az örökléshez való jog „korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését kell alkalmazni.”<sup>35</sup>

A 24/2023. (XII. 5.) AB határozat által az örökléshez való jog tekintetében kialakított új alapjog(korlátozás)i dogmatika eredményeként az említett két alapjogra jelenleg két külön önálló alapjogkorlátozási mércét kellene alkalmaznia az Alkotmánybíróságnak, ami az Alaptörvény rendelkezései alapján – megítélésünk szerint – nehezen vagy éppen egyáltalán nem indokolható.

Az Alaptörvénynek megfelelő új értelmezés kidolgozására tehát az örökléshez való joggal szerves rendszerkapcsolatban álló tulajdonhoz való jog (korlátozása) esetében is szükség lenne. A két alapjog korlátozhatóságára vonatkozó önálló – egymástól eltérő – mércék alkalmazását ugyanis nem látjuk indokoltnak, hanem épp ellenkezőleg: az egységes és általános alapjogkorlátozási tesztet tartanánk elfogadhatónak.

Ahogy már a korábbiakban utaltunk rá, az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánytól eltérően – e két jogot egyrészt az alapjogokat tartalmazó SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG c. fejezetben, azaz a többi alapjoggal egy sorban helyezte el; másrészt egy mondatba foglalta a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot. Az Abh. ezzel összefüggésben helyesen utal vissza az 5/2016. (III. 1.) AB határozatra, amely rámutatott arra, hogy „Az Alaptörvény (...) a tulajdonhoz való alapvető jogról szóló rendelkezésben szabályozza az örökléshez való jogot is, ez a kontextus pedig arra enged következtetni, hogy az alkotmányozó a tulajdonhoz való jog egy speciális részjogosítványaként tekintett erre a [mármint az örökléshez való] jogra.”<sup>36</sup>

Mivel a tulajdonszerzés, illetve a tulajdonnal való rendelkezés is összekapcsolja ezt a két alapjogot,<sup>37</sup> ha az örökléshez való jogot az Alkotmánybíróság kivette a közérdekűségi teszt hatóköréből, akkor ugyanígy kell(ene) eljárnia a tulajdonhoz való jog terén is.

<sup>35</sup> Mivel ez utóbbi megállapítást követően az Abh. indokolása nem hivatkozik AB-döntésre, így ezt a megállapítást úgy tekinthetjük, mint új, eredeti, önálló, a korábbi AB-gyakorlatból közvetlenül nem következő megállapítás.

<sup>36</sup> Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utalt arra, hogy a magyar Alaptörvénynek ez a megoldása az európai alkotmányok közül mindenekelőtt a német *Grundgesetz*-cel mutat párhuzamot. 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [14], 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [18]. Hasonló megoldás figyelhető meg Lengyelországban is: a lengyel alkotmány 64. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van az örökléshez. Ugyanez a bekezdés garantálja a tulajdonhoz és az egyéb vagyoni jogokhoz való jogot is. A 64. cikk (2) bekezdése mindenki számára azonos jogvédelmet biztosít a tulajdonjog és más vagyoni jogok, valamint az öröklés tekintetében. Az alkotmány 64. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint a 21. cikk (1) bekezdésének rendelkezéseit együtt értelmezve az következik, hogy nem engedhető meg, hogy a tulajdonjogot megfosszák annak egyik jellemzőjétől, az örökölhetőségtől. Az örökléshez való jog elválaszthatatlan a tulajdonjogtól, kiegészíti azt és lehetővé teszi annak folyamatosságát a tulajdonos halálát követően (Hartwich, 2011).

<sup>37</sup> Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat mellett a 24/2017. (X. 10.) AB határozat is azt erősíti meg az Indokolás [19] bekezdésében, hogy a végrendeleti öröklés esetén az örökösök végrendelezési joga érintett, ami a tulajdonnal való rendelkezés egyik formája, ebből következően az aktív öröklési jog szervesen összefügg a tulajdonhoz való joggal. A 24/2017. AB határozat ehelyütt vissza utal arra, hogy ehhez „hasonlóan érvelt” az 5/2016. (III. 1.) AB határozat is a [30] indokolás-bekezdésében is, amely azonban az idézetekhez képest lényeges többletelemeket is tartalmazott, mint például azt, hogy az Európai Unió tagállamainak alkotmányai, amennyiben az örökléshez való jogot nevesítik, azt kivétel nélkül a tulajdonhoz való joggal azonos rendelkezésben teszik, és ugyanebbe az irányba mutat az EJEK gyakorlata is, melynek alapján az aktív öröklési jog fogalmkörébe tartozó bizonyos sérelmek a tulajdonhoz való jog alapján is megállapíthatók (jellemzően más alapjog sérelmével együttesen).

Az Alaptörvény megváltozott kontextusára tekintettel tehát nemcsak az örökléshez való jog, hanem a tulajdonhoz való jog tekintetében is ki kellene mondania az Alkotmánybíróságnak, hogy az annak korlátozását vizsgáló eljárásban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti általános alapjogkorlátozási tesztet kell alkalmazni, hiszen azt, hogy az öröklési jog szervesen összefügg a tulajdonhoz való joggal, az „Alaptörvény szövege és az Alkotmánybíróság gyakorlata” támasztja alá.<sup>38</sup>

Ahogy tette ezt az Alkotmánybíróság még a kezdetekben a 7/1991. (II. 28.) AB határozatában és a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában, majd az Alaptörvény hatálybalépését követően is a 3150/2013. (VII. 24.) AB határozatban. A 7/1991. (II. 28.) AB határozatban ugyan már megemlíti az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdonjog közérdekű korlátozása még a legliberálisabb tulajdonfelfogás korában is ismert volt, egyből hozzáteszi azonban ehhez azt, hogy „ugyanakkor az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is – a fentiek szerint – eleve teret enged az alapjogok törvényi korlátozásának.” Olvasatunkban tehát az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a tulajdonjog közérdekű korlátozásának (általánosságban, a külföldi alkotmányokban/alkotmányfejlődés során is ismert és elismert) lehetőségét gyakorlatilag az alapjogok törvényi korlátozásának lehetőségével azonosította/tette egyenértékűvé. Az indokolásban ezt követően már nem is jelenik meg a közérdekűsége hivatkozás, hanem a testület az akkori Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti általános alapjogkorlátozási tesztet alkalmazta a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítéléséhez.<sup>39</sup>

Lényegében ugyanezt a tesztet alkalmazta a 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján biztosított tulajdonhoz való jog korlátozásának mércéjeként a következőkre hivatkozott: „Az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonjog valamely elemének korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”<sup>40</sup> Vagyis a közérdek ebben az esetben fel sem merült, annak ellenére, hogy az ezt megelőző bekezdésben a határozat kifejezetten utalt a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősségre, és hogy az ügyben támadott rendelkezés a felperes lakóháza megépítéséhez képest jóval később hatályba lépő OTÉK 35. § (1) bekezdése – vagyis egy közjogi, építésügyi előírás – volt.<sup>41</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már a kezdetektől elismert a tulajdonhoz való jog és az örökléshez való jog közötti szoros kapcsolat, amelyet az öröklés mint tulajdonszerzés érve mellett az alaptörvénybeli kontextuális kapcsolatuk, valamint a külföldi szabályozási modellek is megerősítenek.

Az örökléshez való jog ugyan annyiban kétségtelenül elkülönül a tulajdonhoz való jogtól, hogy önálló(an megfogalmazott) alapjog, azaz két külön alapjogról van szó, de *rendkívül szorosan összeköti* ezt a két – egyébként külön – alapjogot az, hogy *az öröklés egyben tulajdonszerzési mód*, illetve a végintézkedés *a tulajdonnal való rendelkezés* is egyben.

Emellett a 24/2017. (X. 10.) AB határozat indokolásának több mondatából is következik e két alapjog szoros összekapcsolódása.<sup>42</sup> Ebből – álláspontunk szerint – a két jog tekintetében

<sup>38</sup> 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [19].

<sup>39</sup> 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 26.

<sup>40</sup> 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16].

<sup>41</sup> Pedig olyan aspektusból akár még fel is merülhetett volna a közérdek kérdése, hogy az ingatlanok hőszigetelése vajon elfogadható-e legitim közérdekű célként.

<sup>42</sup> „Jelen esetben a XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz és örökléshez való jogot az eljárással érintett termőföld

– *implicite* – akár az is kiolvasható, hogy a P) cikk szerinti korlátozás határait kijelölő I. cikk (3) bekezdését mindkét jogra *egységesen* kell(ene) alkalmazni. Ugyancsak együttesen kezeli az Alkotmánybíróság e két jogot akkor, amikor kimondja, hogy „Az olyan jogszabály, amely jogos várakozást eltöröl, önmagában is beavatkozásnak minősül *az Alaptörvény XIII. cikke által védett jogokba*.”<sup>43</sup> A 3135/2021. (IV. 22.) AB határozat az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével összefüggésben rámutatott arra, hogy ennek értelmében a termőföld „a nemzet közös örökségét” képezi, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége;<sup>44</sup> a Földforgalmi tv. a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása e cél szerinti eléréséhez szükséges korlátokat és feltételeket tartalmaz: ilyen korlát az is, hogy a Földforgalmi tv. 34. § (1) és (3) bekezdése *a föld tulajdonjoga* végintézkedéssel történő megszerzésének jóváhagyására irányuló eljárásra is az adásvételnél alkalmazandó eljárás szabályai alkalmazását írja elő.<sup>45</sup> Álláspontunk szerint ez utóbbi rendelkezés is alátámasztja a tulajdon és az öröklés szoros kapcsolatát, és indokolja/indokolná e kettő korlátozásának szinkronba hozatalát.

A 2021-es Alapjogi kommentár szerint pedig *az örökléshez való jog nagyon közel került a tulajdonhoz való joghoz* abból a szempontból, hogy a hagyaték egyes tárgyai tekintetében az „állag” örökléséhez való jog elvonható jogalkotással (Kecső, 2021, 171).

Az Alaptörvénynek pedig az a különbségtétele, miszerint az ugyanazon szakaszban szabályozott örökléshez és tulajdonhoz való jog mellett, illetve azt követően „csak” a tulajdon tekintetében deklarálja annak társadalmi felelősségét (az öröklés tekintetében külön nem), nem feltétlenül jelenti e két alapjog (korlátozása) elkülönítésének alapját. *A favor testamenti* elvén álló polgári jogban<sup>46</sup> is ugyanúgy megjelenik a társadalmi felelősség, elegendő csak utalni a családi szolidaritásra, akár az öröklési illeték, akár a – nemzetközi viták ellenére is – alapvetően fenntartott kötelelő rész szabályaira (Landi, 2016, 158, 5. lj.).

A magyar jogtörténeti fejlődés során is szorosan összekapcsolódott a tulajdon és az öröklés. A magántulajdon szabadsága – mint történeti alkotmányunk egyik vívmánya – megteremtésének fontos állomásaként tekinthetünk az 1848. évi áprilisi törvények megalkotására, amellyel eltörölték az ingatlan feudális jellegű kötöttségeit, ennek keretében – az öröklési szabályokat (is) magába foglaló – *fiscalitast* és az ősiséget (1848. évi XV. tc.). (Horváth, 2006, 54–55).

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abh.-t megelőzően inkább az látszott kirajzolódni, hogy a testület ezt a két alapjogot, illetve az ezek korlátozására alkalmazandó tesztet nem külö-

---

tekintetében a P) cikk teszi korlátozhatóvá. A P) cikk a korlátozás határait nem jelöli meg, ezért azt csak az I. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával lehet megállapítani” – 24/2017. AB határozat, Indokolás [27]. A termőföld és az élelemhez való jog kapcsolatára mutat rá Kovács Júlia (2011a, 3). Az élelemhez való jogról bővebben lásd még: Kovács (2011b).

<sup>43</sup> 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>44</sup> Az Alaptörvény P) cikkének bővebb elemzését – a környezethez való joggal összefüggésben – lásd: Csink és T. Kovács (2013, 26).

<sup>45</sup> 3135/2021. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [36]. T. Kovács Júlia (2017, 161) rámutat arra, hogy az élelmszer-önrendelkezés fogalmi elemei közé – egyebek mellett – beletartozik az is, hogy az embereknek, közösségeknek, államoknak és népeknek legyen joga önállóan dönteni saját termőfölddel kapcsolatos szabályozásukról úgy, hogy mindez ökológiai, társadalmi, gazdasági és kulturális körülményeiknek is megfeleljen.

<sup>46</sup> Az Abh. is kifejezetten utal a *favor testamenti* elvére, a végintézkedéssel történő öröklési jog kapcsán mint amelynek a rendeltetésszerű érvényesülését az örökhagyó nem befolyásolhatja. Ezért az Abh. szerint olyan szabályozást kell kialakítani, amely az örökhagyó végintézkedését a lehető legnagyobb mértékben figyelembe veszi (*favor testamenti* elve). Amennyiben a jogértelmezés indokolatlanul leszűkíti az örökhagyó végintézkedésének érvényesülését, azzal az örökhagyó aktív öröklési képessége is sérül – Abh. Indokolás [36].

nítette el „hermetikusan” egymástól, az örökléshez való jogra nézve is alkalmazhatónak találta a tulajdonhoz való jog korlátozására vonatkozó – még a korábbi Alkotmány idején kialakult – közérdekűségi tesztet.<sup>47</sup>

Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat – amelyre az Abh. csak áttételesen, a 24/2017. AB határozaton keresztül, és mindössze egy bekezdés erejéig utal vissza – azt mondta ki, hogy az aktív öröklési jog – a szerződési szabadsággal analógiát vonva – a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozik. A határozat lényeges megállapítása szerint *„(a)z öröklési jogviszony két fő alanya az örökhagyó, valamint az örökös. Ennek megfelelően az örökléshez való jog mint alanyi jog is kétféle jogosultságot foglal magában. Az egyik jogosultság az örökhagyó azon joga, hogy vagyonának halála utáni sorsáról tetszése szerint rendelkezzen. Az örökhagyó ilyen rendelkezésének elsődleges eszköze a végrendelet, ugyanakkor a jogrendszer más hasonló, a vagyon halál utáni sorsának meghatározását lehetővé tévő jogintézményt is elismer (jelesül az öröklési szerződést és a halál esetére szóló ajándékozást). Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában ezt nevezte aktív öröklési jognak, és úgy ítélte meg - a szerződési szabadsággal analógiát vonva -, hogy „[e]z a jogosultság az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozik.”<sup>48</sup> Az 5/2016. AB határozat rámutatott arra, hogy *„végrendeleti öröklés esetén az örökhagyó végrendelezési joga érintett, ami a tulajdonnal való rendelkezés egyik formája, ebből következően az aktív öröklési jog szervesen összefügg a tulajdonhoz való joggal, és annak összefüggésrendszerében vizsgálendő”*; továbbá a *„végrendeleti örökös öröklési joga egybeesik az örökhagyó alkotmányos jogát érő sérelemmel, az örökhagyó végrendelezési szabadságának korlátozása pedig a tulajdon fölötti rendelkezés korlátozása”*.<sup>49</sup>*

Az Abh. azonban az 5/2016. (III. 1.) AB határozat ezen megállapításaira egyáltalán nem utalt.

Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat még abból indult ki, hogy ugyan az örökléshez való jogot a hatályon kívül helyezett Alkotmány önálló rendelkezésben, a 14. §-ban védte, az Alaptörvény pedig egy mondatba foglalja a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot; ám e *„szövegezési meg-*

<sup>47</sup> Lásd: 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]: *„...végrendeleti öröklés esetén az örökhagyó végrendelezési joga érintett, ami a tulajdonnal való rendelkezés egyik formája, ebből következően az aktív öröklési jog szervesen összefügg a tulajdonhoz való joggal, és annak összefüggésrendszerében vizsgálendő. Az Alaptörvény szövege és az Alkotmánybíróság gyakorlata ezt vitathatatlanul alátámasztja, de ezt a megállapítást támasztja alá az a tény is, hogy az Európai Unió tagállamainak alkotmányai, amennyiben az örökléshez való jogot nevesítik, azt kivétel nélkül a tulajdonhoz való joggal azonos rendelkezésben (cikkbén, bekezdésben vagy mondatban) teszik. Ugyan-ebbe az irányba mutat az EJEB gyakorlata is, melynek alapján az aktív öröklési jog fogalomkörébe tartozó bizonyos sérelmek a tulajdonhoz való jog alapján is megállapíthatók (jellemzően más alapjog sérelmével együttesen). A végrendeleti örökös öröklési joga egybeesik az örökhagyó alkotmányos jogát érő sérelemmel, az örökhagyó végrendelezési szabadságának korlátozása pedig a tulajdon fölötti rendelkezés korlátozása. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban a tulajdon korlátozásával összefüggő megállapításait ismertette.”*; Indokolás [43]: *„A Fővárosi Törvényszék nem mutatott fel olyan alkotmányos indokot, illetve közérdeket, amely az örökhagyó e rendelkezési jogának a támadott ítéletben meghatározott korlátozását megalapozná.”*; Indokolás [44]: *„a tulajdonhoz való jog az egyetlen olyan alapjog, amelyet a közérdekre hivatkozva lehet korlátozni – ezt az Alkotmánybíróság már 2012 előtt is kiemelte –, és ezt a sajátosságát a korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvény még hangsúlyosabbá teszi azáltal, hogy előírja: „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]}”*. 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]: *„a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdés utolsó mondatja a hiányosságánál fogva nem teremt megfelelő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai teljes körű érvényesülését illetően.”* A 2021-es Alapjogi kommentár szerinti is az aktív és a passzív örökléshez való jog közérdekből korlátozható (arányos mértékben) (Kecső, 2021, 171).

<sup>48</sup> 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>49</sup> 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30].

*oldások eltérése azonban nem eredményezi azok lényegi különbözőségét. A tulajdonhoz, illetve az örökléshez való jog azonos mondatban való feltüntetése nem változtat azon, hogy éppúgy két alapvető jog kerül nevesítésre, mintha külön szakaszokba iktatta volna őket az alkotmányozó. Az örökléshez való jogot az Alkotmány és az Alaptörvény egyező tartalommal biztosította.”* Az 5/2016. (III. 1.) AB határozatban ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 2012 előtti, az örökléshez való joggal összefüggő gyakorlatában található érvek felhasználhatók az Alaptörvényben foglalt szabályozás értelmezése során is.<sup>50</sup>

Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat szerint tehát az örökléshez való jogot az Alkotmány és az Alaptörvény egyező tartalommal biztosítja/-otta, ezzel az Alkotmányon alapuló AB-gyakorlatnak az Alaptörvény hatálybalépését követő felhasználhatóságát erősítette meg.

Sulyok Tamás, az alkotmánybíróság akkori elnöke az 5/2016. (III. 1.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásában szükségesnek vélte az örökléshez való jog új alapjogi dogmatikájának kidolgozását. Ennek szükségességét a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére vezette vissza.<sup>51</sup> Ez a körülmény ugyanakkor – ahogy minden alapjogra, úgy – a tulajdonhoz való jogra nézve is ugyanúgy fennáll. Bár mind az 5/2016. (III. 1.) AB határozat, mind a 24/2023. (XII. 5.) AB határozat valódi alkotmányjogi panasz eljárás keretében született, lényeges elhatárolási szempontnak tartjuk a következőket: a 24/2023. (XII. 5.) AB határozatban az ügy alapját az képezte, hogy a hagyaték megnyíltának időpontjában az indítványozó az országos földműves nyilvántartásban nem szerepelt, a tulajdonszerzési korlát fennállásakor pedig az állam szerzi meg a földterületek tulajdonjogát. Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat alapját képező ügyen a valódi panasz tárgyát képező magánjogi tárgyú ügyben, a felek magánjogi (öröklési jogi) jogviszonyában az állam szerepe nem merült fel, sem mint valamilyen tulajdonszerzési korlátot az örökös elé állító jogalkotó szerv, sem mint potenciális örökös. Ennek abból a szempontból lehet jelentősége, hogy „a tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény az állammal szemben biztosítja és azt, mint alapjogot az állammal szemben védi az Alkotmánybíróság értelmezésében”.<sup>52</sup> Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén *elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet*.<sup>53</sup> Sulyok Tamás 5/2016. (III. 1.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában utalt arra, hogy abban az ügyben felmerül a közvetett horizontális hatály (*Drittwirkung*) kérdése; ezért „a tulajdonhoz és az örökléshez való alkotmányos jogok »átsugárzó hatását«

<sup>50</sup> 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>51</sup> „Mint az a jelen ügyből is világosan kiderül, a „valódi” alkotmányjogi panasz új intézménye az Alkotmánybíróság korábbi – kizárólag az alkotmányos tulajdonjogból eredeztetett – dogmatikájára is szükségképpen kihatással van, azonban ezt a többségi határozat nem vette kellő súllyal figyelembe” – Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 5/2016. (III. 1.) AB határozathoz, [57]. Dr. Sulyok Tamás sem kívánta azonban a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot teljesen különválasztani egymástól, hanem – meglátása szerint – az örökléshez való jognak „csak részben kell átfedésben állnia a tulajdonhoz való jog védelmi körével.” – Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 5/2016. (III. 1.) AB határozathoz, [59].

<sup>52</sup> Ezt a megállapítást még az Alkotmány hatálya alatt fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, ld. elsőként a 800/B/1993. AB határozatot (800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 422.), ám a 7/2015. (III. 19.) AB határozat ezt az Alaptörvény hatálya alatt is megerősítette {ld. Indokolás [45]}.

<sup>53</sup> 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]; 3057/2019. (III. 25.) AB határozat, Indokolás [21]. Az Alkotmánybíróság már az Alkotmány hatálya alatt is szempontként vette figyelembe a közhatalmi beavatkozás tényét, és akként foglalt állást, hogy ha a szabályozás azt a követelményt juttatja érvényre, hogy a dolog használata során minden tulajdonos rendeltetésszerűen, mások jogaival összhangban gyakorolja jogait, és *nem tartalmaz közhatalmi beavatkozást* a tulajdonhoz való jogba, akkor a tulajdonhoz való jog korlátozásáról nem is lehet szó (ld. 947/B/1997. AB határozat).

*(Ausstrahlungswirkung) a felek magánjogi (öröklési jogi) jogviszonyából származó jogvitás ügyben a rendes bíróságnak érvényesítenie kellett volna a döntésében.*<sup>54</sup>

Egyetértünk tehát Sulyok Tamás alkotmánybíróval azzal az álláspontjával, miszerint a „valódi” alkotmányjogi panasz új intézménye az Alkotmánybíróság korábbi – kizárólag az alkotmányos tulajdonjogból eredeztetett – dogmatikájára is szükségképpen kihatással van. Mindemellett azonban meglátásunk szerint maga az Alaptörvény szerkezetének megváltozása<sup>55</sup> is legalább annyira kihatással van (kellene legyen) a tulajdonhoz és az örökléshez való jog dogmatikájára, mint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése.

A párhuzamos indokolás rámutatott továbbá arra is, hogy „Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a végrendeleti öröklés jogát (mind aktív, mind passzív oldalról) kizárólag az aktív végrendelezési jog védelmén keresztül védte, méghozzá úgy, hogy azt lényegében a tulajdonhoz való jog védelmével azonosította. A »valódi« alkotmányjogi panasz megjelenésével azonban ez a korábbi dogmatika már nem teljes mértékben kielégítő, hiszen a passzív végrendelezési jog jogosultja csak saját jogsérelmére hivatkozva fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az alapjogi védelem teljességének biztosítása érdekében ebben az esetben azonban az örökléshez való jog védelmét már nem lehet teljes mértékben a tulajdonhoz való jog védelmi körébe vonni, hiszen az örökösnek az örökség megszerzéséig még nincs tulajdonjoga, amit védeni lehetne, azonban alapjogi jogsérelme éppen ebből a helyzetből (a tulajdonjog hiányából) fakad.”<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Az Alkotmánybíróság már a 8/2014. (III. 20.) AB határozatában vizsgálta, hogy „milyen szerepe lehet egy alkotmány-törvénynek a magánjogi jogviszonyokban, közvetlenül vagy közvetve,” (...) A közvetett hatály tana értelmében az alkotmány-törvény érvényesülésével együtt a polgári jogviszonyok azonban továbbra is polgáriak maradnak. Az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe. Ahol tehát még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az alkotmányi jogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban” – 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [56]. A 3145/2018. (V. 7.) AB határozat szerint pedig a bíróságoknak nincs olyan kötelezettségük, hogy közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseire kellene alapítaniuk a döntéseiket, ugyanakkor az Alkotmánybíróság egyértelművé tette azt, hogy a bíróságok kötelezettsége, hogy az alapvető jogokat a magánjog alanyai közötti viszonyokban is érvényre juttassák. Ezzel összefüggésben speciális helyzet a konkuráló alapjogi pozíciók esetén áll elő, vagyis amikor az alapjogi konfliktus a jogalanyok egymás közötti viszonyában merül fel azért, hogy az egyik magánszemély alapjogát a másik magánszemély alapjogának gyakorlása veszélyezteti. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel kiemelte: a bíróságoknak ilyen esetekben közvetítő, kiegyenlítő szerepet kell betöltenie – 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [65]; 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [30]. A magánfelek közti viták esetében az eljáró bíróságnak a konkuráló alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítésére kell törekednie értelmezése során. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezekben az alapjogilag konkuráló esetekben a jogalkotó felelőssége, hogy megfelelő támpontokat adjon a jogalkalmazóknak ahhoz, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó védelmi kötelezettségnek hatékonyan eleget tudjanak tenni. A védelem meghatározása tehát a törvényhozó, annak konkretizálása a jogalkalmazók feladata. Ennek mércéjeként pedig az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] védelmi kötelezettség teljesítése során mind a törvényhozónak, mind pedig a jogalkalmazóknak figyelembe kell vennie azt, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem korlátozható, másrészt pedig arra kell törekedniük, hogy a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (fair balance, schonender Ausgleich). Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is kontrollt gyakorol” – 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [55]; vö. 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [30]; 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [70]. Az idézett döntésekben azonban nem merült fel a közérdek mint lehetséges korlátozási szempont, hanem az alapjog lényeges tartalma korlátozhatóságának tilalma, amit az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése garantál, valamint az arányosság elvének megfelelő méltányos egyensúly.

<sup>55</sup> Tudniillik – mint már korábban utaltunk rá – az Alkotmány nem az alapjogokról szóló fejezetben szabályozta a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot, és ezekről eleve két külön szakaszban (13. § és 14. §) rendelkezett az Alkotmány, szemben az Alaptörvény hatályos rendelkezéseivel.

<sup>56</sup> Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 5/2016. (III. 1.) AB határozathoz [58].

Attól persze, hogy *a tulajdonjog még nem áll fenn*, nem következik egyértelműen, hogy azt ne lehetne a tulajdonhoz való jog védelmi körébe vonni. A tulajdonhoz való alapjog ugyanis nemcsak a már megszerzett tulajdont, hanem – kivételes esetekben – a tulajdoni várományokat is védi.<sup>57</sup> Mindemellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alapjogi védelem illeti meg azt is, akinek a tulajdonszerzéshez kétségtelen jogcíme van. A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű.<sup>58</sup>

Sulyok Tamás 5/2016. AB határozathoz írt párhuzamos indokolásában az örökléshez való jog új alapjogi dogmatikájának kidolgozását összekötötte egy önálló dogmatika kialakításának szükségességével, vagyis azzal, hogy az örökléshez való alkotmányos alapjog önálló védelmi köre, illetve a korlátozhatóságára vonatkozó önálló mérce az alkotmányos tulajdonjogétól eltérő mérceként kerüljön kialakításra.<sup>59</sup>

A 24/2017. (X. 10.) AB határozattal megkezdődött az örökléshez való jog új alapjogi dogmatikájának kialakítása. A 24/2017. (X. 10.) AB határozattal az örökléshez való jog – új szempontok alapján kialakított – alapjogi dogmatikája már az aktív öröklési jogot az örökléshez való jog hatálya alá sorolta át a tulajdonhoz való jog köréből (Kecső, 2021, 169). Ugyancsak az örökléshez való jog hatálya alá sorolta ez a határozat az örökség megszerzéséhez való jogot, mondván, hogy ez a jogosultság „*az Alaptörvény védelme alatt áll, szemben a tulajdon szerzéséhez való joggal*”.<sup>60</sup> Az Alkotmányon alapuló AB-gyakorlat a passzív öröklési jogot – mint amely az öröklés jogcímén történő tulajdonszerzést foglalja magába, vagyis azt, hogy valakinek az örökhagyó halálával alanyi joga keletkezzék a tulajdonszerzésre – nem tekintette az Alkotmány 13. §-ában garantált „tulajdonjog” (pontosabban: tulajdonhoz való jog) részének arra tekintettel, hogy „a tulajdonhoz való jog nem foglalja magába a tulajdonszerzéshez való jogot”.<sup>61</sup> Az Alkotmánybíróságnak a '90-es években kialakított gyakorlata szerint ugyanis a tulajdonszerzés joga önmagában nem tekinthető alapjognak, így önmagában nem részesül alapjogi védelemben. A tulajdonhoz való jog nem biztosít jogot a tulajdonszerzésre, az alkotmányos védelem első-sorban a megszerzett tulajdonra terjed ki. Ezt a 35/1994. (VI. 24.) AB határozat mondta ki a külföldiek földtulajdonszerzése kapcsán, hogy ti. a tulajdonszerzés képessége nem minősül alapjognak. Az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse.<sup>62</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján viszont alapjogi

<sup>57</sup> 3057/2019. (III. 25.) AB határozat, Indokolás [21]. Az Alkotmánybíróság a pénzügyi lízingbe vevő jogi helyzetét tulajdonosi várományosi helyzetnek, állapotnak tekintette és az ilyenként minősített státuszának a védelmét a XIII. cikk hatókörébe vonta – 15/2014. (V. 13.) AB határozat.

<sup>58</sup> 5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]; 3177/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [24]; 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [16]. Ez utóbbi ügyben az indítványozó állítása szerint a perrel érintett ingatlanhányadok tulajdonjogára kétségtelen jogcímet szerzett, ezért sérti tulajdonhoz való jogát a keresetét elutasító részítélet. Az Alkotmánybíróság azonban úgy foglalt állást, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló per tárgya éppen a felperes tulajdonjogának megállapítása volt, ebben a jogvitában helyezkedett a bíróság az indítványozóval ellentétes jogi álláspontra, így az indítványozó kétségtelen jogcíme a tulajdonszerzéshez nem állítható, a bíróság döntésének jogszerűségét pedig az Alkotmánybíróság ebben a körben sem vizsgálhatja (Drinóczi, 2017, 6). Ehhez képest előfordult, hogy az Alkotmánybíróság még az ügyvédi letéti összegen az indítványozónak polgári jogi értelemben ténylegesen fennálló tulajdonjogát, mint magánjogi jogosultságot sem vonta az alkotmányos tulajdonhoz való jog védelmi körébe. [Ld. a 17/2024. (VII. 23.) AB határozatot, illetve Dr. Patyi András alkotmánybíró határozathoz írt különvéleményét].

<sup>59</sup> Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 5/2016. (III. 1.) AB határozathoz, [60].

<sup>60</sup> 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [22].

<sup>61</sup> 819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 439, 440.

<sup>62</sup> A 35/1994. (VI. 24.) AB határozat ezen tételét az Alaptörvény alapján megerősítette: a 3214/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [18].

védelem illeti meg azt, akinek a tulajdonszerzéshez kétségtelen jogcíme van. A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű.<sup>63</sup> A 24/2017. AB határozat kimondta, hogy a törvényeknek megfelelő végintézkedésnél függő jogi helyzet áll fenn, amelyen az örökség megnyílásától a kedvezményezett személynek *jogos várakozása* van (ezt fejezi ki a passzív örökléshez való jog), erre a jogszerzésre pedig az Alaptörvény XIII. cikkének az örökléshez való jogot rögzítő szabálya alapján lehet alapjogi védelmet alapítani.<sup>64</sup>

A 24/2017. (X. 10.) AB határozat azonban még az örökléshez való jog közérdekű korlátozásából indult ki.<sup>65</sup>

Az Abh. ugyanakkor az örökléshez való jog korlátozását vizsgáló eljárással összefüggésben – noha ez az alapjog az eddigi AB gyakorlatban erősen kötődött a tulajdonhoz való joghoz – már nem utal a közérdekű korlátozás lehetőségére, tesztjére. A közérdekű korlátozás tesztjének „elengedését” – mint már arra többször is utaltunk – kifejezetten támogathatónak tartjuk, ugyanis az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből ezen alapjog közérdekű korlátozása nem következik, ahogy alapvetően más alapjogoké sem.

### Összegzés

Az eddigiekben kifejtettek alapján – meglátásunk szerint – megfelelő módon igazoltuk, hogy a tulajdonhoz és az örökléshez való alapjog nem különíthető el oly mértékben egymástól, hogy csak az örökléshez való jog korlátozására nézve mondható ki az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének alkalmazása, a tulajdonhoz való jogra nézve pedig egy más(ik), speciális alapjogkorlátozási tesztet alkalmazzon az Alkotmánybíróság.

Amennyiben ugyanis elfogadjuk, hogy az örökléshez való jog tekintetében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését kell alkalmazni, mindenféle további specialitás nélkül [ahogy tette ezt a 24/2023. (XII. 5.) AB határozat], úgy – meglátásunk szerint – *a tulajdonhoz való jogra nézve is ugyanez az általános alapjogkorlátozási teszt kell, hogy vonatkozzon*; mivel e két jog korlátozására egységes alapjogkorlátozási teszt alkalmazandó.

Ezt az azonos alapjogkorlátozási mércét pedig csakis egységesen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti általános alapjogkorlátozási teszt alkalmazása jelentheti, amit az Abh. az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének az örökléshez való jog korlátozását vizsgáló eljárására egységesen alkalmazni rendelt.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogkorlátozási teszt alkalmazása a tulajdonhoz való jogra egyébként sem lenne precedens nélküli, hiszen az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány, illetve az Alaptörvény hatálybalépését követően is alkalmazta ezt a tesztet.<sup>66</sup>

A tulajdonhoz való jogra a mai napig alkalmazott (vagy alkalmazni szándékozott) közérdekűségi teszt még a régi Alkotmányon alapuló, a '90-es években kialakult alkotmánybírósági gyakorlatra épül, amelyet azonban több okból is indokolt lenne revideálnia az Alkotmánybíróságnak. Egyrészt már önmagában amiatt, hogy a tulajdonhoz való jog közérdekű korlátozása

<sup>63</sup> Ezt a már többször idézett 5/2016. (III. 1.) AB határozat mellett/előtt (ld. Indokolás [31]) több korábbi AB-döntés is megerősítette: ld. 3177/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [24]; 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [16].

<sup>64</sup> 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>65</sup> Ld. 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [22], [41].

<sup>66</sup> Ld. 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat; 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16].

az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből nem következik, ahogy alapvetően más alapjogoké sem. Kialakulásának idején a közérdekűségi teszt a kisajátítás szabályaiból került levezetésre, függetlenül attól, hogy alapvetően két külön jogintézményről (tulajdonkorlátozás, illetve tulajdonelvonás) van szó. Ezt mind a külföldi szabályozási modellek, mind az AB későbbi gyakorlata a kisajátítás kapcsán alátámasztja. A kisajátítás a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog teljes elvonása, míg az alapjogkorlátozási teszt a XIII. cikk (1) bekezdés szerinti tulajdonhoz való alapjog korlátozására vonatkozik.

A másik logikai „bukfenc” a közérdekűségi teszt kapcsán pedig a – jelen vitaanyag apropóját adó – örökléshez való jog oldaláról fedezhető fel. E két jog ugyanis szorosán kapcsolódik egymáshoz, hiszen az öröklés egyben tulajdonszerzési jogcím is. Ha pedig valami valaminek a része, akkor a kettőre nem vonatkozhatnak különböző alapjogkorlátozási mércék, az ugyanis önellentmondást (*contradictio in adiecto*) eredményezne.

Az Alaptörvény hatálybalépésére – mint teljesen új normaszövegre –, valamint a korábbi AB-döntéseket hatályon kívül helyező, negyedik alaptörvény-módosításra, illetve az ezt értelmező 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra tekintettel a tulajdonhoz való jog tekintetében sem kerülhető el a paradigmaváltás, vagyis indokolt egy új alapjogi értelmezés kialakítása, mint ahogy tette ezt az Alkotmánybíróság az örökléshez való jog tekintetében 2017-től kezdődően, a 24/2017. (X. 10.) AB határozattal, majd folytatva és betetőzve azt a 24/2023. (XII. 5.) AB határozattal.

### Hivatkozások

- Csink L., & T. Kovács J. (2013). Paradigm Shift in the Constitutional Character of Environment?. In Greksza V., & Szabó M. (Szerk.), *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary* (pp. 16–33). University of Pécs. Online: <https://tinyurl.hu/IJMD>
- Drinóczi T. (2017). A tulajdonhoz való alapjog értelmezésének eltérései a rendes bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlatban: a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *MTA Law Working Papers*, 2017/24. Online: <https://tinyurl.hu/7Efx>
- Erdős Cs. (2022). Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybírósági gyakorlatáról. *Jog – Állam – Politika*, 14(2. különszám), 103–120. Online: <https://tinyurl.hu/8tA8>
- Gáva K., Smuk P., & Téglási A. (2017). *Az Alaptörvény értékei. Értékkatalógus*. Dialóg Campus Kiadó. Online: [https://bmkszf.hu/dokumentum/2626/Alaptorveny\\_ertekcatalogus.pdf](https://bmkszf.hu/dokumentum/2626/Alaptorveny_ertekcatalogus.pdf)
- Gárdos-Orosz F. (2009). Az alapjogok korlátozása. In Jakab A. (Szerk.), *Az Alkotmány kommentárja* (pp. 387–432). Századvég Kiadó.
- Hartwich, F. (2011). Külföldiek végintézkedés általi ingatlanszerzése Lengyelországban. *Magyar Jog*, 58(11), 696–698. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6188062>
- Horváth A. (2006). *A magyar magánjog történetének alapjai*. Gondolat Kiadó.
- Horváth D. (2023). A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósi Szemle*, 2, 53–64. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2686598>
- Kecső G. (2021). A tulajdonhoz és az örökléshez való jog In Csink L. (Szerk.), *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján* (pp. 143–171). Novissima Kiadó.
- Kovács J. (2011a). Megvéd-e a jog az éhenhalástól - avagy megvalósulhat-e az élelemhez való jog a XXI. században?. *De Iurisprudencia Et Iure Publico*, 5(4). Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-4-13.pdf>

- Kovács J. (2011b). Az élelemhez való jog védelme és érvényesítésének eszközei. In Deák B. & Antalóczy P. (Szerk.), *Class action Németországban és Ausztriában* (pp. 56–70). Patrocini-um Kiadó.
- Landi B. (2016). A Hetedik Könyv – a hetedik pecsét, avagy a Polgári Törvénykönyv életvégi ember- és családképe. *Iustum Aequum Salutare*, 12(3), 157–171. Online: <https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/461>
- Lapsánszky A. (2012). A hatósági ellenőrzés és a hatósági felügyelet alapkérdései. In Patyi A. (Szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. (pp. 407–446.) Dialóg Campus Kiadó
- Lapsánszky A. (2019). A hatósági döntések. In Patyi A. (Szerk.), *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. (pp. 293-334.), Dialóg Campus Kiadó
- Salát O., & Sonnevend P. (2009a). 13. § A tulajdonhoz való jog. In Jakab A. (Szerk.), *Az Alkotmány kommentárja* (pp. 451–485). Századvég Kiadó.
- Salát O. (2009b). Örökléshez való jog. In Jakab A. (Szerk.), *Az Alkotmány kommentárja* (pp. 486–489). Századvég Kiadó.
- Téglási A. (2014). Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése után. In Gárdos-Orosz F., & Sente Z. (Szerk.), *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (pp. 317–339). Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt. Online: <https://tinyurl.hu/IOqW>
- Téglási A. (2013). Tulajdonhoz való jog – kisajátítás, avagy az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésének egymáshoz való viszonya. In Téglási A. (Szerk.), *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme* (pp. 190-192). Pólay Elemér Alapítvány.
- T. Kovács J. (2017): Az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezése – különös tekintettel a tagállami szuverenitásra és a transzatlanti kereskedelmi megállapodásra. In Cservák Cs., & Horváth A. (Szerk.), *Az adekvát alapjogvédelem* (pp. 147–164). Porta Historica.
- Vékás L. (2013). Öröklési jog. Eötvös József Könyvkiadó.



# RÁNCFELVARRÁS PARADIGMAVÁLTÁS NÉLKÜL, AVAGY A DÁPTV. HELYE A MAGYAR E-KÖZSZOLGÁLTATÁS SZABÁLYOZÁS RENDSZERÉBEN

CZÉKMANN ZSOLT<sup>\*</sup>, CSEH-ZELINA GERGELY<sup>\*\*</sup>

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

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: [gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu](mailto:gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

A digitális technológiák gyors fejlődése folyamatos jogalkotói reakciót igényel a társadalmi rend fenntartása érdekében. Az eEurope cselekvési terv már korán előirányozta az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését a versenyképesség és az állampolgári szolgáltatások javítása céljából. Magyarországon e fejlesztések három területen zajlottak: stratégiaalkotás, jogalkotás és szolgáltatásüzemeltetés, amelyek ideális esetben egymásra épülve működnének, ám a gyakorlatban ez nem mindig valósult meg. A tanulmány a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Dáptv.) egyéves hatálybalépése kapcsán vizsgálja, miként illeszkedik a hazai e-közszolgáltatás szabályozási trendjébe. Célja a Dáptv. elhelyezése abban a folyamatban, amely az EU-s minták követésével indult a 2000-es években, több paradigmaváltással és nem mindig következetes irányokkal. Elemzi az újításokat, a kihagyott lehetőségeket, és megállapítja: nem várható az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényhez (a továbbiakban: Eüsztv.) hasonló fordulat.

## Kulcsszavak

digitális technológiák, elektronikus közszolgáltatások, szabályozástörténet, Eüsztv., Dáptv.

## Abstract

The rapid development of digital technologies requires a continuous legislative response to maintain social order. The eEurope Action Plan, from the outset, envisaged the development of electronic public services to improve competitiveness and citizen services. In Hungary, these developments took place in three areas: strategy development, legislation and service operation, which ideally would work on top of each other, but in practice this has not always been the case. The study examines how Act CIII of 2023 on the Digital State and Certain Rules for the Provision of Digital Services (hereinafter: Dáptv.) fits into the regulatory trend of domestic

e-public services, in light of the Act's one-year entry into force. It aims to place the Dáptv within the process that began in the 2000s, following EU models, with several paradigm shifts and inconsistent directions. It analyses the innovations and missed opportunities, and concludes that a similar turn of events to Act CCXXII of 2015 on the general rules of electronic administration and trust services (hereinafter: Eüsztv.) is not expected.

### Keywords

digital technologies, electronic public services, regulatory history, Eüsztv., Dáptv.

### Bevezető gondolatok

A digitális fejlődés üteme nem lassul, újabb és újabb technológiai megoldások érkeznek, amelyekre folyamatosan reagálnia kell a jogalkotónak a társadalmi rend fenntartása érdekében. Az igény az új megoldások minél szélesebb körű alkalmazására kormányzati szinten sem új keletű, már az eEurope cselekvési terv<sup>1</sup> előírta a tagállamoknak a globális versenyképesség javítása és az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások fejlesztése érdekében. Magyarországon az elektronikus közszolgáltatások kormányzati fejlesztése három jól elkülöníthető fronton valósul(t) meg, a stratégiaalkotás, a jogalkotás és a de facto szolgáltatáskialakítás és -üzemeltetés. E három terület ideális esetben összhangban, egymásra épülve működne együtt. Hogy hazánkban ez nem egészen így alakult, számos szerzőt foglalkoztatott már (Molnár & Sikolya, 2015; Budai et al., 2018; Csáki-Hatalovics, 2020, 58–61, 70–75; Czékmann, 2020; Veszprémi, 2021; Nagy, 2022; Czékmann & Cseh-Zelina, 2023; Csatlós, 2023a; Csatlós, 2023b, 78–80; Molnár, 2024; Csatlós & Mezei, 2025, 622–625). Jelen tanulmány az elektronikus (digitális) közszolgáltatások újabb állomásának, a Dáptv. hatálybalépésének egyéves évfordulója apropóján vizsgálja, hogyan illeszkedik e jogszabály a hazai e-közszolgáltatás szabályozásának trendjébe. A tanulmány célja, hogy a Dáptv.-t elhelyezze abban a folyamatban, amely a 2000-es évek elején kezdődött a magyar jogalkotásban az EU-s szabályok mintaszerű (már amennyiben a technikailag szó szerinti átvételt annak tekinthetjük) implementációjával, majd kisebb kitérőkkel, de mindig igazodva az EU által kijelölt úthoz napjainkig vezetett. Ez az út nem volt egyenes, több paradigmaváltáson át, nem mindig következetesen haladt olykor homályos célok felé. A tanulmány ezt az utat, a Dáptv. újításait és a kihagyott (vagy nem vállalt) lehetőségeket vizsgálja. És ahogy a cím is már előre jelzi, ne számítson senki egy újabb, az Eüsztv.-re jellemző fordulatra.

## 1. Az e-közszolgáltatások szabályozásának rövid története<sup>2</sup>

### 1.1. Az alapozás időszaka: piacsabályozás vagy közigazgatási reform? (2001–2004)

Az Európai Unióhoz való csatlakozás előkészítése során a magyar jogrendszerben két meghatározó törvény született, amelyek az információs társadalom jogi alapjait teremtették meg. Az első

<sup>1</sup> Az eEurope cselekvési tervet (2000–2002) az Európai Tanács feirai ülésén fogadták el (2000. júniusában) a gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulást célul kitűző lisszaboni stratégiának az információs társadalomra vonatkozó részeként.

<sup>2</sup> A teljes történetet lásd: Czékmann és Cseh (2014), Budai et al. (2018, 37–74), Czékmann és Cseh (2018), Czékmann és Cseh (2019), Czékmann és Cseh (2021), Veszprémi (2021, 355–358).

az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.). E jogszabály lefektette a digitális szolgáltatások működésének alapvető normáit, bár hatálya nem terjedt ki a bírósági és hatósági eljárásokra,<sup>3</sup> mégis jelentős mérföldkőnek tekinthető a hazai e-kereskedelem fejlődésében.

A második kulcsfontosságú jogszabály az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eatv.), amely az elektronikus aláírás intézményének bevezetése mellett megteremtette az elektronikus dokumentumok általános szabályozási környezetét. Az Eatv. uniós jogalapját az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló 1999. december 13-i 1999/93/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv biztosította. Magyarország e rendelkezéseket határidőre implementálta, ezzel elősegítve az elektronikus aláírás jogi elismerését.

E folyamatot kiegészítette a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000. június 8-i 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. Hazánkban ennek szabályai az Ekertv.-ben öltöttek testet. Mindkét irányelv az „Európa a globális információs társadalom élvonalában: folyamatos akcióterv” keretében született, amely az európai digitális gazdaság stratégiai fejlesztését szolgálta.<sup>4</sup>

Az Eatv. nem csupán az elektronikus dokumentumok kezelésére vonatkozó általános szabályozási keretet hozta létre, hanem záró rendelkezései között módosította a hatósági eljárásról szóló törvényt, és megalapozta a cégeljárás elektronikus megindításának lehetőségét. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 2001. szeptember 1-jétől kiegészült az elektronikus kérelem benyújtásának, valamint a határozat elektronikus kézbesítésének lehetőségével. Ez a módosítás jelentette az első olyan pontot, ahol az ügyfelek számára ténylegesen megnyílt a lehetőség bizonyos front-office jellegű eljárási cselekmények online igénybevételére, feltéve, hogy azt jogszabály kifejezetten megengedte.

Jelen korszak és a 2004-2009-es időszak kapcsán közös metszéspontot adnak az adóigazgatási eljárások, amelyek olyan ágazati speciális szabályok voltak, amelyek ténylegesen behozták az elektronikus utat a közigazgatásba, pontosabban az adóigazgatási ágazatba.<sup>5</sup>

## 1.2. A kettős szabályozás csapdája és a cégeljárás áttörése (2004-2009)

Az Áe.-ben rögzített elektronikus ügyintézési lehetőségek technikailag csak megelőlegezték az azokkal párhuzamosan elfogadott következő általános közigazgatási törvényben rögzített e-közszolgáltatási szabályokat. Az Áe. még hatályban volt, amikor 2004-ben az új hatósági eljárási törvény kodifikálása megtörtént, amely már önálló fejezetként tartalmazta az elektronikus ügyintézés szabályait. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) azonban csak 2005. november 1-jén lépett hatályba. Az Áe. megteremtette a lehetőséget bizonyos, az ügyfél szempontjából releváns eljárási cselekmények elektronikus végrehajtására, ugyanakkor az e-ügyintézés részletes technikai szabályait – például az ügyfélkapu nyitásához szükséges regisztráció, a kérelem elektronikus úton történő előterjesztése, vagy a határozat közlése vonatkozásában – az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet

<sup>3</sup> Ekertv. 1. § (3) bekezdés.

<sup>4</sup> Bővebben lásd: Czékmann et al. (2019, 27–28).

<sup>5</sup> Bővebben lásd: Czékmann (2016, 74–75), Czékmann és Cseh (2021, 223).

rögzítette.<sup>6</sup> A Ket. már az Európai Unióhoz való csatlakozást követően lépett hatályba, és magán viselte az uniós jogharmonizációs előírásokból fakadó sajátosságokat.<sup>7</sup> Ennek egyik markáns példája a X. Fejezet, amely az elektronikus eljárás szabályait tartalmazta, és elsőként nevesítette az elektronikus út alkalmazásának lehetőségét a hatósági eljárásokban. A 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet tartalmilag szinte megegyezett a Ket. X. Fejezetével. Azért alkották meg, hogy a Ket. X. Fejezetében foglaltakat még az Áe. utolsó néhány hónapjában alkalmazhatóvá tegyék. Az Áe. bizonyos eljárási cselekmény elektronikusan történő végrehajtásáról rendelkezett. Hogy az elektronikus ügyintézés önálló fejezetet kapott a Ket.-ben, az dogmatikailag problematikus volt, a digitális eljárás nem integrálódott szervesen az eljárásjogba, hanem egyfajta „különleges eljárásként” jelent meg (Czékmann, 2016, 72–73.).

Az elektronikus cégeljárás bevezetése újabb mérföldkönek tekinthető az elektronikus ügyintézés fejlődésében, mivel először fordult elő, hogy egy teljes eljárási rendszert kizárólag elektronikus formában írt elő a jogalkotó. Az Európai Unió jogharmonizációs kényszerrel teremtett a 2003-ban elfogadott, a cégnyilvánosság alapelveiről szóló irányelv<sup>8</sup> módosítása révén, amely kötelezte a tagállamokat az elektronikus nyilvántartás, adatszolgáltatás és adatfeldolgozás bevezetésére. Az irányelv részletes rendelkezéseket tartalmazott a cégeljárás és a cégiratok elektronikus hozzáféréseinek 2007-ig történő megvalósításáról (Szilágyi, 2005, 119). Az irányelv hatálya a korlátolt felelősségű társaságokra és részvénytársaságokra terjedt ki, számukra 2007. január 1-jéig biztosítani kellett az elektronikus cégbejegyzési és változásbejegyzési kérelmek benyújtásának lehetőségét.<sup>9</sup>

### 1.3. Az E-közszolgáltatási törvény és a Szolgáltatási Irányelv (2009–2011)

Az elektronikus közszolgáltatások fejlődésében az áttörést az Európai Unió 2007–2013-as költségvetési ciklusa és az ahhoz kapcsolódó szabályozási környezet átalakulása hozta meg. Az eEurope 2002 akcióterv – megőrizve eredeti célkitűzéseit – a költségvetés új prioritásaihoz igazodva fejlődött tovább eEurope 2005 akciótervvé,<sup>10</sup> majd az új költségvetési időszakban az i2010 eGovernment cselekvési terv formájában kibővített tartalommal jelölte ki az információs társadalom további fejlődésének irányát.<sup>11</sup> Az Európai Unió egyre határozottabb fellépése az információs társadalom kiépítése érdekében nem csupán lehetőséget, hanem kötelezettséget is jelentett a tagállamok számára. Ennek egyik jelentős eredménye az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, amely új lendületet adott a tagállami jogalkotásnak.

Magyarországon az irányelv implementálása a közszolgáltatások újragondolását eredményezte, amely a jogalkotás irányát meghatározó alapelvek mentén valósult meg: az ügyintézés

<sup>6</sup> Lásd a 7–8. és 12–13. §-t.

<sup>7</sup> Az EU-ban elsősorban az eEuropa2005 akcióterv [eEurope 2005: An information society for all – An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002. COM(2002) 263 final] és az eEurope 2005 cselekvési terv figyelemmel kísérésére, a helyes gyakorlatok terjesztésére, valamint a hálózati és informatikai biztonság javítására vonatkozó többéves (2003–2005) (MODINIS) program elfogadásáról szóló 2003. november 17-i 2256/2003/EK európai parlamenti és tanácsi határozat hatására formálódott ekkor az e-kormányzati szabályozás.

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/58/EK irányelve (2003. július 15.) a meghatározott jogi formájú társaságokra vonatkozó nyilvánossági követelmények tekintetében a 68/151/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

<sup>9</sup> Az elektronikus cégeljárásról bővebben lásd: Czékmann (2016, 76–79).

<sup>10</sup> Az akciótervről bővebben lásd: Czékmann et al. (2019, 29–30, 32–34).

<sup>11</sup> A cselekvési tervről bővebben lásd: Csáki (2010, 22–25).

egyszerűsítése, a tájékoztatáshoz való jog biztosítása az elektronikus ügyintézésben, az egyablakos ügyintézés bevezetése, az eljárási díjak arányosítása, az eljárások gyorsítása, az e-ügyintézés opcionális alkalmazása (váltás lehetősége az eljárás bármely szakaszában), a személyes adatok védelme, valamint az ügyfélközpontúság erősítése. A közszolgáltatás ekkor kilépett a hagyományos közigazgatási keretek közül, és a jogalkotó az átfogó szolgáltatási törvény megalkotása mellett döntött. Az irányelv hazai jogba való átültetése az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvénnyel (a továbbiakban: E-közszolg. tv.) történt meg, amely teljesítette a tagállami jogharmonizációs kötelezettséget. E szabályozás legnagyobb vívmánya, hogy egységes kódexben szerepelt az elektronikus kapcsolattartás és szolgáltatások szabályrendszere.

#### 1.4. A decentralizáció kudarca: A SZEÜSZ modell (2012–2015)

A hatósági eljárás általános szabályainak felülvizsgálatára 2010-et követően a Magyar Program keretében került sor, amelynek eredményeként 2011 végén az elektronikus ügyintézés érintő valamennyi rendelkezés rekodifikációja megtörtént. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény ismételt a Ket. X. Fejezetében szabályozta az elektronikus eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. Ezzel párhuzamosan 2012. április 1-jével hatályon kívül helyezték az E-közszolg. tv.-t. A Ket. ekkor már nem tartalmazott technikai jellegű szabályokat, mivel ezeket rendeleti szintre helyezték. Ezek voltak a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet; az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet; egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet.

Az új korszak 2012 áprilisában kezdődött, amely a 2009-től érvényben lévő, alapvetően központi rendszerre épülő, erőteljesen centralizált elektronikus közigazgatási modell helyett egy liberalizált, decentralizált megközelítést vezetett be. Ez az új szabályozás ösztönözte az egyéni fejlesztéseket, valamint az ügy- és ügyfélspecifikus ágazati megoldások kialakítását. Fontos kiemelni, hogy e változás nem valamely uniós jogharmonizációs kötelezettség közvetlen következménye volt, hanem a hazai közigazgatás átfogó újjászervezésének részeként valósult meg. Bár illeszkedik az EU e-kormányzati tendenciáihoz, nem tekinthető a központi uniós jogalkotás eredményének. A 2012-ben bevezetett SZEÜSZ (Czékmann & Cseh, 2014, 139–142) szisztéma nem aratott osztatlan sikert, részben, mert alapvetően idegen volt a hazai szabályozási megoldásoktól, részben pedig azért, mert egy torzó maradt. Nem jött létre a jogszabályban csak egy Felügyelet néven szereplő, a működéshez elengedhetetlenül szükséges intézményi háttér. A kudarc oka nemcsak intézményi, hanem bizalmi is volt. A magyar államigazgatási kultúra alapvetően bizalmatlan a magánszférával szemben adatkezelési kérdésekben, így a piaci szolgáltatók integrációja elmaradt, illetve csak részben valósult meg. A SZEÜSZ-ök (pl. azonosítás, kézbesítés) végül állami monopóliumban (NISZ Zrt.) valósultak meg (Czékmann & Cseh, 2018, 36–40). További probléma volt, hogy a szolgáltatások jegyzéke is csak részben fedte le a valóban működő e-közszolgáltatásokat. Itt különösen szembeötlő volt az Ügyfélkapu szabályozásának hiánya. Ezt a megrekedt folyamatot csak egy újabb konstruktív váltás tudta helyre tenni.

### 1.5. Az Eüsztv. és a centralizáció restaurációja (2015–2024)

A jogalkotási folyamat a XXI. század rohamos technológiai fejlődése és az uniós jogalkotás – így különösen az ún. eIDAS rendelet<sup>12</sup> – hatására továbbra is dinamikusan alakult. A szabályozási környezet átalakulásának egyik legfontosabb mozgatórugója az volt, hogy a Kormány célul tűzte ki az elektronikus ügyintézés kiterjesztését, és mind az állampolgárokat, ügyfeleket, mind az állami és nem állami szolgáltató szerveket az elektronikus ügymenet alkalmazására kívánta ösztönözni.<sup>13</sup>

E célkitűzés – összhangban az Európai Unió digitális egységes piac koncepciójával (Czékman et al., 2020, 338–340) – vezetett az Eüsztv. megalkotásához. A jogszabály rendelkezései több lépcsőben, 2016 folyamán és 2017. január 1-jén léptek hatályba. Az Eüsztv. részletes szabályozást nyújtott az elektronikus ügyintézés, az elektronikus kapcsolattartás, valamint az elektronikus ügyintézés biztosító szervek működésének kereteire vonatkozóan.

Az Eüsztv. koncepciója részben visszatért az E-közzszolg. tv. alapállásához, amely az egységes elektronikus ügyintézési szabályok rögzítésének szükségességét hangsúlyozta (Czékman, 2016, 88). Ennek következtében ismét a centralizált modell került előtérbe: 2016. január 1-jétől (de facto 2017. január 1-jétől) az addigi decentralizált rendszer helyét egységes, központi struktúra váltotta fel (Budai et al., 2018, 144–145).

Az elektronikus ügyintézés szempontjából 2018. január 1-je szintén kiemelkedő jelentőségű volt, mivel ekkor lépett hatályba a Ket.-et felváltó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.). Az Ákr. folytatta az elektronikus ügyintézés több éve megkezdett irányvonalát: átvette a Ket.-ben bevezetett rendelkezéseket, sőt tovább is lépett, amikor az írásbeli kapcsolattartás keretében ekvivalensnek tekintette a hagyományos írásbeli és az Eüsztv. szerinti elektronikus kapcsolattartást. Emellett rögzítette, hogy a kapcsolattartás módjának megválasztása az ügyfél jogosultsága.<sup>14</sup>

Összegezve megállapítható, hogy a magyar jogalkotás szoros emberfogásban követte az EU jogalkotását. A nagyobb paradigmaváltás – a 2012-es SZEÜSZ bevezetést leszámítva – mindig egy releváns EU szabályozásra adott reakció volt.

### 1.6. Dáptv., reakció az eIDAS 2.0 rendeletre, avagy egy újabb EU-s kihívás (2024-)

Az eIDAS-rendelet alkalmazása során világossá vált, hogy annak felülvizsgálata elengedhetetlen a szabályozás korszerűsítése és a gyakorlati tapasztalatok beépítése érdekében. A felülvizsgálat eredményeként született meg eIDAS 2.0 rendelet,<sup>15</sup> amely újfajta keretrendszert vezetett be, és az elmúlt tíz év digitális lépéseivel kívánta felvenni a versenyt. Az új rendelet új bizalmi szolgáltatásokat vezetett be (pl.: elektronikus bélyegzőt létrehozó eszközök kezelése, elektronikus attribútumtanúsítványok kibocsátása), bevezette továbbá az európai digitális tárca jogintézményét. Az uniós jogalkotási gépezet eredményeire hazánk is reagált, és már az

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>13</sup> T/7392. számú törvényjavaslat az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól, általános indoklás, 67. pont.

<sup>14</sup> Ákr. 26. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1183 rendelete (2024. április 11.) a 910/2014/EU rendeletnek az európai digitális személyazonossági keret létrehozása tekintetében történő módosításáról.

európai jogalkotás folyamata során munkához látott. A digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Dáptv.) 2023. december 22-én hirdették ki. A Dáptv. 2024. július 1. napján lépett hatályba, azonban számos rendelkezése (többek között az elektronikus ügyintézésre vonatkozó több rendelkezés, vagy a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások szabályozása) csak 2024. szeptember 1. napjával lépett hatályba, ezzel a nappal pedig hatályon kívül helyezte az Eüsztv.-t. A Dáptv. közlönnyállapotához képest több szakasz átalakult a digitális állam megvalósítása érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2024. évi XII. törvény 214-248. §-ai okán, amelynek kidolgozását és hatályba léptetését az eIDAS 2.0 elfogadása indokolta. A Dáptv.-vel egy új korszak vette kezdetét, annak ellenére, hogy az Eüsztv. számos rendelkezését szövegszerűen is átvette, vagy minimális – főként az eIDAS 2.0 szabályozási pontosításaiból eredő – módosításokat végzett.

Az 1. számú táblázatban vázlatosan összefoglaljuk az e-közszolgáltatások kronológiáját, különös figyelmet fordítva azok uniós – jogalkotási – dokumentumokhoz való kapcsolódásukra, továbbá a hazai jogszabályok személyi hatályára, a felhasználó/ügyfél szerepére és a jogalkotási célra.

**1. táblázat: Az e-közszolgáltatások történetének vázlatos megközelítése, fókuszálva a táblázatban megjelölt tényezőkre**

Időszak	Domináns jogszabály	EU háttérnorma	Személyi hatály	Ügyfél/Felhasználó szerepe	Jogalkotói cél
2001–2005	Áe., Ekertv., Eatv.	1999/93/EK (E-alírás), 2000/31/EK (E-kereskedelem)	Ügyfél, Adózó	Passzív, technikai alany	Piacszabályozás, EU csatlakozás előkészítése
2005–2009	Ket. (X. Fejezet)	eEurope 2005 Akcióterv	Ügyfél	Lehetőség szerinti ügyintéző	Eljárásjogi kiegészítés, párhuzamos rendszerek
2006–	A cégnyilvános- ságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény  (Cégeljárás)	2003/58/EK (Cégnyilvános- ság)	Cégek, Ügyvédek	Professzionális közreműködő	Kötelező elektronikus út (B2G siker)
2009–2012	E-közszolg. tv.	2006/123/EK (Szolgáltatási irányelv)	Ügyfél, Szolgáltató	Jogosult és kötelezett	Egységes kódex kísérlete (kudarca)
2012–2016	Ket. + SZEÜSZ rendelet	Digital Agenda	Ügyfél	Választásra jogosult	Decentralizáció, piaci nyitás (torzó maradt)
2016–2024	Eüsztv. + Ákr.	910/2014/EU (eIDAS)	Ügyfél, Gazdálkodó szerv	Rendelkezési joggal bíró alany	Centralizáció, állami monopólium (NISZ)
2024–	Dáptv.	EU 2024/1183 (eIDAS 2.0)	Felhasználó, Digitális Állampolgár	Aktív digitális szereplő	Mobil-first, Digitális Tárca bevezetése

Forrás: Cseh és Czékman (2021, 232–233) kibővítve és átdolgozva.

A jogalkotás folyamatosan reagál az EU impulzusokra, de a struktúra (ügyfél vs. hatóság) alapvetően hierarchikus maradt, a valódi hálózatos, szolgáltatói modellre való áttérés (paradigmaváltás) még várat magára.

## **2. Dáptv. vs Eüsztv., avagy van új a nap alatt?**

A Dáptv. és az Eüsztv. összehasonlításából látható, hogy – habár egy teljesen új jogszabályról van szó, nem az Eüsztv. módosításáról – a kettő közötti hasonlóság több, mint szembetűnő. A következőkben a jogszabályok tételes összehasonlításával bizonyítjuk, hogy itt nem érhető tetten az a típusú változtatás, amely az eddigi korszakváltásokra volt jellemző, és amely okkal elvárható lett volna egy évtizedes jogszabály „lecserélésekor”.

### **2.1. Dáptv. Első rész**

Az Eüsztv. 1. §-ában az értelmező rendelkezések találhatóak, amelyek szintén megjelennek a Dáptv. 8. §-ában, de azoknak a 48 elemű „felsorolása” tartalmaz több újdonságot (többek között a vállalkozási-ügyviteli esemény, az elektronikus időbélyegző vagy a nemzeti digitális irattárca) is a Dáptv.-ben. Míg az Eüsztv. nem tartalmazta a törvény célját és hatályát, addig ezt a Dáptv. 1-2. §-a megteszi. Az Eüsztv. rögzíti az elektronikus ügyintézés alapelveit, a Dáptv. azonban a törvény alapelveit és alapvető rendelkezéseit. A Dáptv. átalakult fogalomhasználata és „látásmódja” miatt épphogy találunk három mondatnyi azonosságot a két jogszabály között.

### **2.2. Dáptv. Második rész**

A Dáptv. szintén a megújult fogalmi kör és a szabályozás tárgyáról való módosult elméletek okán külön részt szentel a digitális állampolgárságnak. Ebben kibontja a digitális szolgáltatást biztosító szervezeteket, a digitális állampolgár azonosítót és a digitális állampolgárság nyilvántartást és az ehhez kapcsolódó adatkezelés általános szabályait. Ezekről természetesen az Eüsztv. nem ejtett szót.

### **2.3. Dáptv. Harmadik rész**

Innentől kezdve (Eüsztv. 8. § és Dáptv. 18. §) a rendelkezések jelentős része – kb. 90 szakaszon keresztül – tartalmilag harmonizált, bár a Dáptv. terminológiája és szerkezete a digitális szolgáltatásokra fókuszálva korszerűsített, emiatt pedig több olyan szakaszt is tartalmaz, amely az Eüsztv.-ben nem is jelenhetett volna meg. Az elektronikus ügyintézés, elektronikus kapcsolattartás és a felhasználó jogai és kötelezettségei fejezetek (Dáptv. II.-IV. fejezetek) minimális pontosítással kerültek át az Eüsztv.-ből a Dáptv.-be, továbbá több esetben a Dáptv. még egyszerűsített is az Eüsztv. túlbujánzó szabályozásán.

A digitális szolgáltatást biztosító szervezet kötelezettségei elnevezésű fejezetben (Eüsztv. V. fejezet és Dáptv. V. fejezet) a digitális szolgáltatások biztosítása kapcsán a rendelkezések nagyrészt megegyeznek, csupán csak az Eüsztv. szabályait egyszerűsíti a Dáptv. Ezen fejezetben azonban az Eüsztv. szólt még a tájékoztatási kötelezettségekről, az üzemszünet, üzemzavar kérdésköréről és az adatszolgáltatás kérdésköréről. Ezek részletes szabályozása nem került bele a Dáptv.-be, továbbá az üzemszünet, üzemzavar kérdéskörét a digitális szolgáltatások, a digitális állampolgárság szolgáltatások és támogató szolgáltatások részletes műszaki követelményeiről

szóló 322/2024. (XI. 6.) Korm. rendelet rögzíti<sup>16</sup> (meglátásunk szerint helyesen került alacsonyabb szintű jogszabályba, akárcsak anno, amikor a Ket. szabályaiból kikerültek ugyanezen technikai szabályok).

A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (Eüsztv. VI. fejezet és Dáptv. VI. fejezet) és a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások (Eüsztv. VII. fejezet és Dáptv. VII. fejezet) szabályozása teljesen összhangban van, persze terminológiai pontosítás, illetve bizonyos szakaszok egyszerűsítése itt is megtörténik.

A Dáptv. VIII. fejezete a megújuló rendelkezések közül való, mivel a digitális állampolgárság szolgáltatások között taglalja a jogszabály a digitális keretszolgáltatásokat, az életesemény-alapú szolgáltatásokat, a nemzeti digitális irattárcát, a hozzájárulás alapú adatszolgáltatás általános szabályait és a felhasználói profilt. Ehhez kapcsolódik a Dáptv. IX. fejezete az egyes támogató szolgáltatások harmadik fél szolgáltatók általi igénybevételéről, amely a VIII. fejezethez való erőteljes kapcsolódása okán szintén új szabályozás az Eüsztv.-hez képest.

Az Eüsztv. VIII. fejezete a Dáptv. X. fejezetében („Elektronikus ügyintézés igénybe vevő külföldi személyek nyilvántartása”) ölt testet, majdhogynem ugyanazon szövegezéssel.

A digitális szolgáltatások nyújtásának támogatásáról és felügyeletéről szól a Dáptv. XI. fejezete, amelynek az Eüsztv. IX. fejezete volt az előképe. Az Eüsztv. beszélt az elektronikus ügyintézés felügyeletéről, de tekintettel a megújuló törvényi szabályozásra, a Dáptv. új ellenőrzési szabályokat vezet be.

## 2.4. Dáptv. Negyedik rész

A Dáptv. „A digitális szolgáltatást biztosító, valamint egyéb szervezetek informatikai együttműködése” részében, annak is a XII. fejezetében – amely az együttműködés alapkövetelményeit rögzíti – teljes mértékben átvette (Eüsztv. 51-52. § és Dáptv. 74-75. §) az Eüsztv. rendelkezéseit, azzal a kivétellel, hogy az Eüsztv. még szólt az adatkezelés, az adattovábbítási nyilvántartás és az informatikai együttműködés biztosításának technikai alapkövetelményeiről is (Eüsztv. 53–56. §).

Az Eüsztv. XI. fejezetét, amely az „Együttműködő szervek közötti elektronikus kapcsolattartásáról” szól, nem vette át a Dáptv.

Az informatikai együttműködés általános szabályai fejezetet minimális részben vette át a Dáptv. Az információforrások és az információk továbbításának formái – rövidebb szabályozással – került be a Dáptv. szabályai közé, de nem vette át az információátadási szabályzat és megállapodásról, az információforrások regiszteréről és az adat- és iratmegnevezések jegyzékéről szóló rendelkezéseket (Eüsztv. 65-69. §). A Dáptv. nem vette át az Eüsztv. XIII. fejezetét, továbbá a XIII/A fejezet rendelkezéseit is csak részben vette át.<sup>17</sup>

Az „Együttműködés során használt támogató szolgáltatások” fejezetet minimális aktualizálással került át a Dáptv.-be (Eüsztv. 74. § és Dáptv. 79. §).

## 2.5. Dáptv. Ötödik rész

A Dáptv. Ötödik része „A digitális tér és a szolgáltatók kapcsolata” címet viseli, amely az Eüsztv.-ben nem szerepelt.

<sup>16</sup> A Dáptv. mellett további eljárási- és részletszabályokat tartalmaz a digitális állampolgárság egyes szabályairól szóló 321/2024. (XI. 6.) Korm. rendelet.

<sup>17</sup> Az Eüsztv.-ben foglalt központi címregiszter szabályai a Dáptv. 111–112. §-aiba kerültek és a kép-, hang, kép- és hangfelvétel központi tárolása rendelkezései a Dáptv. 112/A.-112/E. §-okba.

## 2.6. Dáptv. Hatodik rész

Az Eüsztv. „Bizalmi szolgáltatásokról” szóló negyedik része majdhogynem teljes egészében átkerült a Dáptv.-be. Minimális eltérés mutatkozik a Dáptv. javára, amikor is néhány idejét meghaladott bekezdést nem vett át az Eüsztv.-ből. Ettől függetlenül a szabályozás gerince ugyanaz maradt a 2015-ös szabályozás óta.

## 2.7. Dáptv. Hetedik rész

Az Eüsztv. Ötödik része, amely „Az elektronikus ügyintézésre vonatkozó egyes háttérszabályokról” szól, részint került átvételre a Dáptv. Hetedik részében, amely „A digitális állammal összefüggő további rendelkezéseket” taglalja. Az Eüsztv. Ötödik/A. részét az „Elektronikus okirat a magánjogi jogviszonyokban” teljes mértékben átvette a Dáptv. a Hetedik fejezetében. A már említett Központi címregiszter és A Kép-, hang, kép- és hangfelvétel központi tárolása alcímeket a jogalkotó a Dáptv. Hetedik részébe iktatva vette át.

## 2.8. Dáptv. Nyolcadik rész

A fentieket követően mindkét törvény záró rendelkezései következnek.

## 2.9. Az összehasonlításból levonható következtetések

A két jogszabály szerkezetileg hasonló, de vannak érdemi eltérések. Azonosságként jelölhetjük meg a következőket: az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek köre, az együttműködési kötelezettségek, a SZEÜSZ-ök (most már digitális szolgáltatások) technikai definíciói nagyrészt változatlanok. Változásként vagy eltérésként jelölhetjük meg, hogy az „ügyfél” fogalmát felváltja a „felhasználó” és a „digitális állampolgár”. Ez nem pusztán szemantika, hanem a szolgáltatói szemlélet (*User Experience – UX*) megjelenése a jogszabályban. Rögzítenünk kell továbbá egyfajta strukturális átrendezést, tekintettel arra, hogy a bizalmi szolgáltatások szabályai (e-aláírás, e-bélyegző) átkerültek a Dáptv.-be, integrálva az eIDAS 2.0 újításait (pl. elektronikus attribútumtanúsítványok). A 2. számú táblázat összefoglalja a két törvény közötti főbb strukturális különbségeket:

### 2. táblázat: A Dáptv. és az Eüsztv. közötti strukturális különbségek

Témakör	Eüsztv. szabályozása	Dáptv. szabályozása	Változás jellege
<b>Alapelvek</b>	Elektronikus ügyintézés alapelvei	Digitális állam alapelvei	Fogalmi kiterjesztés
<b>Szereplők</b>	Ügyfél, Ügyintézészt biztosító szerv	Felhasználó, Digitális szolgáltatást biztosító szervezet	Terminológiai modernizáció
<b>Identitás</b>	KAŰ (Központi Azonosítási Ügynök)	Digitális Állampolgár Azonosító, DÁP mobilapp	Technológiai platformváltás
<b>Szolgáltatások</b>	SZEÜSZ / KEÜSZ modell	Digitális Keretszolgáltatások, Életesemény-alapú szolgáltatások	Szolgáltatás-architektúra finomhangolása
<b>Bizalmi szolgáltatások</b>	E-aláírás, időbélyeg (eIDAS 1.0)	E-tanúsítványok, EUDI Wallet <sup>18</sup> elemek (eIDAS 2.0)	Unió jogharmonizáció (bővülés)

Forrás: Szerzők saját szerkesztése.

<sup>18</sup> Magyarul: nemzeti digitális irattárca.

Összességében elmondható az Eüsztv. és a Dáptv. „kapcsolatáról”, hogy a törvényi rendelkezések jelentős része tartalmilag harmonizált, a szabályozás magva jelentős mértékben nem változott, amellet, hogy a Dáptv. korszerűsített terminológiát és technológiai megoldásokat alkalmaz, utalva ezzel a tíz év alatt végbement digitális változásokra. A Dáptv. – ahogy utaltunk is rá – több ponton át is strukturálta az Eüsztv. szakaszainak sorrendjét, jogszabályban elfoglalt helyét, ez több esetben betudható az új fogalomhasználatnak, a digitális változásoknak. Ezért mondhatjuk, hogy a ráncfelvarrás megtörtént, de a paradigmaváltás elmaradt.

Felmerül a kérdés, hogy probléma-e a paradigmaváltás elmaradása. Röviden szemlélve nem tekinthető annak, hiszen az eIDAS és az eIDAS 2.0 kapcsolatából kiindulva (különösen, hogy az utóbbi rendelet és közvetlen hatályú jogszabály) elmondható, hogy az utóbbi a megváltozott környezetre adott jogalkotási válasz, az EU digitális politikájának következő lépése, következésképpen beépülve a Digitális Egységes Piac (a továbbiakban: DSM) nagy koncepciójába. A Dáptv. hozta a kötelező minimumot, hozzáigazította a hazai szabályozást az EU rendeletéhez, szintén építve a korábbi szabályozásra. Az Eüsztv. egy jó konstrukció volt, hogy kiállta az idők próbáját a Dáptv.-ben „tovább élése” is bizonyítja. A hosszabb válasz már árnyalja ezt a helyzetet.

### 3. Digitális állampolgárság - Tartalom nélküli keret?

Körbenézve a világban ma már többet várunk el egy (állami)szolgáltatástól, mint amit a Dáptv. alapján kaptunk. Különösen hiányzik az az előrelépés, amelyet az elektronikus ügyintézésből a digitális állampolgárság irányába tehetnénk meg, ha már csak a jogszabályok címéből indulunk ki. Az ígéret, amelyet az egész digitális ökoszisztéma-szabályozás hordoz, a DSM gondolatísága már messze túlmutat applikációkon és minimális szolgáltatásokon. Azt az ígéretet kapjuk, hogy a digitális útlevelünkkel nem csak teljes tagjai lehetünk ennek a világnak, de privilegizált, védett EU polgárok, nem csak az EU-n belül, hanem azon túl is (eIDAS 2.0 5f. cikk). A digitális állampolgárság kiegészíti az EU fizikai szabad mozgás elvét – cél, hogy az uniós polgárok más tagállamok online szolgáltatásait is új fiókok létrehozása vagy ismételt adatmegadás nélkül vehessék igénybe.<sup>19</sup> Ez egységes európai digitális közösséget teremt, csökkentve a bürokráciát és a határon átnyúló akadályokat. Ennek érdekében a tagállamok közösen létrehozzák az eIDAS-hálózatot, amely összekapcsolt eIDAS-csomópontokból áll. Résztvevő országonként egy-egy csomópont található, amelyek határokon átnyúló hitelesítést kérhetnek vagy nyújthatnak. Minden ország felelőssége, hogy megvalósítsa saját eIDAS-csomópontját, és támogassa a nemzeti identitásszolgáltatók és attribútumszolgáltatók eIDAS-csomópont-hoz való csatlakozását, ezáltal nemzeti e-személyazonosítási rendszereiket hozzáférhetővé téve a határokon átnyúló online szolgáltatások számára.<sup>20</sup> Magyarország jelenleg egyetlen szolgáltatást sem tesz elérhetővé.<sup>21</sup> A probléma, hogy a Dáptv. lehetőségként ugyan tartalmazza az eIDAS

<sup>19</sup> Interoperabilitás és az „Egyszeri Adatbekérés” Elve (OOP). Az EU Single Digital Gateway (SDG) rendelete előírja az Once-Only Principle (OOP) alkalmazását, azaz, hogy az állam ne kérjen be olyan adatot, amellyel már rendelkezik. A Dáptv. tartalmazza a hozzájárulás alapú adatszolgáltatás szabályait, de kérdéses, hogy a háttérnyílvántartások (szakrendszerek) képesek-e az automatizált adatcserére. A jogi harmonizáció önmagában kevés, ha a szemantikai és technikai interoperabilitás hiányzik.

<sup>20</sup> Az Európai Bizottság a DIGITAL programon keresztül ezt az eszközt bárki számára biztosítja, hogy megjeleníthesse az eIDAS-hálózat eIDAS-csomópontjai közötti aktuális összekapcsolásokat a tagállamok nyilatkozata alapján.

<sup>21</sup> Az eIDAS hálózat használata kétirányú – amellet, hogy Magyarország nem prezentál saját eID-t mások felé, a külföldi eID-k hazai elfogadásában is le vagyunk maradva, részben a csomópont fejletlensége miatt. Nem arról

2.0 teljes arzenálját, de nem teremt kötelezettséget a kormányzat számára annak bevezetésére, nyújtására. Sajnos ez is illeszkedik abba a trendbe, amely a magyar e-közzolgáltatások nyújtását és igénybevételét jellemzi Magyarországon, amely jelentősen elmarad az EU átlagtól.<sup>22</sup> Jelen tanulmány nem merészkedik az elektronikus közzolgáltatások komplex rendszere átfogó vizsgálatának bizonytalan talajára, de rögzítjük, hogy a jogalkotás csak korlátozottan, a szükséges minimumra szorítkozva készíti a kormányzati szereplőket a terület fejlesztésére. Éppen ezért nem tudnak kiteljesedni az európai digitális személyiadat-tárcák<sup>23</sup> nyújtotta lehetőségek mint az eIDAS 2.0 jelentős újítása, mert a magyar digitális ökoszisztéma az állami szolgáltatások beépülésének hiánya miatt nem tud még ezekre építeni.

A DÁP applikáció – amelyet a Dáptv. elsődleges hozzáférési felületként jelöl meg – jelenleg csak igen korlátozott szolgáltatást nyújt, így nem jelent vonzó alternatívát a központi portálról elérhető e-ügyintézési szolgáltatásoknak.<sup>24</sup> A digitális állampolgárság eszméje ma Magyarországon inkább jogi ígéret, semmint kézzelfogható valóság: a polgárok digitális ügyintézése nem vált alapértelmezetté, és nem is ér el átütő eredményeket. Jelenleg a DÁP alkalmazás használható – többek között – rendőri igazoltatásnál személyi okmányok kiváltására, vagy az online tárhelyünk elérésére, továbbá integrál egyes ügyintézési funkciókat (pl. erkölcsi bizonyítvány igénylése, valamint a digitális aláírási lehetőség). Ugyanakkor számos ígért funkció még fejlesztés alatt áll: tervezik például gépjármű-adásvételi szerződések online megkötését, további okmányok digitális kiváltását, sőt a DÁP általi QR-kódos beléptetést nem csak állami, hanem privát szolgáltatóknál (bankoknál, közműveknél) is (ennek már „próbaalanyai” vannak). Mindez rámutat a jelenlegi rendszer gyengeségre: az alkalmazás használati köre limitált, a felhasználói bázisa pedig ennek megfelelően szűk. A fejlesztési lehetőségek kulcsa az, hogy a DÁP valóban mindennapos eszközzé váljon. Ennek érdekében integrálni kell a leggyakrabban használt állami szolgáltatásokat az applikációba, bővíteni a kompatibilis okmányok körét (pl. diákigazolvány digitális verziója), és biztosítani a magánszektorbeli elfogadottságát is. Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy ha egy digitális azonosítási alkalmazás széles körben használható, az ugrásszerűen növeli az elfogadottságát.

A törvény nem kényszeríti ki az ágazati szereplőktől (pl. egészségügy, oktatás, földhivatal) a szolgáltatások azonnali, API-alapú bekötését az új platformra. Itt fontos még megjegyezni, hogy a modern e-kormányzás nem hatósági ügyekben, hanem életeseeményekben (születés, költözés, házasság, gyermekvállalás, autóvásárlás, munkahelyváltás) gondolkodik. Az „életeseemény-alapú szolgáltatások” mint a Dáptv. újítása a VIII. fejezetben ugyan megjelennek, illetve ilyen tematizálás a DÁP honlapon is elérhető, azonban a jövőre nézve kérdés, hogy ez a jogszabályban csak deklaráció szintjén jelenik-e meg, vagy a közigazgatási eljárások tényleges újraszervezése (*Business Process Reengineering*) is megtörténik-e mögötte.

---

van szó, hogy Magyarország *szolgáltatást* nem nyújt a hálózatban, hanem hogy a nemzeti azonosító eszközünk nincs notifikálva, így a *kölcsönös elismerés* mechanizmusa nem működik Magyarország és más tagállamok között. Lásd: eIDAS Dashboard (<https://eidas.ec.europa.eu/efda/browse/notification/eid-chapter-contacts/HU>).

<sup>22</sup> Erről részletesen lásd: Bánhidi et al. (2020), Cseh-Zelina (2023), Európai Bizottság (2025).

<sup>23</sup> *EUDI Wallet*: egy mobil eszközön futó, hivatalos alkalmazás, amely lehetővé teszi a felhasználóknak, hogy azonosítsa magát, illetve tárolja igazolványait, vagy egyéb azonosítóit. A pénztárca a nemzeti eID-hoz kapcsolódik, de uniós interoperabilitású – minden tagállamban ugyanazokat a technikai sztenderdeket követi, így bárhol használható azonosításra.

<sup>24</sup> <https://dap.gov.hu>

#### 4. A szabályozási környezetre ható fejlesztési javaslatok - dióhéjban

A fejlődés érdekében a magyar államnak túl kell lépnie a passzív jogalkotói szerepen és aktív, kezdeményező szerepet kell felvállalnia. Ennek operatív lebontása érdekében az alábbi konkrét prioritásokat/javaslatokat fogalmazzuk meg:

Az első a kötelező szolgáltatás-integráció. A Dáptv. végrehajtási rendeleteiben elő kell írni az ágazati szakrendszerek kötelező csatlakozását a DÁP platformhoz, szigorú határidőkkel. A „lehetőség” helyett a „szolgáltatási kötelezettség” elvét kell érvényesíteni.

A második a valódi *EUDI Wallet* megfelelés, azaz a nemzeti DÁP applikációt mielőbb harmonizálni kell az *EUDI Wallet* technikai specifikációival (ARF), hogy a magyar digitális állampolgárok az EU teljes területén használhassák identitásukat.

A harmadik az *API-First* kormányzás. A jogszabályi környezetnek támogatnia kell az *API-First* megközelítést, ahol minden állami adatbázis szabványos interfészen keresztül érhető el. Ez a technikai feltétele a valódi paradigmaváltásnak.

A negyedik pedig a hibrid modell fenntartása. A digitális átállás során garantálni kell a fizikai ügyintézési pontok (kormányablakok) elérhetőségét és a „segített digitális ügyintézés” (*Assisted Digital*) intézményrendszerét a digitális szakadék áthidalása érdekében.

#### 5. Összegző megállapítások - Az eIDAS 2.0 implementációs deficitje

Összegzésként megállapítható, hogy a Dáptv. szervesen illeszkedik abba a két évtizede tartó jogalkotási ívbe, amelyben a magyar szabályozás döntően az uniós normákhoz igazodva, „szoros emberfogásában” alakította az elektronikus közszolgáltatások kereteit, és ez alól az eIDAS 2.0-hoz való alkalmazkodás sem jelent kivételt.

A jogalkotás folyamatosan adaptálja magát az Európai Unióból érkező impulzusokhoz, ugyanakkor az intézményi struktúra – az ügyfél és a hatóság viszonyrendszere – alapvetően hierarchikus jellegű maradt. A valódi hálózatos, szolgáltatásorientált modellre történő átállás, amely paradigmaváltást jelentene, mindeddig nem valósult meg.

A részletes összehasonlítás rámutatott, hogy a Dáptv. az Eüsztv. anyagának jelentős részét tartalmilag változatlanul őrzi, korszerűsített terminológiával és szerkezettel, néhány új intézménnyel – digitális állampolgárság, digitális keretszolgáltatások, nemzeti digitális irattárca – kiegészítve, ám valódi paradigmaváltás nélkül. A jogalkotó így sikeresen teljesítette a „kötelező minimumot”, azaz a hazai szabályozást összhangba hozta az eIDAS 2.0 újításaival, ugyanakkor nem kényszerítette ki intézményi és szolgáltatási szinten azt a minőségi ugrást, amely a digitális állampolgárság koncepciójának tényleges kiteljesedéséhez szükséges lenne.

A tanulmány rámutat arra is, hogy míg az uniós digitális személyazonossági keret a határon átnyúló, interoperábilis, érdemben szolgáltatásorientált digitális ökoszisztéma vízióját vetíti előre, addig a magyar megvalósítás – a DÁP applikáció jelenlegi, szűk funkcionalitásával és az állami szolgáltatások korlátozott integrációjával – egyelőre nem kínál vonzó, a mindennapi ügyintézésben is átütő alternatívát. Ez a normatív visszafogottság és intézményi óvatosság hozzájárul ahhoz, hogy Magyarország digitális közszolgáltatásai továbbra is érdemben elmaradjanak az uniós átlagtól, és az eIDAS 2.0 által kínált potenciál jelentős része kihasználatlan maradjon. A jövőre nézve mindez azt üzeni, hogy a digitális állampolgárság valódi megvalósítása nem pusztán jogszabály-szövegek finomhangolásán, hanem ambiciózusabb állami szolgáltatásfejlesztésen, erősebb kötelezettségvállaláson és a digitális ökoszisztéma szereplői közötti koherensebb együttműködésen múlik. A „digitális állampolgárság” fogalma jelenleg

inkább tekinthető egyelőre tartalom nélküli jogi keretnek, semmint a mindennapi ügyintézés radikálisan egyszerűsítő valóságnak, mivel a DÁP-applikáció mögött még nem áll rendelkezésre az a szolgáltatási portfólió, amely versenyképes alternatívát kínálna a hagyományos csatornákkal szemben. A magyar e-közszolgáltatás jövője azon múlik, hogy az állam képes-e túllépni a passzív jogalkotói szerepkörön, és a „dobozon kívül gondolkodva” valós tartalommal megtölteni a digitális kereteket, ellenkező esetben az uniós digitális egységes piacon való érdemi részvételünk továbbra is csak elméleti lehetőség marad.

### Hivatkozások

- Bánhidi Z., Dobos I., & Nemeslaki A. (2020). What the overall Digital Economy and Society Index reveals: A statistical analysis of the DESI EU28 dimensions. *Regional Statistics*, 10(2), 42–62. <https://doi.org/10.15196/RS100209>
- Budai B., Gerencsér B. Sz., & Veszprémi B. (2018). *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Dialóg Campus Kiadó.
- Czékmann Zs. (2016). *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon* (PhD értekezés). Miskolci Egyetem. Online: [https://web.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/czekmann\\_zsolt\\_ert.pdf](https://web.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/czekmann_zsolt_ert.pdf)
- Czékmann Zs. (2020). *eKormányzat Magyarországon – egy negyed évszázad jogalkotási eredményei*. Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.
- Czékmann Zs., & Cseh G. (2014). Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica*, 32, 135–145. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92803>
- Czékmann Zs., & Cseh G. (2018). Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica*, 36, 35–47. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92804>
- Czékmann Zs., & Cseh G. (2019). Elektronikus közszolgáltatások Magyarországon. In Czékmann Zs. (Szerk.), *Infokommunikációs jog* (pp. 79–89). Dialóg Campus. Online: <https://webshop.ludovika.hu/termek/konyvek/allam-es-jogtudomany/infokommunikacios-jog>
- Czékmann Zs., & Cseh G. (2021). Az e-ügyintézés hazai szabályozása az EU jogalkotásának tükrében. *In Medias Res*, 10(2), 221–234. <https://doi.org/10.59851/imr.10.2.2>
- Czékmann Zs., & Cseh-Zelina G. (2023). Hungarian regulation of e-government in the light of EU legislation. *Balkan Social Science Review (Bssr)*, 22(22), 29–49. <https://doi.org/10.46763/BSSR232222029c>
- Czékmann Zs., Cseh G., & Veszprémi B. (2020). Az e-közigazgatás, e-kormányzat szakigazgatása. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 329–354). Wolters Kluwer.
- Czékmann Zs., Ritó E., & Kiss L. N. (2019). OECD (2003): The E-Government Imperative, OECD E-Government Studies. Paris, Az Európai Unió infokommunikációs stratégiája. In Czékmann Zs. (Szerk.), *Infokommunikációs jog* (pp. 25–42). Dialóg Campus. Online: <https://webshop.ludovika.hu/termek/konyvek/allam-es-jogtudomany/infokommunikacios-jog>
- Csatlós E. (2023a). The Power of Information: (Digital) Authority Procedure in 21st Century Hungary. *Bulletin Of The Transilvania University Of Brasov: Series VII: Social Sciences Law*, 16(65) Special Issue, 21–30. <https://doi.org/10.31926/but.ssl.2023.16.65.3.3>
- Csatlós E. (2023b). Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 13(1), 74–101. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13356>

- Csatlós E., & Mezei P. (2025). The Law of the Algorithmic State in Hungary. *Italian Journal of Public Law*, 17(2), 621–650. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4976513>
- Csáki Gy. B. (2010). *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései*. HVG-Orac.
- Csáki-Hatalovics Gy. B. (2020). Az elektronikus közigazgatás fejlődése az elmúlt időszakban az európai kezdeményezések tükrében. In Miskolczi Bodnár P. (Szerk.), *Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követő hazai és európai jogfejlődés* (pp. 55–76). Wolters Kluwer.
- Cseh-Zelina G. (2023). Digital Economy and Society Index – from the perspective of Hungary. *Curentul Juridic*, 26(1), 21–34. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/186246>
- Európai Bizottság. (2025). *Digital Decade in 2025: progress and outlook*. SWD(2025) 290 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0290>
- Molnár P. (2024). A digitális közigazgatás szabályozási kérdései. *KözigazgatásTudomány*, 4(2), 111–124. <https://doi.org/10.54200/kt.v4i2.84>
- Molnár Sz., & Sikolya Zs. (Szerk.). (2015). *Fejezetek a magyar e-közigazgatás történetéből (1998-2010)*. Primaware Kiadó.
- Nagy S. (2022). Valami új, valami régi – az elektronikus ügyintézés közigazgatási eljárásjogi törvényeink tükrében. *Közigazgatási Eljárás Jogi Közlemények*, 2(2), 91–105. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/36487>
- Szilágyi K. (2005). Az elektronikus cégeljárásról. *Infokommunikáció és Jog*, 4, 118–122. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8206327>
- Veszprémi B. (2021). A stratégia-alkotástól a SZEÜSZ-ökig, elmélet alapok az e-közigazgatásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. különszám, 349–358. Online: [https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/16230/40\\_veszpr%C3%A9mibernadett\\_t%C3%B6rdelt.pdf](https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/16230/40_veszpr%C3%A9mibernadett_t%C3%B6rdelt.pdf)



# A 21. SZÁZAD IKT KÖZEGÉNEK FŐ KOCKÁZATAI, MŰKÖDÉSÉNEK IMMANENS GYENGESÉGEI ÉS A JOG (FÉL)MEGOLDÁSAI

VIKMAN László\* 

\* Egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem. Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet. E-mail: [Vikman.Laszlo@uni-nke.hu](mailto:Vikman.Laszlo@uni-nke.hu)

## Absztrakt

A tanulmány a 21. századi kiberbiztonság komplex kihívásait vizsgálja, túllépve a hagyományos, tisztán technológiai megközelítésű fenyegetéselemzéseken. Az elemzés kísérleti módszertan-ként a katonai művelettervezésben alkalmazott PMESII-PT (Politikai, Katonai, Gazdasági, Társadalmi, Információs, Infrastrukturális, Fizikai környezet és Idő) modellt adaptálja a digitális tér kockázatainak rendszerezésére. Az elemzés rámutat, hogy a szabályozási környezet jelenleg kényszerpályán mozog és reaktív, miközben a technológiai szektor gyors fejlesztési ciklusai és a geopolitikai feszültségek növelik a sérülékenységet. A dolgozat kritizálja a nemzetközi jogi keretek hiányát és a tech-óriások túlzott befolyását az állami szuverenitással szemben. A konklúzió – reflektálva a 2025-ös új nemzeti stratégiára – paradigmaváltást sürget: a biztonsági felelősségi teher fokozottabb áthelyezését a felhasználókról a gyártókra (security by design), valamint egy integrált, önálló nemzeti kiberbiztonsági hatóság felállítását javasolja a hatékonyabb állami koordináció érdekében.

## Kulcsszavak

kiberbiztonság, stratégia, kockázatelemzés, PMESII

## Abstract

The study examines the complex challenges of cybersecurity in the 21st century, going beyond traditional, purely technological approaches to threat analysis. As an experimental methodology, the analysis adapts the PMESII-PT (Political, Military, Economic, Social, Information, Infrastructure, Physical Environment, and Time) model used in military operations planning to systematize the risks of the digital space. The analysis points out that the regulatory environment is currently on a collision course and reactive, while rapid development cycles in the technology sector and geopolitical tensions are increasing vulnerability. The paper criticizes the lack of an international legal framework and the excessive influence of tech giants over state sovereignty. The conclusion, reflecting on the new national strategy for 2025, calls for a paradigm shift: it recommends shifting the burden of security responsibility from users to manufacturers (security by design) and establishing an integrated, independent national cybersecurity authority for more effective state coordination.

## Keywords

cyber security, strategy, risk analysis, PMESII

### 1. Bevezetés

A hatékony kiberbiztonság kereteinek megteremtése nem működhet tisztán jogi eszközökkel, mint alapvetően műszaki terület, elsősorban technológiai oldalról determinált, de többek közt társadalmi, üzleti, politikai aspektusok is erősen hatnak rá.<sup>1</sup> A kiberbiztonság szabályozása, és különösen a megvalósítását célzó egyéni és szervezeti tevékenységek és folyamatok során ezeket a szempontokat is mérlegelni és értékelni kell (lásd fenyegetettség- és kockázatelemzés), a jogalkotónak már „stratégiai szinten” a szabályozás hatályát, a jogintézményeket, jogosultságokat és kötelezettségeket is ezek ismeretében érdemes kialakítani (ide értendők különösen a nemzeti stratégiák, a kiberbiztonságra vonatkozó jogi normák, a hatáskörrel rendelkező hatóságok és az érintettek feladatai). A kiberbiztonságot megteremteni célzó szervezeti tevékenységek „hadműveleti szintjén” (szervezeti kockázatelemzés, erőforrások allokálása, belső képzések és tudatosság kialakítása stb.) és „harcászati szintjén” (ideértve a konkrét informatikai biztonsági, üzletmenetfolytonossági, katasztrófaelhárítási szabályzatok és tervek, és a belső kiberbiztonsági architektúra kialakításának minden momentumát és a napi tevékenységet) is a képességeket, eljárásokat úgy kell kialakítani, hogy azok illeszkedjenek a konkrét szervezet fenyegetettségi profiljához, jelentősebb kockázataihoz.

Ha felvezetésként szeretnénk néhány fontos, a 21. századi digitális ökoszisztémát fenyegető tényezőt felsorolni, akkor mindenképp érdemes azzal kezdenünk, hogy a jelenleg alkalmazott technológiák jelentős része eddig is ingatag lábakon állt, a biztonság tipikusan nem volt elsődleges szempont ezek fejlesztésénél és bevezetésénél, a legjobb példa, hogy az internet működését meghatározó alapelvek, protokollok kidolgozása katonai céllal (a hálózatosan kialakított vezetés-irányítás képességének megőrzése nukleáris támadást követően is) indult az ARPANET projekt keretében, és nem volt tervben annak globális, határokon átívelő rendszerré fejlődése, ami alapvetően formálta át a társadalmi, üzleti, kereskedelmi, média és igazgatási viszonyokat.

Fontos az is, hogy az interneten az egyes aktorok anonimitása az egyre gyakoribb ellenőrzési mechanizmusok mellett is számos megoldással továbbra is kis szakértelemmel egyszerűen megoldható (hamis vagy lopott profilok, VPN-ek, proxy-szerverek, TOR-böngésző, kriptovaluták, stb.), ami mind az online ügyletek hitelességét, mind az információk biztonságát megkérdőjelezhetővé teszi.

A digitális közegben tipikus 1-2 éves gyártói fejlesztési ciklusok hardverek és szoftverek vonatkozásában is folyamatos fejlesztési kényszert idéznek elő, ami bizonyos szervezetek és felhasználói csoportok által racionálisan egyszerűen nem lekövethető, ezzel adott esetben már kompromittálódott (számos ismert sérülékenységgel rendelkező) rendszert kénytelenek üzemeltetni. Ennek a fonákja is hordoz veszélyeket, hisz azok, akik tartják a lépést, hogy mindig a legkorszerűbb, leggyorsabb eszközöket használják kiteszik magukat az esetleg kevésbé letesztelt, gazdasági érdekek miatt esetleg túl gyorsan leszállított, még számos lehetséges és kihasználható hibát hordozó termékekből származó üzemeltetési vagy sérülékenységi problémáknak.

---

<sup>1</sup> A kibertér, a digitális technológiák szabályozás témájához bővebben lásd pl.: Farkas és Kelemen (2023), Farkas és Kelemen (2024a), Farkas és Kelemen (2024b), Susskind (2021).

Szintén alapvetően technológiai kérdés azoknak a diszruptív hatású fejlesztéseknek a folyamatos megjelenése, ami várhatóan számos szabályozási, biztonsági intézkedést tesz hatástalanná, és formál át akár egész iparágakat, üzleti modelleket és szolgáltatásokat. Az egyelőre elsősorban a nagy nyelvi modellekben populárisra váló mesterséges intelligencia fejlesztések mellett a kvantumszámítás és -kommunikáció lesz az, ami az eddig használt titkosítási rendszereket meghaladottá teszi. A forgalom biztonsága jogi értelemben is függ azoktól az aszimmetrikus kulcsú titkosítási rendszerektől, amelyek az új számítástechnikai eszközökkel feltörhetőkké válnak, ezzel nem csak az államok minősített adatait, de a pénzügyi tranzakciókat, az internetes kommunikáció titkosításait is kompromittálva.

A technológiai iparra jellemző globális szervezettség és egymásra épülő munkafolyamatokból álló komplex ellátási láncok szempontjából nem csak a szállítók kiberbiztonságot prioritásként kezelő hozzáállása fontos, de a jelen geopolitikájára jellemző multipoláris tendenciák, gazdasági vagy védelmi érdekekből származó vámok és exportkorlátozások bevezetése is okozhat jelentős – akár regionális szintű – lemaradást, és a korábban partnerségre törekvő szereplők között versengést és blokkosodást. Ahogy láttuk, akár egy pandémia, vagy olyan lokálisnak tűnő problémák, mint a jemeni húsz lázadók vörös-tengeri kereskedelmet fenyegető lépései is súlyos késéseket okozhat a szállításokban, még jelentősebb fenyegetés, ha a szállítói láncokon keresztül érkezik támadás.

Orwell „1984” című regénye után az állami szereplőt a 90-es években és az ezredfordulón a személyes adatok védelmét szem előtt tartók gyakran „Nagy Testvér”-nek nevezték, annak büntetőjogi és titkosszolgálati eszköztára, kiterjedt igazgatási adatbázisai és az ezekben található információk integrációja miatt érzett aggodalomból fakadóan. A gazdasági folyamatok, és a média jelentős részének internetre költözésével és különösen az interneten elérhető korábban nem létező, személyes adatok gyűjtésén alapuló üzleti modellekkel működő szórakoztató, kommunikációs platformok, és a közösségi média kialakulásával, valamint a tájékoztatásban egyre komolyabb szerepével elmondhatjuk, hogy a 2000-es években még csak egyszerű törzsvásárlói kártyarendszerekkel induló professzionális és pszichológiai eszköztárat is felvonultató marketing mára már a specializált applikációkkal, és a tömeges adatgyűjtéssel maximálisan kiszolgáltatottá teszi a felhasználókat. A továbbra is jogi alapelveként megkövetelt tájékozott beleegyezés, mint kritérium „checkboxok” kipipálásával teljesítése pedig nem igazán vehető komolyan. A „Kis Testvér” gyakran sokkal szélesebb körben fér hozzá a magánszemélyek privátszférájához, mint a titkosszolgálatok valaha, és a gyűjtött információkat pedig egy globális információ-bróker iparág értékesíti a maximális értékesítési hatékonyság és a fogyasztói viselkedés befolyásolása érdekében.

Ennek a közegnek a jogi szabályozási keretei is egyre összetettebbek, értelmezhető technikai (specifikációk, szabványok, üzemeltetési rendek – ezek átszivárgása a jogba egyre jelentősebb, lásd NIST 800-53A<sup>2</sup> szabvány szerepe a magyar jogban<sup>3</sup>), általános jogági (alapjogok, adatvédelem, nemzetközi jog, szerzői jog, kereskedelmi/média szabályozás, büntetőjog) és különös (EU:

<sup>2</sup> A NIST 800-53A szabvány az USA szövetségi kormányzati szervezeteire nézve kötelező kiberbiztonsági szabvány, szabadon elérhető, így világszerte sokan tekintik irányadónak. Online: <https://csrc.nist.gov/pubs/sp/800/53/ar5/final>

<sup>3</sup> A kiberbiztonsági audit lefolytatásának rendjéről és a kiberbiztonsági audit legmagasabb díjáról szóló 1/2025. (I. 31.) SZTFH rendelet 5. melléklet 1.1.1. pontja szerint: „Az audit módszertan a NIST Special Publication 800-53A Revision 5 dokumentum alapján került kialakításra.”

NIS2,<sup>4</sup> CER,<sup>5</sup> CRA,<sup>6</sup> DMA,<sup>7</sup> DSA,<sup>8</sup> adatrendeletek,<sup>9</sup> nemzeti: Kibertv.<sup>10</sup>) szinteken, amelyek között jelentős eltérések lehetnek az egyes országok közt, ami a joghatóságokon bőven túlnyúló internetes szolgáltatásoknak nem minden esetben tud igazán hatékony és kikényszeríthető kereteket biztosítani. Jogi oldalról is értékelhető a már említett multipoláris versengés, ami a kibertéri folyamatok nemzetközi szabályozási hátterének viszonylagos szabályozatlansága mellett, a szintén már felhozott exportkorlátozási szabályokban is megnyilvánul. Nem szabad elmenni amellett sem, hogy egyelőre nem megoldott kérdés az sem, hogy milyen – jogállami megközelítésben értelmezhető – módszerekkel lesznek kezelhetők a hibrid fenyegetések körében jelentkező információs műveletek és dezinformációs kampányok (Vikman, 2024), amelyek súlyos biztonsági fenyegetést jelenthetnek akár demokratikus folyamatok, pl. választások megzavarásával, akár összehangolt fellépést igénylő járványügyi intézkedések hitelességének megkérdőjelezésével.

Az alábbiakban a jelen tanulmányban használt katonai művelettervezésben tipikusan használt elemzési PMESII-PT módszertan ismertetését és alkalmazásának indoklását követően, az információs és kommunikációs közeg, vagy kicsit korszerűbben a digitális technológiák tervezésének, fejlesztésének, beszerzésének és főleg alkalmazásának főbb kockázatait szeretném katalogizálni a választott elemző modell felhasználásával, mindegyik aspektusnál a releváns jogi vonatkozások említésével. A digitális technológiák egyes ismert gyengeségeit is röviden elemzem – ahol ez releváns – az ezekre adott jogi válaszokkal, amelyek hatékonyságára is kitérek. Ezeknek a folyamatoknak a kordában tartására az EU a digitális korszak korszerű szabályozási kereteinek kialakítását a személyes adatok védelmét szavatolni hivatott GDPR-rendelettel<sup>11</sup> kezdte meg, amit egy teljes rendeleti és irányelvi generációváltás követett, amelyek implementációja fontos tagállami feladat. Az összegzésben az aktuális hazai legfontosabb stratégiai szintű teendőkkal kapcsolatos gondolatokkal kívánom zárni az áttekintést.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2555 irányelve (2022. december 14.) az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS2 irányelv).

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2557 irányelve (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/2847 rendelete (2024. október 23.) a digitális elemeket tartalmazó termékekre vonatkozó horizontális kiberbiztonsági követelményekről, valamint a 168/2013/EU és az (EU) 2019/1020 rendelet, és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a kiberezilienciáról szóló rendelet).

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. december 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály).

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet).

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete (2023. december 13.) a méltányos adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (adatrendelet); az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete (2022. május 30.) az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (adatkormányzási rendelet).

<sup>10</sup> Magyarország kiberbiztonságáról szóló 2024. évi LXIX. törvény.

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

## 2. Módszertan: a PMESII-PT modell, és példák kiberbiztonsági fenyegetettségről szóló átfogó jelentésekre, elemzésekre

A PMESII-PT analízis<sup>12</sup> egy stratégiai helyzetértékelésben alkalmazott, komprehenzív elemző megközelítés, nevét a módszerben vizsgált tényezők kezdőbetűiből megalkotva kapta: Political, Military, Economic, Social, Information, Infrastructure és a kiegészítő további két elem Physical, Time. Jelentőségét katonai közegben annak köszönheti, hogy a NATO átfogó összhaderőnemi művelettervezési módszertana, a COPD<sup>13</sup> (Comprehensive Operations Planning Directive), és az USA művelettervezési doktrínája<sup>14</sup> is alkalmazza egy konkrét tervezési folyamat elején egy válsághelyzet, vagy konfliktus műveleti területének, állami vagy nem-állami szereplőjének részletes értékelésére.

Ez a komplex szemlélet a katonai közegben kívül is alkalmassá teszi ezt az elemzői módszert arra, hogy részletes képet adjon jelentős egymásrautaltságot, interdependenciákat is magában hordozó helyzetekről, rendszerekről. Emiatt, mint stratégia-alkotási segédeszköz alkalmas lehet rendszerezni azokat a fenyegetéseket, amelyeknek listába rendezését időnként az aktuális trendek, tipikus előfordulások, vagy adott esetben sajátos érdekek alakítják. A PMESII modellben a jogi értékelést jellemzően a Social kategóriában szokták elvégezni,<sup>15</sup> én mindegyik elem kapcsán igyekszem majd megvilágítani a legfontosabb jogi kérdéseket is.

Jelen tanulmányban a modell szerinti elemzést a következő fejezetben a 21. századi digitális technológiai környezetre és kiberbiztonsági kihívásaira kívánom elvégezni, kifejezetten állami szemszögből, a gyakorlatból ugyan ismert, de absztrakt fenyegetésekkel. Tekintsük át röviden, hogy az egyes elemzési fókuszpontokban – katonai közegben – milyen jelenségeket kell azonosítani:

*Politikai:* az értékelt szereplő ellenséges vagy baráti attitűdje, a hatalmi központok, a kormányzás típusa, annak hatékonysága és legitimitációja, legfontosabb befolyásos politikai csoportok;

*Katonai:* az erők/képességek jellege, állami és nem állami kategóriában, esetleges nem-fegyveres kombattánsok, nem-katonai fegyverek, a katonai funkciók jellemzői (vezetés, manőver, információs hadviselés);

*Gazdasági:* gazdasági sokszínűség, fontos iparágak, a foglalkoztatottság szintje, a gazdasági aktivitás legalitása, illegális aktivitás jellege, a pénzügyek fejlettsége;

*Szociális:* demográfiai összetétel, szociális volatilitás, képzettségi szint, etnikai összetétel, vallási sokszínűség, lakosság mobilitása, közös nyelvek, bűnözés, emberi jogok érvényesülése;

*Információs:* média (internet, TV, rádió, print, telefon, posta, szóbeszéd), információs hadviselés (kibertérben pl. a dezinformáció, deep fake egyik oldalról, a médiafelügyelet és annak hatékonysága másik oldalról), információszerzés lehetőségei (OSINT, social engineering, hackertevékenység), információmenedzsment (adatok védelme, ennek fejlettsége);

*Infrastruktúra:* fejlettség, reziliencia, beépítettség, városi területek, közművek, energiaellátás és ezek szintje, szállítási architektúra (műhold, mobil, vezeték);

<sup>12</sup> A módszertan bővebb kifejtéséhez lásd pl.: Jurevicius (2025), Ducote (2010), Affleck et al. (2015).

<sup>13</sup> A COPD fejlődéséhez és tartalmához lásd részletesen: Fazekas (2022). A nyilvánosan is elérhető 2.0-es verziót lásd: Allied Command Operations, Comprehensive Operations Planning Directive, COPD INTERIM V2.0. 04. October 2013. Online: <https://www.cmdrcoe.org/download.cgf.php?id=9>

<sup>14</sup> Nyilvánosan elérhető verzió: Joint Publication 5-0, Joint Planning. 16. June 2017. Online: [https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/FOID/Reading%20Room/Joint\\_Staff/18-F-1152\\_JP\\_5-0\\_Joint\\_Planning\\_2017.pdf](https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/FOID/Reading%20Room/Joint_Staff/18-F-1152_JP_5-0_Joint_Planning_2017.pdf)

<sup>15</sup> A művelettervezés jogi feladataihoz lásd: Vikman (2021).

*Fizikai környezet:* az adott földrajzi terep és ennek hatásai, a jelentkező természeti veszélyek (áradás, földrengés, erdőtüzek, viharok), klíma, időjárás (hőmérséklet, csapadék);  
*Időtényező:* talán a legabsztraktabb, de mégis igen jelentős értékelési szempont, ide kell érteni a rendelkezésre álló időt a megszerzett ismeretek vonatkozásában a művelési területről (kevés-sok), ami utalhat az értékelés pontosságára, információk rendelkezésre állásának szintjére, az ellenérdekeltek idő-érzékenysége, illetve az időtényező taktikai kihasználása (kibertérben pl. a zero-day sebezhetőségek), az adott művelési tér kiszámíthatósága, az események előreláthatósága, tervezhetősége, végül egyes kulcs dátumok, időperiódusok, események (pl. egy online fogadásokkal foglalkozó szolgáltatás esetén egy futball-vb).

Annak alátámasztására, hogy a kibertéri fenyegetések stratégiai megközelítésében hozhatnak új szemléletet, nézzük, hogyan épülnek fel más mértékadónak tekinthető fenyegetéselemzések.

Az ENISA<sup>16</sup> 7 fő fenyegetési formát (ransomware, malware, social engineering, adatok elleni fenyegetések, DDoS-támadások, információ manipulációk, ellátási láncok elleni támadások) és 4 fő fenyegetési vektor kategóriát (állami szereplők, szervezett bűnözők és hackerek, üzleti/magánszektorbeli támadók, hacktivisták) határoz meg (ENISA, 2024).

A Sophos<sup>17</sup> 2024-es fenyegetettség jelentésének vezetői összefoglalójában is első helyen a zsarolóvírusok szerepelnek, ezt követik az adatlopás, a malware-ek, a védtelen, nem megfelelően menedzsel, vagy már nem támogatott technikai eszközökből származó sérülékenységek szervezett bűnözők által kihasználása, a visszaélések az egyes hardvereszközöket meghajtó ún. driver-programok rosszindulatú módosításával, az egyre szofisztikáltabb e-mail-támadások, végül a kifejezetten mobil-felhasználókat célzó közösségi médiát és social engineering-et kombináló, egyes esetekben kriptovaluta-pénztárcákat célzó támadások (Sophos, 2024).

Ha az Europol<sup>18</sup> 2024-es, internetes szervezett bűnözésre fókuszáló értékelését nézzük meg, itt ismét más hangsúlyok jelentősek. Öt fő jelenségcsoportot emeltek ki: a kriptovaluták és dark web növekvő jelentősége a kiberbűnözésben, a ransomware és malware támadások, kiskorúak szexuális kizsákmányolása (amiben növekvő szerepe van az MI felhasználásának), az online és fizetési rendszerekkel elkövetett visszaélések (ideértve a phishing-et, az account-lopást, a befektetési és romantikus csalásokat, az ATM-ek támadását, az online visszaéléseket és a pénzmosást), végül a jövőben várható trendeket, mint pl. diszruptív technológiák felhasználásával összefüggő bűncselekményeket, de ideértve az MI rossz szándékú alkalmazását, a szervezett bűnözés szolgáltatási szintek szerinti tagolódását (ransomware-as-a-service), a pénzügyi rendszerek fokozott védelmét, a tiltott tartalmak szűrését (Europol, 2024).

A fentiek alapján két fontos következtetés mindenképpen levonható. Elsőként természetes, hogy minden elemzést végző szervezet saját perspektívából, küldetéséhez, feladatrendszeréhez illeszkedően határozza meg a vizsgálat fókuszát, témáit, ezeket gyakran dominálják az éppen aktuális, divatos trendek és témák. Ezekhez igazítva prezentálják aztán az eredményeiket is, időnként toplista megközelítésben, a figyelem megragadására koncentrálva, ezért bármely elemzés kritika nélküli átvétele semmilyen szervezet számára nem javasolt, a saját szempontok szerint elvégzett analízist a saját stratégia felépítése előtt nem lehet elhagyni. A második konzekvencia, hogy a kiberbiztonsági szféra természetéből fakadóan műszaki-technikai szemlélet, nyelvezet és kultúra által dominált, az azonosított jelenségek, ezek leírása is gyakran a technológiai részletekre koncentrál, politikai vagy stratégiai szintű döntéshozatalt kevésbé képes közvetlenül informálni további interpretáció nélkül.

<sup>16</sup> Az Európai Unió kiberbiztonsági ügynöksége (<https://enisa.europa.eu/>).

<sup>17</sup> Globális kiberbiztonsági szolgáltató cég (<https://www.sophos.com/en-us/company>).

<sup>18</sup> Az Europol az EU belső rendészeti koordinációért felelős szervezete (<https://www.europol.europa.eu/>).

Mindezek miatt – legalább gondolatkísérlet szintjén – nem hiábavaló egy a kockázatokat szélesebb társadalmi kontextusban értékelő elemzési megközelítés elvégzése a következő fejezetben, amire egy jó példa lehet a PMESII-PT modell. A tényezők kifejtésében a területi korlátok miatt is inkább néhány kiemelt, akár már a fentiekben említett témakörre koncentrálok, azok jogi vonatkozásait is megemlítve, de szándékom szerint jobban – ezeket kicsit másképpen csoportosítva, rendezve – kidomboríthatóak a fenyegetések által befolyásolt össztársadalmi érdekek, amelyek a jogalkotás, jogalkalmazás szintjén is jelentős feladatokat jelentenek már most is.

### **3. A 21. század IKT közegének fő kockázatai, a digitális technológiák működésének immanens gyengeségei és a jog (fél)megoldásai – PMESII-PT elemzési szempontok mentén**

#### **3.1. Politikai**

A teljes kibertér működése, tartalma és felhasználói felett nincs egyetlen igazán szuverén hatalom. Egyes domainjei és szegmensei felett, jobban kontrollált, és körülhatárolt hálózatok felett tudnak kialakítani állami szereplők viszonylagos fennhatóságot, de ennek szintjét magasabbra tolni exponenciálisan növekvő költségekkel és restriktív szabályozással lehetséges, és a totalitás sem garantálható.

Globálisan a legkomolyabb problémát a nemzetközileg elfogadott nemzetközi jogi és etikai keretek hiánya okozza. A számítógépes bűnözés elleni nemzetközi küzdelem fontos kezdőpontjának tekintett Budapesti Egyezmény óta átfogó specifikus szabályozás nem született. A NATO-EU országok tipikus álláspontja a hatályos nemzetközi jogi és humanitárius jogalapként és háttérként kezelése,<sup>19</sup> Oroszország, Kína és Irán és a hozzájuk igazodó országok megközelítése ezt nem elismerve, az ENSZ keretei közt egy teljesen új jogi rezsim, „lex specialis” egyezményi környezet kialakítása lenne, ami bár évek óta folyamatban van (UN, 2021), de sok eredménnyel középtávon sem kecsegtet. Érdekesekek és a kibertérben játszott szerepük miatt nem elhanyagolható jelentőségűek azok a kezdeményezések, amelyek a techszektor szereplőihez köthetők, és szintén egyfajta közös nevező megteremtését célozzák.

A büntetőjog vonatkozásában akár a nemzeti büntető törvénykönyvek további harmonizálásával és a szintén az ENSZ keretei között 2024 végére elkészült új kiberbűnözés elleni egyezmény<sup>20</sup> széles körű ratifikációja is alkalmas lenne előrelépést elérni, amit már a Budapesti Cybercrime Egyezmény<sup>21</sup> elkezdett, de a 2001-es elfogadása óta bizonyos vonatkozásaiban már bizonyosan meghaladottá vált, hiszen sem a mesterséges intelligencia, sem a közösségi média, sem deepfake-technológiák nem voltak akkor még meghatározók.

<sup>19</sup> Hadijogi és humanitárius jogi szempontból ennek egyfajta összefoglalója az ún. Tallinn 2.0 kézikönyv (Schmitt, 2017), de emellett fontos iránymutatást ad az államok kibertérre vonatkozó nemzetközi jogi értékelésére az elmúlt időszakban kiadott ún. nemzeti álláspontok különböző formákban való közzététele (amivel hazánk egyelőre még adós maradt): [https://cyberlaw.ccdcoe.org/wiki/Category:Common\\_and\\_national\\_positions](https://cyberlaw.ccdcoe.org/wiki/Category:Common_and_national_positions)

<sup>20</sup> United Nations Convention against Cybercrime; Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes (New York, 24 December 2024), Online: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-16&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-16&chapter=18&clang=_en)

<sup>21</sup> Az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2004. évi LXXIX. törvény.

A nemzetközi jog területén a jelenlegi multipolaritás felé mozduló nemzetközi környezetben és különösen a folyamatban lévő orosz-ukrán háború alatt nem várható lényegi előrelépés, mivel az anyagi érdekek mentén motivált szervezett bűnözés és az állami érdekeket kiszolgáló kibertámadások nagyon gyakran össze is kapcsolódnak, határaik elmosódnak. Mindenesetre hosszabb távon szükséges lenne arra – némi redukcionista szarkazmussal –, hogy például egyfajta szokásjogi, meglévő nemzetközi normákat értelmező kompendiumon<sup>22</sup> és a Nemzetközi Jogi Bizottság államfelelősség-konceptióján (ARSIWA)<sup>23</sup> túl más, és stabilabb kapaszkodó és világszerte elfogadott, követett és adott esetben kikényszeríthető minimum-standard is legyen annak megítélésére, hogy mi számít tilosnak a nemzetközi jogban.

A kibertér mellett ugyanígy nincsenek globálisan egységes vezérelv-egyezmények a diszruptív technológiákra vonatkozóan, mint amilyen az MI,<sup>24</sup> vagy a kvantumszámítás, pedig az ezekhez való hozzáférés, alkalmazási kereteik, kereskedelmük várhatóan alapvetően formálja majd a jelen évszázadot.

Politikai síkon szintén egyre erősödő jelentősége van a digitális térben, a big data-elemzéseken alapuló és különösen az MI felhasználásával megnövelt hatékonyságú propagandának, információs műveleteknek, amelynek alkalmazásában állami és nem-állami szereplők egyaránt kiveszik a részüket.<sup>25</sup> A szintén növekvő digitális eszközöknek való mindennapi kiszolgáltatottság emeli a megfigyelés, és adott esetben a cenzúra esélyeit is, amelyek kapcsán – gazdasági érdekekből akár – fejlett demokráciákból származó vállalkozások kompromisszumokra is képesek lehetnek az emberi jogok érvényesülése vonatkozásában.

### 3.2. Erők, képességek

Katonai közegben ez a pont elsősorban a fegyveres erők leírására szolgál, az IKT közeg vonatkozásában itt elsősorban a kiberbiztonságért felelős állami intézményrendszert, és az EU-ban a NIS2 irányelv és az egyes nemzetek jogharmonizációján keresztül a nemzeti szabályok által megkövetelt szervezeti védelmi intézkedéseket lehet itt felsorolni. Jellemző állami megközelítés a kiberbiztonság állami felügyeletére, hogy valamely (technikai jellegű) nemzetbiztonsági szolgálat, vagy egy szakosított szerv kerül felelősként kijelölésre, és az is, hogy a kormányzati szintű koordinációt, a kibertér kapcsán érintett hatóságok összekapcsolására egy koordinációs mechanizmus, platform valósítja meg. Konkrét állam értékelésénél mindenképpen értékelni kell a kiberbiztonságért, a kibertér biztonságáért és még bővebben az információs tér biztonságáért felelős hatóságok – jogállami keretek között maradó, az alapjogokat tiszteletben tartó – megfelelő és hatékony jogköreit, a közöttük kritikus jelentőségű együttműködés csatornáit és formáit, és törekvéseik összkormányzati koordinációját, hogy a szervezetek ne egymással versengjenek erőforrásokért és figyelemért, hanem a kitűzött közös cél megvalósításán dolgozzanak.

Ismert probléma, hogy a kiterjesztett személyi hatály alá tartozó szervezeti kör önmagában egy szabályozási intézkedéstől még nem bővítette feltétlenül a rendelkezésre álló szakemberei körét

<sup>22</sup> Amilyen például a már említett Tallinn 2.0 kézikönyv, de már a szintén drasztikusan fejlődő úrjogra is léteznek ilyen projektek, ld. például az ENSZ UNOOSA gyűjteményét: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/nlbcompendium.html>

<sup>23</sup> Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (Online: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf)). Részleteit lásd pl.: Kajtár (2016).

<sup>24</sup> Az MI szabályozás dilemmáihoz lásd pl.: Rodgers et al. (2023), Erdélyi és Goldsmith (2018), Hacker et al. (2023), Hacker (2023).

<sup>25</sup> Lásd pl.: Dobák és Kenedli (2024).

és ruházott be jelentős mértékben a kiberbiztonságba. Igaz ez ugyanúgy az állami szférára (amely a NIS2-vel került bele általánosan európai szinten a védett körbe, bár hazánkban már korábban is ide tartozott), mint a számos kritikus infrastruktúrát üzemeltető szervezetre, amelyek gyakran elavult, már nem támogatott hardver- és szoftvereszközökkel működő, ún. legacy-rendszereket működtetnek, amelyekről adott esetben fogyasztók tömegeinek energiaellátása is függhet.

A képesség kategóriájában kell említeni a felhasználók gyakran említett kiberhigiéniai felkészültségének hiányosságait is,<sup>26</sup> amit racionálisan azért össze kell mérni azzal a növekvő komplexitással is, amit a növekvő digitalizáció hoz magával (számtalan, növekvő bonyolultságú jelszó, egyre több applikáció, egyre kevesebb „analóg” eszköz, gyakran változó felhasználói felületek stb.), amelyek szintén hordozhatnak magukban akár a tervezésből fakadó, akár a nem megfelelő paraméterezésből/konfigurálásból származó sérülékenységeket (pl. IoT-eszközök biztonsági rései).

A kiberbiztonság szabályozásának fejlődése, az egyes aspektusok egyre szofisztikáltabb igazgatási megközelítése magával hozta a hatáskörök és feladatok töredezettségét és részben inflációját is. A kibertér közege azonban gyors, határozott és hatékony fellépést követel meg, ezért a közösségi harmonizációt követően az első tapasztalatok után érdemes lenne ezen szempontok mentén is konszolidálni az egyre szélesebb szervezeti kört.

### 3.3. Gazdasági

Ebben a dimenzióban a már bevezetőben említett, és az államok szempontjából is talán egyre inkább nyomasztó techszektor-főlény az első tényező, amit kockázatként azonosíthatunk. A legnagyobb vállalatoknak otthont adó és hagyományosan a szabadpiacot favorizáló Egyesült Államokban hosszú ideje nem jelennek meg olyan fontos területeken sem szövetségi szintű szabályozások, mint a személyes adatok védelme, az általános kiberbiztonság, vagy akár az online platformok és közösségi média tartalomszabályozása, legfeljebb tagállami szintű törvényekről, és egyes részterületekre vonatkozó kezdeményezésekről lehet beszélni. Az EU-ban globális értelemben meghatározó ilyen cégek csak telephelyeket üzemeltetnek, de nem elsősorban honosak, ezen keresztül érvényesül – legalábbis az EU területén nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában – a közösségi jog, ami az IKT-szféra területén a GDPR-tól kezdve egy teljes generációváltáson és a szabályozás spektrumát tekintve meglehetősen horizontális bővülésen is keresztülment az elmúlt időszakban (pl. MI rendelet,<sup>27</sup> DSA, CSA, NIS2, CER, DORA<sup>28</sup> rendelet, kiberreziliencia és kiberszolidaritás<sup>29</sup> szabályai).

A techszektor leginkább sikeres cégeire a kezdeti szakaszban különösen jellemző a nagy sebességű termékfejlesztés, ahol a meglévő és hagyományos jogi keretek tiszteletben tartása

<sup>26</sup> Ehhez lásd pl.: Dobák és Babos (2021), Palicz et al. (2010).

<sup>27</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet).

<sup>28</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2554 rendelete (2022. december 14.) a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/EK, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 909/2014/EU és az (EU) 2016/1011 rendelet módosításáról.

<sup>29</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2025/38 rendelete (2024. december 19.) a kiberfenyegetések és -események észlelése, valamint az azokra való felkészülés és reagálás érdekében az Unión belüli szolidaritás és képességek megerősítését célzó intézkedések meghatározásáról, és az (EU) 2021/694 rendelet módosításáról (a kiberszolidaritásról szóló rendelet).

nem mindig játszik elsődleges szerepet, különösen igaz ez a személyes adatok kezelésére és a szerzői jogokra. A „move fast and break things” megközelítés, a rövid termékciklusok az IKT termékek vonatkozásában mind a hardver, mind a szoftverek esetében jellemző, aminek következménye a nem megfelelő előzetes tesztelés, és általában nem a termékfelelősség, vagy a biztonsági szempontok, hanem a minél gyorsabb piacra kerülés a fő. A félig befejezett termékek utólagos javítócsomagokkal foltozása, vagy éppen a korábbi generációk biztonsági támogatásának néhány éven belüli megszüntetése komoly problémát okoz, még olyan felhasználóknak is, akik telepíteni szokták a frissítéseket. A következő időszak egyik kulcskérdése az EU-ban, hogy a tanúsítási rendszerek, és a kiberreziliencia szabályozás milyen fejlődést hoz.<sup>30</sup>

Szabályozási szempontból a termékfejlesztés olyan vonatkozásokban is problémát okoz az államoknak, hogy az újabb szolgáltatások és megoldások egyre több hagyományos intézmény alapjait kérdőjelezzik meg, és további kontrollvesztéshez vezetnek. Ha a kriptovaluták, és a hozzájuk kapcsolódó piac fejlődését vesszük, valamint ezek szerepét a szervezett bűnözésből szerzett bevételek tisztára mosásában, nyilvánvalóvá válik, hogy ezek ösztársadalmi hasznosága legalábbis vegyes megítélésű lehet.

Szerzői jog oldaláról okoz gondot az MI fejlesztésekhez felhasznált alapadatok eredetének tisztázottsága, az eredeti szerzők jogainak tiszteletben tartása és a generált eredmények megítélése is, nem is beszélve ezeknek az eszközöknek az akadémiai közegre gyakorolt hatásáról a művek eredetiségét illetően, és az ezekre a rendszerekre még meglehetősen gyakran jellemző, utólag lekövethetetlen belső működéséről, illetve „hallucinációiról”. Az MI rendszerekbe betáplált, biztonsági szempontból érzékeny műszaki és személyes adatok kezelése, valamint az ezekre a megoldásokra való jelentős mértékű hagyatkozás egyelőre komoly kockázatokat hordoz magában, de a töretlen fejlődésre törekvést és globális versenyt továbbra sem hűtik megfelelően az etikai és jogi aggályok.

A gazdasági szférát érinti elsősorban a politikai multipolaritásból és bizonyos vonatkozásban high-tech hidegháborúnak is tekinthető az egyre szélesebb körű exportkorlátozási és büntetővám kivetési gyakorlat, ami elsősorban a magasan fejlett, MI-fejlesztéshez és kvantumszámításhoz kapcsolódó félvezető technológiákra, és az ezeken futó szoftvermegoldásokra terjed ki, de ezek mögött közvetlenül egyre jelentősebb a hadiipari és az ún. kettős felhasználású technológiákra irányuló figyelem is, amelyeknek az egyre gyakrabban fellobbanó nyílt fegyveres konfliktusokban is szerep jut.

### 3.4. Társadalmi

A modern IKT közeg vitathatatlanul közvetlen hatással van arra, ahogy a társadalmak szerveződnek, az ideák, nézetek cserélődnek, a közbeszéd alakul. A digitális forradalom vívmányai sajnos egyre többször igazoltan bizonyulnak hatékony eszköznek a társadalmi kohézió megbontására, visszaélésszerű alkalmazása a tisztán üzleti célú marketing mellett a kereső- és ajánló algoritmusok érzelemkiváltó hatására építésével súlyos mellékhatásokkal jár a csoportok és az egyén szintjén is.

A társadalmi szint mellett az egyének mentálhigiénéje is súlyos veszélynek van kitéve, amikor egyes elszigetelődött személyek az interneten keresnek és találnak a saját világlátásukat erősítő tartalmakat és közösséget (nyúlüreg-hatás, echo-chamber effektus), ezzel relativizálva

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/881 rendelete (2019. április 17.) az ENISA-ról (az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökségéről) és az információs és kommunikációs technológiák kiberbiztonsági tanúsításáról, valamint az 526/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (kiberbiztonsági jogszabály).

a társadalmi normától eltérő nézeteket. Az összeesküvés-elméletek növekvő népszerűsége, a szélsőséges csoportok egymásra találása, megszerveződése vagy akár a magányos és bizonyos esetekben igen súlyos pszichológiai problémákkal küzdő személyek mind jelentős társadalmi kockázatokat hordozhatnak.

A személyes adatok tömeges gyűjtése az egyre több és fejlettebb szenzorral rendelkező eszközökön keresztül, aztán a begyűjtött felhasználói adatok profilozása, kereskedelmi és politikai célú felhasználása szintén komoly probléma. A hosszú szerződési feltételek, amelynek elfogadása nélkül az áhított szolgáltatások nem érhetőek el, alkalmasak lehetnek a személyes adatkezelés központjában lévő hozzájárulás kiüresítésére.<sup>31</sup> Hogy mennyire reménytelen dolog egy internetre kikerült információ eltüntetése, azt jól szemlélteti, hogy természetesen már erre is kiterjedt iparág létezik, amelynek szolgáltatói vállalják, hogy az előfizető megbízottjaként törekszenek az érintett magánéletének fokozottabb védelmére.<sup>32</sup>

A PMESII modell a szociális szinten elemzi az általános jogi környezetet, így itt meg kell jegyezni, hogy természetesen érdemes lenne a jog „klasszikus” területein is végiggondolni, hogy mit tehetnénk az IKT technológiák biztonsági minőség-ellenőrzése, terméktámogatása és -fejlesztése színvonalának emelése érdekében (ennek a már meglévő, konkrét specifikus EU szintű szabályozási lépéseit lásd az Infrastruktúra elemzésénél). A szoftvertermékek kellékszavatosságának eddigi, hagyományosan felelősségkizáró/minimalizáló megközelítése helyett egy magasabb szintű és a felhasználói érdekeket jobban figyelembe vevő szabályozás, vagy a szerzői jog egyes megkötéseinek átgondolása (kód-visszafejtés nem csak az interoperabilitás, hanem akár biztonsági szempontok mentén is?) szintén segíthetne egy reziliensebb digitális környezet kiépítésében. Ebben fontos előrelépést hozott a magyar jogban is a Ptk. módosításával harmonizálásra kerülő új EU szabályozás, amit a termékfelelősséget 2026. december 9-től a szoftverekre is kiterjeszti.<sup>33</sup>

### 3.5. Információ

A hagyományos lineáris médiaszolgáltatásokat, amelyekre az évszázados hagyományokkal rendelkező szabályozási modelleket építettük fel (központi jogi elemei többek közt a cenzúra tilalma, szólásszabadság, sajtószabadság, médiaigazgatás), az internet és a mobilkommunikáció kombinációján alapuló hírportál és közösségi oldalak lassan teljesen kiszorítják. Az ezek háttérében álló felelősségi szabályok viszont korántsem olyan kezelhetők (lásd USA, Section 230<sup>34</sup>,

<sup>31</sup> A személyes adatok védelmét a fejlesztés kezdetétől figyelembe vevő privacy-by-design szemlélet bővebb kifejtéséhez lásd: Danezis et al. (2014).

<sup>32</sup> Az adatbrókerek működésének lehetséges kockázataira hívja fel a figyelmet az amerikai Legfelsőbb Bíróság előtti vita, amelyben a bróker cég egy 2020-as New Jersey-ben hozott törvény alkotmányosságát vitatja. A törvény lehetőséget ad bizonyos védett csoportoknak (elsősorban az igazságszolgáltatásban dolgozóknak), hogy bepereljenek a brókert, ha kérés ellenére sem távolítja el személyes adataikat a nyilvánosság elől, illetve az adatbázisaiból. A törvény megalkotására egy rendőr gyermekének megölése miatt került sor. Részletesen lásd: Riley (2024).

<sup>33</sup> 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; a magyar tervezet társadalmi egyeztetését lásd: <https://kormany.hu/dokumentumtar/tarsadalmi-egyeztetes-a-maganjogi-targyu-torvenyek-modositasarol>

<sup>34</sup> Communications Decency Act 1996, Section 230: “No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider.” Nyers fordításban: Az interaktív számítógépes szolgáltatás nyújtója vagy felhasználója nem tekinthető más infor-

az egyes online platformok önszabályozáson alapuló felhasználási feltételei, irányelvei), mint a hagyományos médiától és sajtószervektől megszokott jogilag is szabályozott szakmai és felelősségi színvonal, szerkesztési fegyelem és újságírói etika. A tömeges adatfeldolgozás, az ajánló algoritmusok (és ezek működésének átláthatósága) továbbá az MI fejlesztések eredményeként a 21. század tömegtájékoztatása súlyos belső konfliktusokkal és hitelességi problémákkal terhelt.

A digitális adatok feletti „szuverenitás” társadalmi és egyéni szinten is gyengül, az információáramlás feletti kontrollt a diskurzus kibertérbe és digitális közegbe költözésével a nemzetállamok nagyrészt elvesztették a – többnyire extraterritoriális hatállyal működő – techszektor óriásaival szemben, amelyek képesek lehetnek akár a szabályozási folyamatok befolyásolására, de arra is, hogy költség-haszon elemzés keretében valójában működési kiadásként tekintsenek hatósági bírságokra, amennyiben a kétséges legalitású üzleti gyakorlat nagyobb növekedéssel, piaci részesedés szerzésével vagy nagyobb bevétellel kecsegtet. Az egyes országok kibertérben meghatározott joghatósági szabályai, a „digitális határok” definiálására szintén nem egységes, és kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező államok esetében kérdéses hatékonyságú. A felhőszolgáltatások, adatközpontok, gyorsító-tárolók, adattárházak valóságos működése nehezen kontrollálható, és a gyakorlatban elsősorban vélhetően az üzemeltető érdekeit szolgálják.

Az EU-ban egyre komolyabban vett platformszabályozás (pl. DSA, DMA, online terrorista tartalmak elleni fellépés<sup>35</sup>) fontos előrelépéseket hozott a közösségi térben, de a globális konszenzus nem csak a multipolaritás, a saját információs tér feletti kontroll megőrzése miatt valószínűtlen, de a legnagyobb szereplők maximális önjárósága miatt is. A platformok algoritmusai átláthatatlanok, és manipulatív hatással lehetnek a közvéleményre, politikai döntésekre (pl. Facebook választások alatt). A szintén már érintett „filter bubble” és „echo chamber” jelenségek rontják a nyilvános diskurzus minőségét, az információs tér objektív megbízhatóságát és tájékoztatási hitelességét.

### 3.6. Infrastruktúra

A korszerű számítástechnikai rendszerek működésének egyik alapvető gyengesége valóban az, hogy a tervezési hibák, túl gyors fejlesztési ciklusok, valamint a rendszerek egyre növekvő komplexitása együtt olyan sebezhetőségeket eredményeznek, amelyeket sem biztonsági, sem minőségbiztosítási folyamatok nem tudnak teljesen kiküszöbölni, és bár a biztonság szerepe nő, de továbbra sem az egyes számú prioritás, alapvetően függ a védeni kívánt infrastruktúra felett diszponálók ún. „kockázati éhségétől”.<sup>36</sup>

A mai elektronikus információs rendszerek és hálózatok gyökerei az USA-ban az 1950-es években a védelmi és az akadémiai szférából erednek (ARPA, Berkeley). Az internet gerincét alkotó alapvető protokollok kifejlesztése kapcsán a szakmai szerzőpáros Tanenbaum és Wetherall (2013, 160) így ír:

---

mációtartalom-szolgáltató által nyújtott információk kiadójának vagy közlőjének. Ezzel a „csak” a közzétételhez platformot nyújtó szolgáltató mentesül a felelősség alól, ha nem ő készítette, szerkesztette az adott megkérdőjelezhető tartalmat. Ezt az immunitást az kezdi ki, hogy az ajánló algoritmusok gyakorlati hatása egyre inkább közelíti a szerkesztői tevékenységet, emiatt a Legfelsőbb Bíróság előtt már több eljárás is volt folyamatban, de egyelőre változatlan maradt a szabály, lásd pl.: Quinn (2024).

<sup>35</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/784 rendelete (2021. április 29.) az online terrorista tartalom terjesztésével szembeni fellépésről.

<sup>36</sup> Hazánk szintjén ennek informált megközelítéséhez lásd pl.: Kovács és Krasznay (2024).

„Végül meg kell említeni, hogy bár az IP- és a TCP-protokollt alaposan átgondolták, és jól implementálták, a többi protokoll nagy részt ad hoc jellegű volt. Ezeket többnyire egy tucat egyetemista készítette ütve-vágva, amíg el nem fáradtak. Mivel a protokoll-implementációk ingyenesek voltak, ezért széles körben elterjedtek, mélyen beépültek a rendszerekbe, és emiatt nehezen lehetett azokat lecserélni, ami még ma is kisebb-nagyobb problémákhoz vezet.”

Az információs technológiák és a hálózatok világára jellemző felépítési modell az egymásra épülő réteges szerkezet. (pl. TCP/IP protokoll), az egység erejét a leggyengébb része is képes meghatározni, kompromittálódásával a biztonságát veszélyeztetni, azaz a védekezőnek minden szinten biztosítani kell a naprakész állapotot, a támadóknak viszont továbbra is elegendő egyetlen hiba, legyen az emberi tényező, vagy műszaki alapú.

A hibás vagy nem biztonságos protokollok (Kiswani et al., 2022), az elavult vagy nem biztonságos kriptográfiai algoritmusok (amiket a kvantumszámítás réme már konkrétan fenyeget), és a még mindig meglévő implicit bizalom az architektúrában (amelyek úgy vannak tervezve, hogy a belső hálózat megbízható – és így ellentétesek a korszerűbb zero-trust szemlélettel), a kritikus rendszerek digitális függése, az adatok mozgásából, kezeléséből és tárolásából származó kockázatok napi szinten okoznak problémát. Szintén súlyos következményekkel jár, hogy egyre komplexebb, egymásra épülő rendszereket használunk, amelyekben kompatibilitási problémák, működésbeli időzítési hibák, vagy a folyamatos méretbeli növekedésből származó skálázhatósági zavarok fordulhatnak elő, nem is beszélve az erőforráshiány, vagy üzemeltetési szempontok miatt ismert hibáktól hemzsegő legacy-rendszerekről.

A gyors fejlesztési ciklusban alkalmazott ún. agilis fejlesztési módszertanok (Turk et al., 2002; Abrahamsson et al., 2002), mint pl. a RAD – Rapid Application Development, elősegítik a gyors piacra jutást, de gyakran kompromisszumokat jelentenek a szoftver minősége és megbízhatósága terén és nem alkalmasak összetett, esetleg hosszú távú projektek kezelésére, amelyekben idővel a felhasználás körülményei is változhatnak.<sup>37</sup> A fejlesztésben felmerülő esetleges komplikációkat tovább növeli az MI megoldások alkalmazása kód írására, amely egy ponton túl már a fejlesztő számára is követhetlenné válhat (Shafiq et al., 2020).

Túl gyakran fordul elő, hogy új funkciók és technológiák települnek olyan korábban már törekenynek és sérülékenynek bizonyuló megoldásokra és ezzel a biztonság és reziliencia szempontja sérülnek. Ebbe a közegbe érkezik meg egyre nagyobb jelentőséggel a mesterséges intelligencia-kutatások és a kvantumszámítás számos eredménye.

Mindezekkel a negatív tendenciákkal szemben szerencsére szembeállítható a kiberbiztonsági ipar néhány fontos fejlődési trendje, amely a regulatív és pénzügyi ösztönzők megfelelő kalibrálása esetén, széles körben elterjedve komoly biztonsági színvonal-emelkedést hozhatnak. Ilyenek a zero trust, security by design, privacy by default, privacy by design, DevSecOps és más módszertanok,<sup>38</sup> fejlesztői megközelítések, amelyek kiterjedt alkalmazása egyelőre túlzottan idő- és erőforrásigényes, ezért az üzleti érdekek egyelőre gyakran felülírják a biztonsági szempontok mentén történő következetes alkalmazásukat.

Az ellenállóképesség növeléséhez mindenképpen a digitális szféra legjobban pozicionált szereplőinek magasabb szintű felelősségvállalására van szükség, a végfelhasználókra hárított felelősség jelenleg túl nagy, az egyének, a kis- és középvállalkozások, az állami igazgatási szervezetek és különböző közművek üzemeltetői korlátos kiberbiztonsági képességekkel és erőforrásokkal rendelkeznek, döntéseik, tetteik ugyanakkor gyakran messzemenő negatív következményekkel járhatnak.

<sup>37</sup> A szoftverfejlesztési életciklusokhoz lásd pl. Shah (n. d.).

<sup>38</sup> Például a DARPA által finanszírozott és a Michigan Egyetemen fejlesztett speciális chiptechnológia: Halfacree (2021).

### 3.7. Fizikai környezet

A digitális technológia fizikai oldalról a működtetés előfeltételeként egyrészt a folyamatos (és ideálisan redundáns) elektromos energia-ellátástól,<sup>39</sup> másrészt a nagyobb szolgáltatások háttérben működő szerverparkok vonatkozásában a száraz, tűztől és más haváriáktól védett, klimatizált-hűtött elhelyezéstől függ.

Ezeket feltételeket nem elegendő egy-egy kulcsprojekt vonatkozásában egyszer teljesíteni, a folyamatos fejlesztések, bővítések, az eszközök természetes avulása soha véget nem érő beruházási szükségleteket támaszt az üzemeltetéssel szemben. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a kritikus infrastruktúrákra, a Kibertv. hatálya alá tartozó szervezetekre, vagy éppen a DORA rendelet hatálya alatt működő pénzügyi szférára, de a gyakorlatban minden olyan szervezetre, ahol a szolgáltatások fenntartása, a magas rendelkezésre állás prioritás, ott a üzlet-folytonossági tervezés a helyszíni redundáns eszközök és energiaforrások mellett a legrosszabb esetben az alternatív üzemelési helyszínekre is kiterjed, ahonnan annak készütségi szintjétől függően az adott szervezet működés némi átállást, és előkészületeket követően tovább folytatható.

A klímaváltozás kapcsán egyre komolyabb és drágább problémát jelent a mérsékelt, vagy trópusi égőkben lévő országok adattárházai vonatkozásában a folyamatos hűtés és energia-ellátás. Az adott ország elektromos energiahálózatának felépítése,<sup>40</sup> a szomszédos országokkal való összeköttetések alapvetően meghatározzák a hálózat rugalmasságát. Az egyenletes és változó termelési kapacitású energiatermelés megfelelő szintje nagyon fontos, tekintettel arra, hogy az ingadozó hozamú megújulókat komoly szabályozási nehézségeket tudnak okozni az áramhálózatok szabályozásában, ezért jelentősek azok a törekvések is, amelyek az energiátárolás fejlesztését célozzák.

Kevésbé hétköznapi, de drasztikus következményekkel járhat még az elektromágneses spektrumban működő digitális technológiák vonatkozásában a napkitörések jelensége, amelyek már több alkalommal okoztak jelentős üzemzavarokat,<sup>41</sup> és a védekezés is elég nehéz ellenük, de a legfontosabb infrastruktúrák vonatkozásában ezzel az eshetőséggel is érdemes számolni.

### 3.8. Időtényező

Az időtényező a digitális technológiák vonatkozásában drámai fontossággal bírhat, mivel teljesen tipikusak az automatizált, vagy fél-automatizált megoldások, amelyek az emberi felfogóképességet jócskán leahagyva törekszenek a maximális hatékonyságra. A gazdasági életből példaként hozhatók fel a hipergyors tőzsdei arbitrázs kereskedő-rendszerek, vagy az infrastruktúra és a fizikai környezet kapcsán már említett SCADA és ipari vezérlőrendszerek az energiaellátásban. A kiberbiztonságban is hétköznapiak számítanak azok az előre paraméterezett, sőt most már

<sup>39</sup> Az energetikai kritikus infrastruktúrák kiberbiztonságához részletesen lásd a SeconSys projekt keretében készült kézikönyvet: Angyal et al. (2023).

<sup>40</sup> Példaként lásd a Spanyolországot, Portugáliát és kisebb részben Franciaországot érintő 2025. április 28-i áramhálózati összeomlást, a feltételezett okokról röviden lásd az Institute for Energy Research előzetes áttekintő anyagát, kommentárját: IER (2025).

<sup>41</sup> Az USA-ban ezt meglehetősen komolyan veszik, és számos tanulmány készült már a témában, ami az elektromos hálózat ellenállóképességét elemzi. Ezek azonosítják is az aktuálisan sérülékenynek számító területeket, amivel segíthetnek megalapozni a rezilienciát növelő fejlesztéseket. Példaként lásd: Lucas et al. (2020).

öntanuló, és MI háttérrel megerősített adatforgalom-ellenőrző megoldások, amelyek szinte valószínű idejű védekezést tesznek lehetővé.

A szoftver és hardver sérülékenységeire vonatkozó információk jelentőségét jól mutatja, hogy ezek feltárására időnként a gyártó cégek is pályázatokat írnak ki, a dark weben szervezett bűnözők kereskednek velük, de nyilván ezek mindaddig őrzik meg „értéküket” amíg az elsők közt, a hatékony javítócsomagok telepítése, vagy más védelmi intézkedések alkalmazása előtt lehet ezeket bevetni. Ezek között is kiemelt szerepet játszanak a teljesen ismeretlen, ún. zero-day sérülékenységek, amelyek a nyilvánosság számára nem ismertek nem csoda, hogy az ilyen tudás számít a legnagyobb értéknek, és nem csupán a bűnözők, de akár a multipolarításra jellemző kibertéri műveletek kapcsán egyes ellenérdekelt államok, és a számukra technikai megoldásokat, „kiberfegyvereket” fejlesztő és szállító specializált vállalkozások számára is.<sup>42</sup>

Kicsit lassabb, emberközelibb időhorizonton az adott célpont kitettségét növelheti egy-egy különleges, kiemelt időszak. Erre jó példa lehet egy választási eljárást kiszolgáló rendszer a választás napján, egy online szerencsejátékkal foglalkozó weboldal nagyobb sportesemények esetén, vagy egyszerűen csak üzemeltetési szempontokból egy e-közigazgatási felület valamely jogszabályban rögzített kötelező adatszolgáltatási határidő környékén.

Összegezve a fenti szempontok rövid értékelését elmondható, hogy a 21. századi infokommunikációs rendszerek működése mélyen összefonódik a társadalom egészével, és ezáltal a bennük rejlő kockázatok is komplex módon jelentkeznek. A szabályozási környezet már szinte reménytelenül reaktív, ami a legjobb esetben is csak követni tudja a technológiai rendszerekből eredő veszélyeket. Ahhoz, hogy ezeket a kihívásokat kezelni tudjuk, multidiszciplináris, nemzetközi szempontokat mérlegelő, erőforrások vonatkozásában tartalékokat képző és előrelátó stratégiaalkotásra, valamint arra épülő szabályozási megközelítésekre van szükség.

Nem túlfeszítve a PMESII modell kereteit elmondható, hogy akad még értékes eszköz a katonai művelettervezés eszköztárában (pl. a kritikus képességeket, sebezhetőségeket, és követelményeket ábrázoló súlypontelemzés, vagy a stratégiai célkitűzéseket, eljárásokat és alkalmazási rendeket, illetve képességeket kifejtő ends-ways-means modell), ami megfelelő interpretáció mellett logikusan alátámasztott, követhető analízissel tenne levezethetővé fontos szakpolitikai lépéseket. A korlátos erőforrások melletti hibás, vagy nem kellően megalapozott döntések látszattmegoldásokhoz, zsákutcákhoz és a jelenlegi geopolitikai helyzetben növekvő kitettséghez vezethetnek.

#### 4. Összegzés

2025. március 31-én hosszú munkát követően kiadásra került a NIS2 és Kibertv. alapján is szükséges, több mint 12 év után frissített új nemzeti kiberbiztonsági stratégia.<sup>43</sup> Tartalmát nyilván a jogszabályi keretek, elsősorban az EU szabályozási generációváltása és annak horizontjának drasztikus tágulása határozta meg, de ha csak a jelen dolgozatban a stratégia építés egy lépésének tekinthető fő kockázatok meghatározását nézzük, itt is némi ötletszerűséggel és nem feltétlenül átfogó elemzéssel találkozunk, habár vannak a stratégiának ilyen részei is. A stratégia a 3. pontjában azonosítja a legnagyobb kihívásokat, és ezek a válságok megjelenése

<sup>42</sup> Lásd pl. az izraeli NSO Group által fejlesztett és notóriussá vált a Pegasust, háttérhez lásd pl. a Council of Foreign Relations összefoglalóját: Robinson (2022).

<sup>43</sup> 1089/2025. (III. 31.) Korm. határozat, Magyarország Kiberbiztonsági Stratégiájáról.

(máshogy romló biztonsági környezet), az egyén és társadalom összhangjának megzavarása (káros hatások szociális kohézióra), függőség kialakulása (ami szintén szociális elem), ellátási láncok megzavarása (ami értékelhető gazdasági és infrastrukturális problémaként is), valamint az adatbiztonság sérülékenysége (ami képességbeli, gazdasági, szociális kérdés is lehet). A stratégia becsületére legyen mondva, hogy több más fent említett elem azért megjelenik benne a bevezetőben, a fontos szereplők azonosításában, de azért lehet néhány vonatkozásban hiányérzete az olvasónak, ha kifejezetten stratégiakészítési módszertant (Vikman, 2023), logikusan egymásra épített elemeket keres a dokumentumban.

Véleményem szerint a PMESII-PT és más modellek alkalmazása összetettebb képet adhat mint a tisztán technikai szemléletű, aktuális, „divatos” fenyegetésekre koncentrááló felsorolások, különösen azzal, hogy egy társadalmat több szempontból közelít meg, így az elemzőt is elsősorban a védendő érdekek irányából gondolkoztatja el, és ezzel a politikai/szakmai döntéshozatalt segítheti az erőforrások vonatkozó döntésekben egyrészt az ország/szervezet prioritásainak és a rendelkezésre bocsátott erőforrások mennyiségének, minőségének és összetételének meghatározásában.

Azzal együtt több fontos elem is megjelent az új stratégiában, ami a szakpolitikában is korszerű szemléletet jelez. Ezek közül, részben ezeket továbbfejlesztve valószínűleg egyet lehet érteni azzal, hogy szüksége lenne már rövid távon is paradigmaváltásra a biztonságért viselt felelősség elosztásában a fogyasztó/ügyfél, gyártó/szolgáltató, szabályozó/felügyelet között, valós és hatékony ellenőrzésre a termékek és szolgáltatások és azok igénybevétele felett (akár harmadik felekkel, garantomokkal). Konkrét lépéseket kellene tenni közösségi és nemzeti szinten egyaránt az adatok védelme, ellenőrzése feletti kontroll visszaszerzésére, ezek védelmi-biztonsági érdekű megismerésének jogállami garanciákkal körbezárt lehetőségével. A minőség-ellenőrzés, terméktámogatás, és -fejlesztés színvonalának emelése, a szoftvertermékek kellékszavatosságának hagyományosan felelősségkizáró/minimalizáló megközelítése helyett, valamint, a szerzői jogi korlátok esetleges lazítása biztonsági érdekből a meglévő interoperabilitási visszafejtés lehetőségének bővítésével szintén praktikus eszközök, amelyek előrelépést jelenthetnének biztonsági szempontból.

A jelenlegi geopolitikai közegben egy ilyen széleskörű konszenzust igénylő témakörben viszont sajnos nem várható egy valóban tartalmi nemzetközi összefogás egy átfogó szabályozás megalkotása a széttartó biztonsági, és gazdasági érdekek miatt, továbbá Európának továbbra is komoly fejtörést okoz majd a technológiai szektorának relatív versenyhátránya, és az Európán kívüli tech-cégek hatékony visszaszorítása a közösségi jog keretei közé.

Nemzeti szinten lehetséges intézkedések, legalábbis állami oldalról praktikusán egyrészt az állami IKT beszerzéseknél minél magasabb és számonkérhető biztonság színvonal megkövetelése, másrészt a digitális technológiák és biztonságos felhasználásuk kapcsán bármely szinten érintett állami szervezetek tevékenységének, fejlesztéseinek, és működésének hatékony összehangolása, akár egy egyesített, dedikált, a nemzetbiztonsági közegből kimozdított (és így kevésbé félelmetes) önálló központi kiberbiztonsági hatóság és incidenskezelő kialakításával, amire jó példákat ismerünk Németországból (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik)<sup>44</sup> vagy Nagy-Britanniából (National Cyber Force).<sup>45</sup>

A negatív tendenciákkal szemben szerencsére szembeállítható a kiberbiztonsági ipar néhány fontos fejlődési trendje, amely a regulatív és pénzügyi ösztönzők megfelelő kalibrálása esetén, széles körben elterjedve komoly biztonsági színvonal-emelkedést hozhatnak. Ilyenek a zero trust, security by design, privacy by default, privacy by design, DevSecOps és más mód-

<sup>44</sup> Bővebben lásd: Vikman (2021).

<sup>45</sup> Bővebben lásd: Farkas (2022).

szertanok, fejlesztői megközelítések. Ezek kiterjedt alkalmazása állami szorítás nélkül továbbra sem várható minden esetben, idő- és erőforrásigényük miatt, ezért az üzleti érdekek továbbra is várhatóan felülírják a biztonsági szempontok mentén történő következetes alkalmazásukat<sup>46</sup>.

### Hivatkozások

- Abrahamsson, P., Salo, O., Ronkainen, J., & Warsta, J. (2002). Agile Software Development Methods: Review and Analysis. *VTT Publications*, 478. <https://doi.org/10.48550/ArXiv.1709.08439>
- Affleck, R. T., Roningen, J. M., Macpherson, J. S., Tracy, B., & Voyadgis, D. E. (2015). *Analysis of Operational Data*. Engineer Research and Development Center. Online: <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA624478.pdf>
- Angyal I., Arató Gy., Bakos B., Baranya Zs., Bocsok V., Bogács T. J., Bonnyai T., Buttyán L., Csatár J., Danyek M., Deák V., Faragó J., Görgey P., Gyebnár G., Illés G., Kocsis T., Krasznay Cs., Molnár F., Ölvegyi R., Pfeiffer Sz., Pongrácz P., Sípos R., Szabó-Nyakas Zs. Cs., Szádeczky T., Szent-Királyi B., Winter G., & Zámbo M. (2023). *Villamosenergetikai ipari felügyeleti rendszerek kiberbiztonsági kézikönyve 2022*. SeConSys. Online: <https://seconsys.eu/#kezikonyv>
- Carter, S., King, J., Lothian, J., & Younkers, M. (2023). *Model-Driven DevOps. Increasing agility and security in your physical network through DevOps*. Addison–Wesley.
- Danezis, G., Domingo-Ferrer, J., Hansen, M., Hoepman, J.-H., Le Métayer, D., Tirtea, R., & Schiffner, S. (2014). Privacy and Data Protection by Design – from policy to engineering. ENISA. <https://doi.org/10.2824/38623>
- Das, BK S., & Chu, V. (2023). *Security as Code. DevSecOps Patterns with AWS*. O’Reilly.
- Dobák I., & Babos S. (2021). A biztonságtudatosítás lehetőségei a 21. századi platformok fényében. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 9(4), 18–34. <https://doi.org/10.32561/nsz.2021.4.2>
- Dobák I., & Kenedli T. (2024). Információszerzési tendenciák és kihívások a kibertérben rejlő lehetőségek és a mesterséges intelligencia. In Farkas Á., Kelemen R., & Vikman L. (Szerk.), *Kibertéri műveletek és ellenálló képesség. A kibertéri műveletek egyes állami és jogi kérdései* (pp. 143–188). Gondolat Kiadó.
- Ducote, B. M. (2010). *Challenging the Application of PMESII-PT in a Complex Environment*. School of Advanced Military Studies, United States Army Commands and General Staff College. Online: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA523040.pdf>
- ENISA. (2024). *ENISA Threat Landscape 2024*. Online: <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2024>
- Erdélyi J. O., & Goldsmith, J. (2018). Regulating Artificial Intelligence: Proposal for a Global Solution. *AIES ,18: Proceedings of the 2018 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*, 95–101. <https://doi.org/10.1145/3278721.3278731>
- Europol. (2024). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2024*. Online: <https://tinyurl.hu/UqXG>
- Faily, S. (2018). *Designing Usable and Secure Software with IRIS and CARIS*. Springer.

<sup>46</sup> Az elmúlt időszakban az IKT technológia biztonsági aspektusát tárgyaló szakirodalom nagy fejlődést mutat, lásd erre kiragadott példaként: Neumann (2024), Das és Chu (2023), Carter et al. (2023), Saini és Raj (2022), Kohnfelder (2022), Riberio (2021), Merkow (2020), Faily (2018).

- Farkas Á. (2022). The UK'S National Cyber Force: Beginning of a Hybrid Trend or New Answer for Cyber Domain. *Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper*, 2. Online: <https://tinyurl.hu/3ohc>
- Farkas Á., & Kelemen R. (Szerk.). (2023). *A fejlődés fogságában?*. Gondolat Kiadó.
- Farkas Á., & Kelemen R. (Szerk.). (2024a). *Kibertér és biztonság egyes jogtani és államtani kérdései*. Universitas-Győr.
- Farkas Á., & Kelemen R. (2024b). *National Security and Cyberspace*. Universitas-Győr.
- Fazekas F. (2022). A NATO átfogó művelettervezési útmutatójának evolúciója. *Hadtudomány*, 32(4), 45–61., <https://doi.org/10.17047/Hadtud.2022.32.4.45>
- Hacker, P., Engel, A., & Mauer, M. (2023). Regulating ChatGPT and other Large Generative AI Models. *FACCT '23: Proceedings of the 2023 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 1112–1123. <https://doi.org/10.1145/3593013.3594067>
- Hacker, P. (2023). *AI Regulation in Europe: From the AI Act to Future Regulatory Challenges*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2310.04072>
- Halfacree, G. (2021). „Unhackable” MORPHEUS Chip Passes Its First Public Test, DARPA's FETT Bug Bounty, Unhacked. *hackster.io*. Online: <https://tinyurl.hu/aLlp>
- Institute for Energy Research (IER). (2025. április 29.). *What Caused Spain and Portugal's Massive Power Outage?*. Online: <https://tinyurl.hu/4DXZ>
- Jurevicius, O. (2025). PMESII-PT Explained. *Strategic Management Insight*. Online: <https://strategicmanagementinsight.com/tools/pmesii-pt>
- Kajtár G. (2016). Szükséghelyzet vagy önvédelem? Vitatott jogalapok a terrorizmus elleni „háborúban”. *Jog – Állam – Politika*, 8(2), 57–74. Online: [https://epa.oszk.hu/03000/03010/00002/pdf/EPA03010\\_jap\\_2016-02\\_057-074.pdf](https://epa.oszk.hu/03000/03010/00002/pdf/EPA03010_jap_2016-02_057-074.pdf)
- Kiswani, J., Dascalu, S., & Harris, F. (2022). Software Development: Past, Present, and Future. In F. Harris, A. Redei, & R. Wu (Eds.), *Proceedings of 31st International Conference on Software Engineering and Data Engineering*, 88, 1–7. <https://doi.org/10.29007/qzrd>
- Kohnfelder, L. (2022). *Designing Secure Software. A Guide for Developers*. No Starch Press.
- Kovács L., & Krasznay Cs. (2024). Digitális Mohács 3.0. *Hadtudomány*, 34(3), 40–55. <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2024.34.3.40>
- Lucas, G. M., Love, J. J., Kelbert, A., Bedrosian, P. A., & Rigler, E. J. (2020). A 100-year Geoelectric Hazard Analysis for the U.S. High-Voltage Power Grid. *Space Weather*, 18(2), e2019SW002329. <https://doi.org/10.1029/2019SW002329>
- Merkow, M. S. (2020). *Secure, Resilient, and Agile Software Development*. CRC Press.
- Neumann M. (2024). *Bevezetés a kiberbiztonsági projektmenedzsmentbe*. Universitas-Győr.
- Palicz T., Bonnyai T., Bencsik B., Pintér L., Dombrádi V., Joó T., Bor O., & Hornyik Zs. (2010). Biztonságtudatosság a kibertérben – a 2020-as országos lakossági felmérés eredményei. *Belügyi Szemle*, 70(2), 395–418. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.2.11>
- Quinn, M. (2024. július 2.). Supreme Court declines to review scope of Section 230 liability shield for internet companies. *CBS News*. Online: <https://tinyurl.hu/r3Gt>
- Ribeiro M. (2021). *Learning DevSecOps*. O'Reilly.
- Riley, T. (2024. szeptember 30.). Cops Battle Data Brokers for Privacy in Constitutional Clash (1). *Bloomberg Law*. Online: <https://tinyurl.hu/rnuz>
- Robinson, K. (2022. március 8.). *How Israel's Pegasus Spyware Stoked the Surveillance Debate*. Council on Foreign Relations. Online: <https://tinyurl.hu/nLpC>
- Rodgers, C. M., Ellingson, S. R. & Chatterjee, P. (2023). Open Data and transparency in artificial intelligence and machine learning: A New Era of Research. *FI000Research*, 12(387). <https://doi.org/10.12688/fi000research.133019.1>

- Shafiq, S., Mashkoo, A., Mayr-Dorn, C., & Egyed A. (2020). Machine Learning for Software Engineering: A Systematic Mapping. *CoRR – Computing Research Repository*, abs/2005.13299. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2005.13299>
- Saini, K., & Raj, P. (2022). *Advancing Smarter and More Secure Industrial Applications Using AI, IoT, and Blockchain Technology*. IGI Global.
- Schmitt, M. N. (Szerk.). (2017). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge University Press.
- Shah, T. (n. d.). *Software Development Life Cycle*. Online: [https://www.academia.edu/35735644/Software\\_Development\\_Life\\_Cycle](https://www.academia.edu/35735644/Software_Development_Life_Cycle)
- Sophos. (2024). *Sophos 2024 Threat Report: Cybercrime on Main Street*. Online: <https://www.sophos.com/en-us/content/security-threat-report>
- Susskind, J. (2021). *Politika a jövőben. Életünk a technológia uralta világban*. Athenaeum.
- Tanenbaum, A. S., & Wetherall, D. J. (2013). *Számítógép-hálózatok* (3. kiadás). Panem Könyvek.
- Turk, D., France, R., & Rumpe B. (2002). Limitations of Agile Software Processes. In: *Third International Conference on Extreme Programming and Flexible Processes in Software Engineering, XP2002, May 26–30, Alghero, Italy*, 43–46. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1409.6600>
- United Nations (UN). (2021). *Open-Ended Working Group on Information and Communication Technologies*. Online: <https://tinyurl.hu/bFVV>
- Vikman L. (2024). Az online dezinformáció jogi kezelésének nemzetközi mintái az internet és az online média szabályozásában. *In Medias Res*, 13(2), 198–212. <https://doi.org/10.59851/imr.13.2.13>
- Vikman L. (2023). Gondolatok a kiberbiztonsági stratégiák fejlesztésére vonatkozó nemzetközi útmutató kapcsán. In Farkas Á., & Kelemen R. (Szerk.), *A fejlődés fogságában?* (pp. 97–105). Gondolat Kiadó.
- Vikman L. (2021). A német kiberbiztonsági szisztéma áttekintése. Szervezeti keretek, különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatok és a hadsereg szerepére és kapcsolatára, valamint a szabályozási háttér alakulására. *Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper*, 2. Online: [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/2\\_2021\\_MIC\\_RP.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/2_2021_MIC_RP.pdf)
- Vikman L. (2021). A művelettervezés jogi feladatai. *Honvédségi Szemle*, 149(2), 44–56. <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.2.4>



# FELADATMEGOSZTÁS A KÖZPONTI KORMÁNYZATI ÉS ÖNKORMÁNYZATI SZERVEK KÖZÖTT

*Kísérlet egy szempontrendszer meghatározására*

KÁLMÁN ORSOLYA\* 

\* PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. E-mail: [kalman.orsolya@hallgato.ppke.hu](mailto:kalman.orsolya@hallgato.ppke.hu)

## Absztrakt

A közfeladatok ellátása alapvetően történhet dekoncentrált szervek által, illetve decentralizált, önkormányzati szervek által. Az, hogy a jogalkotó melyik szervtípust részesíti előnyben egy konkrét feladat kapcsán, az adott terület és időszak szerint változhat, hiszen ez leginkább egy államszervezési kérdés. Mégis megfogalmazódhat a kérdés: a politikai szempontokon túl, milyen elvek mentén dönt a jogalkotó egy-egy feladat helyéről az államszervezet belül? Milyen tényezők befolyásolják azt, hogy az adott feladatot mely szerv lássa el? Kutatásom során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy hogyan lehet jól elhelyezni a feladatokat. Ehhez megvizsgáltam az általam a téma kapcsán kiemelkedően fontosnak tartott elveket és értékeket, majd igyekeztem csoportosítani azokat. Így a tanulmány során is ezt a tematikát követve először foglalkozom majd a jogon kívüli elemekkel – mint a politika és a társadalom –, majd vizsgálom a joghoz szorosabban kötődő elveket, amelyek mentén álláspontom szerint választ kaphatunk a fentebb feltett kérdésekre. A tanulmány célja tehát egy szempontrendszer megfogalmazása, felállítása, amely a későbbiekben zsinórmértékként szolgálhat a jogalkotó számára.

## Kulcsszavak

központi államigazgatás, helyi önkormányzat, feladatmegosztás, közfeladatellátás, helyi közügy, szubszidiaritás

## Abstract

Basically, public tasks can be performed by decentralized bodies or by decentralized, local self-governmental bodies. Which one the legislator prefers may vary depending on the area and period, as this is primarily a matter of state organization. Nevertheless, we may still ask the question: beyond politics, what principles does the legislator use to decide on the location of a given task within the state organization? What factors influence which body performs a given task? In my research, I sought to answer the question of how tasks can be allocated effectively. To

this end, I examined the principles and values that I considered to be of paramount importance in relation to the topic, and then attempted to group them. Thus, following this theme in my study, I will first deal with elements outside the law, such as politics and society, and then with principles closely related to the law, which, in my opinion, can provide answers to the questions posed above. The aim of the study is to formulate and establish a set of criteria that can serve as a guideline for legislators.

### Keywords

central government, local self-government, division of tasks, local public affairs, subsidiarity

## 1. Bevezető

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Ennek értelmében a helyi közügyek intézésére alapvetően az önkormányzatok hivatottak. Napjainkban azonban érzékelhető, hogy nem minden helyi közügyhöz tartozó feladatot lát el önkormányzati szerv, amelynek számos oka lehet. Fontos kiemelni, hogy a ‘kúszó centralizáció’ (Aksztejn et al., 2024) nem csak hazánkban megfigyelhető jelenség, hanem több európai államban is tapasztalható, mint például Lengyelországban és Spanyolországban. Ezt a jelenséget az autonómia (elsősorban a pénzügyi autonómia) visszaszorulása, illetve hatáskörök elvonása jellemzi, amelyet bőrükön érezhetnek a magyar önkormányzatok is az utóbbi bő évtizedben. Az 1990-es évek környékén, a rendszerváltás időszakában jellemző volt az a tendencia – különösen a kelet-európai országokban, így hazánkban is –, hogy az államok a decentralizációban látták a demokratikus berendezkedés egyik kulcsát. Azonban mára már tisztán látható, hogy a decentralizáció – az ezredforduló előtti nézetektől eltérően – nem egyirányú út. A politikai, gazdasági és társadalmi környezet hatással van az államszervezet felépítésére, ezzel együtt pedig az önkormányzatok szervezeten belüli helyzetére, az általuk ellátott feladatokra is. A válságok nyomán pedig több országban a központi irányítás szerepének erősödése figyelhető meg.

De vajon mi alapján dönt arról a jogalkotó, hogy mely feladatot hova és milyen típusú szervhez telepíti? Mitől függ, hogy az adott feladatot az önkormányzatokra vagy esetleg a központi államigazgatás valamely szereplőjére bízza? A tanulmány során a hazai, illetve nemzetközi szakirodalom felhasználásával kerestem a választ a fenti, a feladatok elosztásával kapcsolatos kérdésekre. A tanulmányban kísérletet tettem arra, hogy meghatározzam azon szempontokat és elveket, amelyeket figyelembe kell vennie a jogalkotónak amikor egy-egy feladat helyét szeretné meghatározni az államszervezetben. A tanulmány tehát elsősorban a hazai, illetve a nemzetközi szakirodalomra támaszkodva, elméleti síkon igyekszik választ adni a fenti kérdésekre. A tanulmánynak nem célja és nem is lehet célja a téma teljeskörű áttekintése, csupán támpontokat igyekszik meghatározni egy szélesebb körű további kutatáshoz, hiszen az önkormányzatok szerepe, azon belül is az általuk ellátott feladatok a mai napig meghatározó kérdések nemcsak hazánkban, de a környező államokban is. Azért sem törekedhet a tanulmány a teljességre, hiszen a téma komplex jellegéből következik, hogy közel sem elégséges a jogi szempontokat figyelembe vennie a jogalkotónak, amikor egy-egy feladat helyéről dönt az államszervezetben.

Az önkormányzatokkal szemben támasztott igények magasak és folyamatosan nőnek napjainkban is. Nem is csoda, hiszen az önkormányzatoknak sokrétű feladataik ellátása mellett egyszerre kell megfelelniük a hatékony, eredményes, magas színvonalú szolgáltatásnyújtás és jó

teljesítmény iránti igényeknek. Emellett a gyors reagálásnak és a rugalmasságnak kell jellemeznie őket. Fontos azonban, hogy a demokratikus kormányzás követelményével és a jogszabályokkal is összhangban legyenek, ezzel összefüggésben pedig elszámoltathatónak kell lenniük. Ahhoz, hogy megfelelően tudjanak működni, a polgárok bizalmát is élvezniük kell. Mindezt sokszor úgy, hogy különböző okok miatt (pl. költségvetési) megszorításokkal kell szembenézniük (Schwab et al., 2017, 11, 102). Ezen összetett szempontrendszernek való megfelelés nem kis kihívást jelent, mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazók szempontjából. A tanulmány célja tehát egy olyan szempontrendszer sarokköveinek meghatározása, amely akár segítségére lehet a jogalkotónak, amikor egy-egy feladat ellátási helyét szeretné megtalálni a közfeladatellátás rendszerében.

## 2. Feladatok megosztásának jogon kívüli aspektusai: a politika és a társadalom

A lakosság szempontjából alapvető fontosságúak a funkcionális és a demokratikus elemek, ezek közül is kiemelkedő szerepe van a hatékonyságnak és a hatásosságnak. Európában jellemzően régre nyúlik vissza a részvételi demokrácia, hagyományosan meghatározó súlya van a társadalomban is. Emellett elmondható az önkormányzati szintről, hogy ez élvezi a legnagyobb bizalmat a társadalom egésze szempontjából, hiszen közel van a lakossághoz és maguk közül választották a vezetőiket, így gördülékenyebb a számonkérésük is (Schwab et al., 2017, 102). Józsa Zoltán a helyi önkormányzat működésének két legfontosabb mutatóját is a lakosság szempontjából határozza meg, amikor a helyi érdekképviselő eredményessége és a szolgáltatások színvonalának meghatározó jellegéről ír. Egyúttal hozzáteszi, hogy ez a két szegmens a demokrácia fokmérője is lehet egy országban (Józsa, 2006, 42). Alátámasztja ezt az is, hogy a közösség által adott bizalom, illetve az alacsony szintű korrupció mind jellemző azokban az országokban – például a skandináv államokban –, ahol magas az autonómia szintje. Ez is bizonyítja, hogy összefüggést lehet felfedezni a helyi autonómia és a helyi demokrácia között, és mindezek összefüggést mutatnak a gazdaságilag stabil, erős országokkal (Schwab et al., 2017, 111).

Empirikus kutatások mutatják, hogy a lakosság nagyrészt az önkormányzatok általi közszolgáltatás-biztosítást preferálja (Kákai & Vető, 2019), elismerve a helyi viszonyok ismeretét mint hozzáadott értéket. Az is kimutatható, hogy ennek ellenére a lakosság sem bízik vakon az önkormányzati feladatellátásban, ugyanis a többség szerint alapos vizsgálatok alapján lehet csak eldönteni, hogy állami szervek vagy önkormányzatok lássák el a feladatokat (Kákai & Vető, 2019). Emellett meg kell jegyezni azt is, hogy a lakosság nem tudja és feltételezhetően nem is igényli annak követését, hogy az egyes feladatok ellátását éppen melyik szerv végzi. Végeredményben a társadalom szempontjából az a fontos, hogy elérhető legyen az adott szolgáltatás, és megfelelő színvonalon biztosítsák azt a szolgáltatás igénybe vevői számára (Kákai, 2019, 107). Érdekes, hogy alapvetően azon országokban tud nőni az önkormányzatokba vetett bizalom, ahol az önkormányzatok megfelelő mozgástérrel rendelkeznek a közfeladatok ellátása terén. Hazánkban – a 2010-es években bekövetkezett centralizáció ellenére – mégis megfigyelhető, hogy az önkormányzatokba vetett bizalom erősödött, amely érdekes paradox helyzetet teremt. Ebből is látható, hogy az önkormányzatokba vetett bizalom alapkövét nem feltétlenül az önkormányzatok által ellátott feladatok határozzák meg, bár kétségkívül jelentős mértékben hat rá. De mellette fontos tényező még a társadalom, illetve politikai kultúra, a centralizáció és decentralizáció mértéke, az intézményi környezet, illetve a helyi életkörülmények (Pálné, 2019). Ez látszik abból is, hogy az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztásban az állam felé történt eltolódás ellenére a településhez kötődő feladatok ellátására a lakosság továbbra is az önkormányzatokat tartja megfelelőnek (Badó et al., 2020, 115–125, 128).

A fentiekből is látható, hogy a közfeladatellátás, ezen belül is az önkormányzati rendszer, csak úgy működhet jól, ha az figyelembe veszi a társadalmi igényeket. Ez az önkormányzatok kettős természetéből is adódik, mely szerint egyszerre töltenek be szolgáltató és végrehajtó szerepet (Marcou & Verebélyi, 1993, 242). Az önkormányzati feladatellátás akkor működhet jól, ha a helyi döntéshozók bizonyos mértékben függetlenek a központtól, azonban a helyi társadalommal szoros kapcsolatban állnak (Gajduschek, 2012, 64). A helyi közösség igényeit ugyanis a helyi döntéshozók képesek leginkább felmérni, annak megfelelően cselekedni. Ehhez szükséges bizonyos szintű autonómia, amelyet nyilvánvalóan a központ biztosít számukra. Ha bármely elem szempontjából deficités helyzet áll elő, abban az esetben a társadalmi igények helyett a politika érdekei kerülnek a középpontba (Gajduschek, 2012, 64).

### 3. Jogi szempontok, elvek

Az intézményi szabályok ismerete rendkívül fontos, ám közel sem elégséges a közfeladatellátás működésének megértése szempontjából. Éppen a magyarországi önkormányzatok példája mutat rá arra, hogy ugyan az alkotmányos keretekben nem történt változás, azonban világosan látható, hogy az önkormányzatok mozgástere szűkült az egész rendszert érintő centralizáció hatására (Dobos, 2018, 155), mely a hatáskör elvonásokban nyilvánult meg leginkább. Ugyan törvényi szinten nem tapasztalhatóak szembetűnő változtatások, azonban a gondolkodásmódban történtek elmozdulások. A centralizációs folyamat nyomán bekövetkező hatáskör elvonások és pénzügyi megszorítások következtében a helyi autonómia szintje csökkent, ezzel lényegében a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) által elvárt fejlődés megakadt, sőt ellentétes irányt vett (Nagy, 2019, 9–10). Ez aggályosnak mondható még abban az esetben is, ha ez jogi következménnyel – a szó szoros értelmében vett szankcióval – nemzetközi jogi szempontból nem jár.

#### 3.1. A helyi önkormányzatok nemzetközi és uniós jogi keretei

Napjainkra kialakultak olyan nemzetközi normák, amelyek megpróbálnak zsinórmértékként szolgálni. Ezek közül is kiemelkedik a Charta, amelynek alapja a széleskörű konszenzus a benne foglaltatott alapvető – önkormányzatokhoz kapcsolódó – demokratikus értékekkel kapcsolatosan. A Charta ugyanis már a preambulumban lefekteti a helyi önkormányzatok mint a demokratikus rendszerek alapintézményének, valamint a lakosság közügyekben való részvételének jelentőségét.<sup>1</sup> Hangsúlyozandó, hogy a Chartában foglalt általános alapelveket az államok magukra nézve kötelezőnek ismerik el, azok nem pusztán ajánlások. Nem szabad döntés azok megtartása a részes államok részéről (Szente, 2014, 33–34), azonban a Chartában foglalt elvek gyakorlati megvalósítása során több probléma is felmerülhet. Ez egyrészt a Charta által megfogalmazott elvek túlságosan általános jellegéből fakad (bár felmerül a kérdés, hogy ez egyáltalán probléma-e). Szente Zoltánhoz csatlakozva, meglátásom szerint nem feltétlenül, mivel ezek az elvek az alapító tagállamokban már léteztek, a csatlakozó államok pedig előre ismerik a nemzetközi szerződés tartalmát. A probléma azzal kapcsolatosan merülhet fel, hogy ezen alapelvek jelentése országonként eltérő lehet. A néhol homályos rendelkezésekből következik, hogy a szerződés megvalósulásának ellenőrzése, betartatása nem kevés nehézséget rejt magában. To-

<sup>1</sup> Charta preambulumban.

vábbi nehézséget szül, hogy az Európa Tanács nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek segítségével jogilag kikényszeríthetővé válna a Chartában foglaltak alkalmazása. Ám ettől még a részes államok nem nézik jó szemmel, ha valamelyik tagállam figyelmen kívül hagyja a közös minimumokat, így politikai ára biztosan van azok megsértésének (Szente, 2014, 34).

Érdekes, hogy a fenti nemzetközi szerződésben megjelenő alapelveket az Európai Unió tagállamai is elfogadják, ám a nemzetközi szerződésen túl nincs harmonizációs igény az önkormányzatokkal kapcsolatos strukturális, felelősségi, pénzügyi és helyi demokrácia formái szempontjából (Marcou & Verebélyi, 1993, 238). Annak ellenére azonban, hogy az államok közigazgatási rendszerének kialakítása mind a mai napig tagállami hatáskör, uniós szervezetek is hatást gyakorolnak az önkormányzati rendszerek felépítésére. Különösen igaz ez a posztkommunista országokra, ahol a rendszerváltás körüli reformokra nagymértékben hatással voltak az európai uniós elvárások, kötelezettségvállalások, miközben látható, hogy az egyes országok közötti különbségek miatt sokszor nem kompatibilisek a reformok eszközei (Kacziba et al., 2016, 59). A legtöbb kelet-európai állam célja a rendszerváltáskor a nyugathoz történő felzárkózás volt, amelyhez különböző nemzetközi szervezetek nyújtottak segítséget a 1990-es években. Többek között az ENSZ, az OECD, az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete, a Világbank és az Európai Unió is részt vett az országok felzárkóztatásában, különböző pénzeszközök, szakmai bizottságok segítségével (Kovács, 2016, 61–71). A segítések iránya hasonló volt, minden szervezet zászlajára tűzte az akkor népszerűnek számító értékeket, mint decentralizáció, autonómia, szubszidiaritás, méretgazdaságosság. Arra azonban kisebb figyelem irányult, hogy miként lehetne ezeket az elveket úgy átültetni a rendszerváltó államok rendszerébe, hogy az illeszkedjen a jogrendszeren túl a hagyományokhoz és a társadalom berendezkedéséhez is.

### 3.2. Mit? – A feladatok jellegének jelentősége

Az állam által ellátandó feladatok jellemzően közügyek. Felmerülhet azonban a kérdés, mi számít közügynek? Mitől lesz egy feladat közügy, és hogyan határozható meg annak helyi jellege? Egyszerűen fogalmazva a közügy nem más, mint a társadalom és a közösség nagyrészt általánosan érintő kérdés. Jellemzően ide tartoznak a közösség irányításával, szervezésével kapcsolatos ügyek. A közügyek meghatározása elsősorban az Alaptörvény feladata, ezek pontosítása, egyértelműsítése pedig törvényi, illetve rendeleti szinten történik (Varga, 2017, 78–80).

A közügy lehet országos és helyi. A legtöbb államban a helyi közügyek körébe tartozó feladatokat az Országgyűlés, valamint maguk az önkormányzatok határozzák meg saját településükhöz igazítva. Az önkormányzati saját feladatok megállapításának nyilvánvalóan a törvény keretei között kell történnie. A Charta is megfogalmaz kritériumokat a helyi közüggyel kapcsolatosan,<sup>2</sup> melynek lényege, hogy a helyi közügyek jelentős részét az önkormányzatoknak kell ellátni. Annak meghatározása, hogy a jelentős rész követelménye a gyakorlatban mit jelent, komoly nehézségeket okoz az Európa Tanács ellenőrző szervének. Az Európa Tanács gyakorlatában megfigyelhető, hogy az önkormányzat helyi lakosságot érintő közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladat- és hatásköröket összességében vizsgálja. Ennek megfelelően a jelentős részt teljesültnek tekintik, amennyiben az önkormányzatok feladat- és hatásköre az előbb említettek tekintetében széleskörű közmegegyezés alapján megvalósul (Szente, 2014, 9). Látható tehát, hogy az önkormányzatoknak nincs kizárólagos hatáskörük a helyi közügyekkel kapcsos-

<sup>2</sup> Charta 3. cikk 1. pont.

latban. Magyarországon a 2010 előtti szabályozás ugyan még tartalmazott erre vonatkozóan korlátot – miszerint a helyi közügyhöz tartozó feladatokat csak kivételesen és törvényben lehet más szervhez utalni –,<sup>3</sup> azonban a 2012 utáni szabályozás nem tartalmaz ilyen kitétel (Árva et al., 2022, 208). Ez a hiányzó elem teszi lehetővé az egyes közszolgáltatások dekoncentrált szervhez történő átcsoportosítását. Érdekes lehet összevetni ezt a Charta által megkövetelt elvekkel és célokkal, hiszen így a szubszidiaritás elvének sérelme merülhet fel, amikor helyi közügyvel kapcsolatos feladatot más szervnek adnak át. Erre példa az általános iskolák működtetése,<sup>4</sup> vagy a védőnői szolgálat megszervezése,<sup>5</sup> amelyek ma már nem önkormányzati feladatok, hanem mindkét esetben dekoncentrált szerv felel a feladatellátás biztosításáért. Megjegyzendő, hogy a szubszidiaritás elve nem jelenik meg közvetlenül egy magyar jogszabályban sem, annak ellenére, hogy a Charta és az uniós szabályozás is megköveteli annak érvényesülését. Az elv törvényi szintű deklarációja ugyan nem elvárt, de érvényesülése igen, amelyet bizonyosan elősegíthetne, ha szövegezés szintjén is megjelenne a magyar jogszabályokban.<sup>6</sup>

Nem könnyű feladat azonban ennél pontosabb általános képet adni a helyi közügyvel kapcsolatosan. A különböző közösségek igényei, hagyományai, a települések mérete tág keretek között mozoghatnak, így a közügyek halmaza is ennek megfelelően változhat. A helyi önkormányzatok az államszervezet részei, így egyértelműen az általuk ellátott feladatok körét nagyban befolyásolja, hogy az államszervezet egészében mi is a helyi önkormányzatok rendeltetése (Balázs, 2024, 50).

A helyi közügy a helyi önkormányzatok által ellátandó feladat- és hatáskörök központi elemét adja, ezeket konkretizálják törvények és rendeletek. A feladatok tényleges ellátására a helyi önkormányzatok hivatottak, így a települési és területi önkormányzatok osztoznak rajtuk, annak megfelelően, hogy milyen jellegű, mekkora kiterjedésű, hatókörű az adott feladat. A helyi közügy fogalmát – a fentebb említett nehézségek okán – sem az Ötv., sem pedig az Möt.<sup>7</sup> nem határozza meg egzakt módon, annak ellenére, hogy az Alaptörvény is a helyi közügy fogalma köré építi az önkormányzatok szabályozását.<sup>8</sup> Lényegében elmondható, hogy a helyi közügy az önkormányzati feladatellátás magját képezi úgy, hogy a közügyek körét csak sejtetni engedi a szabályozás. Ez azonban csak a helyi közügy körébe tartozó feladatok körülhatárolását nehezíti, másik oldalról széles teret enged(ne) az önkormányzatoknak, hogy saját igényeik szerint vállaljanak feladatokat.

A helyi önkormányzatok közhatalmi tevékenységet gyakorolnak, közfeladatokat látnak el, közvetlenül is ők a közszolgáltatások szervezői. Az Möt. 4. § szerint a helyi közügy négy alkotóeleme közül az egyik a közszolgáltatások szervezése. Közszolgáltatásnak olyan feladatok minősülnek, amelyek közösségi szervezést igényelnek és a közös szükségletek kielégítését szolgálják. Helyi közszolgáltatás pedig a közszolgáltatásoknak azon köre, amelyek területileg körülhatároltak, mint például a közvilágítás biztosítása az adott településen (Horváth, 2002, 16).

Az önkormányzatok azonban jellemzően nem csak helyi közügyvel kapcsolatos feladatokat látnak el, hanem – mint az állam meghosszabbított keze – államigazgatási feladatokat is. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezeknél a feladatoknál nem érvényesülnek az autonómia-garan-

<sup>3</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 6. § (2) bekezdése.

<sup>4</sup> A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény 4. §.

<sup>5</sup> Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 6/B. § (2) bekezdése.

<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent a fogalom, erről ld. bővebben: 8/2021. (III. 2.) AB határozat.

<sup>7</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 4. §.

<sup>8</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése, 32. cikk (1) bekezdése.

ciák, valamint ezeket rendeletek is telepíthetik az önkormányzatokhoz, nem csak törvények, továbbá ezen feladatok címzettje jellemzően a polgármester vagy a jegyző (Hoffman, 2015, 91–92). 2010 előtt jelentősebb mennyiségű államigazgatási feladatot láttak el az önkormányzatok. Ehhez kapcsolódóan elmondható, hogy a nagy mennyiségben megjelenő államigazgatási feladatok képesek csökkenteni az önkormányzati autonómiát – ha csak közvetetten is – hiszen az önkormányzatok kapacitásait nagy mértékben foglalják le, amellyel együtt jár, hogy az önként vállalt feladatokra kevesebb forrás jut (Mann, 2011, 49–50). Jelenleg is megtalálható néhány államigazgatási feladat az önkormányzatok egyes szereplőjéhez delegáltan – tipikus példa erre az anyakönyvezés – azonban ez már korántsem akkora mértékű, mint 2010 előtt. Érdekes lehet megvizsgálni feladatellátás szempontjából azt a felvetést, miszerint az önkormányzatok egyáltalán ne lássanak el államigazgatási feladatokat, azonban hatékonysági és hozzáférhetőségi szempontból vannak olyan államigazgatási ügyek, amelyeket célszerű és logikus továbbra is a polgárokhoz legközelebbi szinten tartani.

A fentiekből kiolvasható, hogy bár egzakt definíciót nem találunk sem a hazai, sem a Charta szabályozásában, ám iránymutatások bőven akadnak. Ennek megfelelően helyi közügy körébe tartozik minden feladat, ami inkább a helyi lakosság érdekét szolgálja. Annak meghatározása, hogy mi tartozik jobban a helyi lakosság érdekeltségi körébe, egyedi esetekre vonatkoztatva lehet megállapítani. Hiszen amellett, hogy az önkormányzatok kötelező feladatként meghatározott ügyekben hasonló vagy ugyanolyan jellegű feladatokat végeznek országszerte, vannak olyan helyi specifikus körülmények, amelyek indokolják a mozgásteret a feladatellátással kapcsolatosan. Ezen feladatok ellátását pedig elsősorban – a Charta szabályozásával összhangban – a helyi önkormányzatokra kell bízni. Az elmúlt időkben jellemzővé vált az a folyamat, melyben a dekoncentrált szervek általi feladatellátást részesítették előnyben, a decentralizált, autonóm önkormányzati feladatellátással szemben. Remekül rámutat erre a folyamatra Rámhápné Radics Katalin kutatása, melyben a különböző jogszabályi változtatásokat mérte fel. Ennek során megállapította, hogy többek között az egészségügyi szolgáltatások és az oktatás területén is feladatelvonások voltak tapasztalhatók az utóbbi évtizedben. A megyei szintű centralizáció során jellemzően dekoncentrált szervekhez kerültek addigi önkormányzati, helyi közügyhöz tartozó feladatok. A területi önkormányzatoknak ezt követően csupán támogató jellegű feladatai maradtak, mint például az infrastruktúra biztosítása (Rámhápné, 2023, 96).

### 3.3. Hol? – A feladatellátás optimális szintjének meghatározása

A szubszidiaritás és a maradékelvűség, bár látszólag egymás ellentettjei, azonban – akárcsak a decentralizáció és dekoncentráció esetében – együttesen érvényesülnek az egyes államokban. Annál is inkább, hiszen mindkét elv megjelenik a Chartában is, így érvényesülnie kell az önkormányzatok és a központi államigazgatási szervekkel kapcsolatos feladatmegosztás során. A szubszidiaritás elvének értelmében az állampolgárokhoz legközelebb álló, hatékonysági szempontból legelőnyösebb szintnek kell megvalósítani a közfeladatokat.<sup>9</sup> Míg a maradék elv szerint minden olyan ügyben döntési jogosultsággal rendelkeznek az önkormányzatok, amely nincs kivonva a hatáskörükből.<sup>10</sup> Kecső Gábor értelmezése szerint a maradék elv – már csak a Charta szerkezeti megoldása miatt is – előrébb való, mint a szubszidiaritás elve (Kecső, 2015, 133), ezt azonban Varga Ádám vitatja, szerinte ugyanis a 4. cikk 2. pontja csupán a generálklauzula alkalmazása miatt szükséges, valójában megnyitja a lehetőséget a szubszidiaritás

<sup>9</sup> Charta 4. cikk 3. pont.

<sup>10</sup> Charta 4. cikk 2. pont.

széles körű érvényesülése előtt. Hozzáteszi, hogy a szubszidiaritás elve megteremti az alapot arra, hogy a közösségek saját ügyeikben döntéseket hozzanak (Varga, 2025, 4). Ezáltal a helyi közösségek választott képviselők útján döntenek, amely lényegében a helyi demokrácia alapja. A helyi önkormányzatok helyi közüggyel kapcsolatos feladat- és hatásköreinek szűkülése, elvonása nyomán nem minden esetben a szubszidiaritás elve sérül – hiszen például dekoncentrált feladatellátás esetén a legközelebbi szinten való ellátás és a hatékonyság követelményének érvényesülése esetén megfelel a szabályozás a szubszidiaritás követelményeinek (Varga, 2025, 5) –, hanem a decentralizáció és ezzel a helyi demokrácia is sérülhet. Hozzá kell tenni azonban, hogy a közfeladatok, helyi közügyek természete nem engedi, hogy külön-külön kezelje a jogalkotó az egyes szegmenseket, szinteket, hiszen a szakpolitikák megvalósulása komplex jellegű, többszintű struktúrát igényel. Így tehát elengedhetetlen, hogy pontosan elhatárolt, átgondolt szabályozás mentén és megfelelő finanszírozás mellett alakítsák ki a közfeladatellátást.

### 3.4. Hogyan? – Hatékonysági kérdések a feladatellátással kapcsolatosan

Bizonyos fokú autonómiára szükség van, hogy az önkormányzatok ne csak a központi hatalom végrehajtó szervei legyenek (Panara & Varney, 2013, 372). Ám kérdés, hogy mekkora ez a bizonyos fok? Hogyan határozható meg az a mérték, amitől azt mondhatjuk, hogy már elégedő/kielégítő az autonómia szintje? Az autonómia fogalmával, elemeivel kapcsolatos bizonytalanságok, az egyes jogtudósok közötti eltérő elképzelések, valamint a fogalom alkalmazásával kapcsolatos eltérések mind-mind csak nehezítik a témakör átláthatóságát (Ladner et al., 2016, 321).

Az önkormányzatok hatékonyságát több mutatóval is lehet mérni, ám a legjobban az autonómia mértékének vizsgálata hasonlítható össze. Az ugyanis magában foglalja a jogi kereteken és a formális intézményi szabályozásokon túl a gyakorlati megvalósulást is, vagyis a működési gyakorlatot és az egyes szereplők közötti viszonyrendszert (Dobos, 2018, 11). Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a társadalmi, gazdasági mutatókat, ugyanis azok is rendkívül árulkodóak a feladatok ellátásának hatékonysága szempontjából. Ebből következik, hogy a fogyasztóknak az ellátások színvonalával való elégedettsége legalább annyira fontos mérőeszköz, mint az intézményi feltételek mérése (Bartha et al., 2020, 78).

A pénzügyi önállóság jelentősége külön is kiemelkedő. Ez az önkormányzatok hatékonyságának mérésére remek mutató lehet, hiszen szoros összefüggés van a rendelkezésre álló pénzeszközök, azok szabad felhasználása és a társadalom érdekeinek kielégítése között. Az összehasonlításból látható, hogy Európa nem egységes, nagy szórások tapasztalhatók azzal kapcsolatosan, hogy az egyes kormányok a GDP hány százalékát szánják az önkormányzatoknak. Tisztán látszik az összefüggés a statisztikából is. Jellemzően magas az autonómia szintje, ahol a központi költségvetésből magasabb összeg kerül az önkormányzatokhoz (Ladner et al., 2019, 44). A központi költségvetésből juttatott összeg azonban megtévesztő lehet, hiszen ez erős függéshez vezethet a központi kormányzathoz. Különösen igaz ez az állítás abban az esetben, ha kötött a felhasználás módja, ahogy az hazánkban is tapasztalható. Így könnyen belátható, hogy egy ennél is fontosabb kérdés a saját bevételek helyzete. 2014-ben a skandináv országokban volt a legmagasabb a pénzügyi önállóság szintje az európai államok közül. Ez a gyakorlatban két elemnek köszönhető: egyrészt a helyi adóbevételek magas arányának, valamint a felhasználáshoz kapcsolódó széleskörű döntési lehetőségnek. Megállapítható a fentiekkel összefüggésben, hogy a nyugati és északi országok a pénzügyi autonómia kérdésében lényegesen jobb eredményeket értek el, mint a közép- európai térség. Ennek egyik oka a rendszerváltások óta eltelt relatíve „kevés” idő, hiszen az északi és nyugati államokban már az 1970-es évektől kezdve elkezdődtek azok a folyamatok, amelyeknek mostanra már érzékelhetőek a pozitív hatásai.

Azonban fontos hozzátenni, hogy az autonómia más szegmenseivel, valamint az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásokkal és ellátott feladatokkal kapcsolatosan nem fedezhető fel ekkora különbség a kontinensen belül (Ladner et al., 2016, 347). Arról sem szabad megfeledkezni, hogy egyáltalán nem mindegy, hogy melyik szerv kéri a mérést és milyen célból, hiszen ez mind befolyásolhatja az eredményt (Kuhlmann, 2010, 333), így a mérések felhasználásakor, illetve a következtetések levonásakor érdemes ezeket figyelembe venni.

A hatékonyság növelése érdekében megvalósuló reformok Európában jellemzően a „nagyobb jobb” elvet követték. A közszolgáltatások megszervezése ugyanis sokszor túlmutat egy településen, azonban ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy ahány közszolgáltatás, annyi üzemméret létezik. A cél nem az, hogy minden közszolgáltatáshoz megtaláljuk a megfelelő üzemméretet, hanem azt az optimális szintet kell megtalálni, ahol a legtöbb szolgáltatás a legalacsonyabb költségen, de megfelelő színvonalon nyújtható (Kecső, 2015, 140).

A hatékonyság szempontjából nem szabad kifelejteni a szervezeti és személyi feltételeket, amelyekről viszonylag kevés szó esik, pedig minden jól működő rendszernek fontos eleme. Ennek megfelelően biztosítani kell a feladatok ellátásához szükséges minimum feltételeket. Egy mexikói önkormányzatokat vizsgáló tanulmány is rávilágított arra, hogy a hatékony feladatellátás függ a szervezeti és emberi tényezőktől, az pozitív és negatív irányba is képes befolyásolni a teljesítményt. Kimutatták, hogy jelentősége van a személyi apparátus iskolai végzettségének, valamint a bérezésnek is (Salazar-Adams, 2024, 15). Nem nehéz belátni, hogy a képzett munkakerő és a versenyképes fizetés a megfelelő eszközök birtokában képes a hatékonyság növelésére.

#### **4. Hogyan lehet (jól) elhelyezni feladatokat? – kísérlet egy szempontrendszer felállítására**

Amikor az adott feladat helyét keressük a közigazgatás rendszerében, elsődlegesen érdemes megvizsgálni az adott feladat természetét, hogy közügynek, illetve helyi közügynek minősül-e. Amennyiben a válasz nem, akkor egyértelműen a központi államigazgatás valamelyik dekoncentrált szervéhez érdemes utalni. Ha a kérdésre a válasz igen, abban az esetben lehet elgondolkodni azon, hogy az önkormányzati/decentralizált feladatellátás szóba jöhet-e. Ha a helyi érdek úgy kívánja, az önkormányzatok képesek ellátni, akaratuk és lehetőségük is megvan arra, hogy az adott feladatot vállalni tudják, úgy érdemes rájuk bízni. Amennyiben valamelyik feltétel hiányzik, úgy ismét csak az államigazgatás szerepe válik meghatározóvá. Fontos azonban ehhez hozzátenni, hogy ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatokat érintő – elsősorban pénzügyi és hatásköri – megszorítások legitimálnák az állami szerepvállalás túlterjeszkedését. Fontos, hogy a szabályozás megfeleljen a nemzetközi és uniós standardoknak. Így tehát csak a megfelelő pénzügyi, szervezeti és jogi autonómia biztosítása esetén érvényes a fenti megállapítás.

Amennyiben egy feladat helyi közügynek minősül és a megfelelő hatékonysági és képességi rostán is átesett, akkor meg kell határozni annak ellátási szintjét. Ehhez fel kell mérni a feladat hatókörét, földrajzi kiterjedését. Hiszen amennyiben a helyi jelleg nem jelenik meg, úgy szintén nem érdemes sem települési, sem pedig területi önkormányzati szintre bízni. Ennek meghatározására a szubszidiaritás és a maradék elv van a jogalkotó legnagyobb segítségére. Amennyiben a feladat helyi jellegű, úgy érdemes behatárolni, hogy egy, vagy esetleg több települést érint-e. Amennyiben több – hasonló méretű – település érintett, úgy a társulás mint feladatellátási módszer lehet a legészszerűbb választás. Ha azonban a feladat jellege az egész megyére vagy annak egy nagyobb részére kiterjed, úgy a megyei önkormányzatok általi feladatellátás felel meg a szubszidiaritás elvének. Egyéb szempontok a megvalósíthatósághoz, végrehajthatósághoz kap-

csolódnak. Ugyanis hiába került megállapításra a feladat helyi közügy jellege, ha azt egyéb szervezeti, finanszírozási kérdések miatt az önkormányzatok végül mégsem képesek ellátni.

A jog feladata minden esetben a fenti keretrendszer biztosítása. A jogi szabályozás alakítása azonban nagyrészt függ a társadalmi és politikai szempontoktól, ezektől nem is érdemes elvonatkoztatni. A két 'tábor' azonban szükségszerűen más motivációkkal rendelkezik, így elképzeléseik is különbözőek lehetnek.

## 5. Az önkormányzati feladatellátás minimális feltételei

Ahhoz, hogy egy feladat megfelelő helyre kerüljön az önkormányzati szervezetrendszeren belül, több tényező megléte szükséges, amelyeket a fentiekben már említettem. Finta István szerint az önkormányzati feladatellátás módját a következő tényezők határozzák meg: a jogszabályi követelmények teljesülése, a szolgáltatás igénybe vevőinek száma, költsége, a feladat ellátásához szükséges szakértelem, megfelelő infrastruktúra a szolgáltatás elérhetősége és annak rugalmas alkalmazhatósága (Finta, 2019, 41–43). Ezen követelmények közül egyértelműen találhatunk jogi és nem jogi jellegű változókat. A szolgáltatás igénybe vevőinek száma, a megfelelő szakértelem nem jogi kérdések, a jog csak támogathatja ezek optimális megvalósulását.

Szabályozás szempontjából fontos, hogy az adott település önkormányzatának meglegyen a *képessége* arra, hogy a feladatot ellássa, az adott szolgáltatást nyújthassa. Ebbe beletartozik nemcsak az, hogy milyen feladatokkal bízta meg kötelező jelleggel az önkormányzatokat a jogalkotó, hanem az is, hogy milyen feladatokat enged saját feladatként meghatározni, ahhoz megfelelő képzettségű és képességű személyzet társul-e. Nemzetközi szinten a Charta szövege is megfogalmazza, hogy csak a tényleges feladatkörrel rendelkező önkormányzatok képesek a hatékony és polgárokhoz közel álló igazgatásra. A helyi önkormányzás ugyanis együttesen jelenti az önkormányzatoknak azt a jogát és képességét, hogy saját hatáskörben szabályozhassák és igazgathassák a közügyek lényegét részét a helyi lakosság érdekében.<sup>11</sup> Magyarország településszerkezetére továbbra is jellemző az elaprózódottság, amely negatív hatással van a hatékony feladatszervezésre is, melyen némiképp segített az önkormányzati társulások rendszere, azonban áttörő sikert nem hozott. Azóta pedig sok közszolgáltatás esetében megtörtént az átszervezés, melynek eredményeként számos nagy költségigényű közszolgáltatások ellátásáért ma már dekoncentrált szervek felelnek. Így a továbbiakban lényegében nem decentralizált, önkormányzati szervek felelnek ezekért a feladatokért.

Fontos szempont még, hogy az adott feladatokkal kapcsolatosan milyen mértékű döntési szabadságot biztosít számukra a törvény (Ladner et al., 2019, 48). Ebből a szempontból kiemelkedő a pénzügyi autonómia szerepe, hiszen megfelelő források nélkül nehezen tud működni bármilyen rendszer. Nem elég azonban, hogy az önkormányzatoknak lehetőséget enged a jogalkotó egy feladat ellátására. Ugyanennyire fontos, hogy az önkormányzatoknak érdeke legyen abban, hogy a feladatot elvégezzék. Egyértelműnek tűnik, hogy a különböző méretű és gazdasági fejlettségű önkormányzatok különböző jellegű feladatokat képesek ellátni. A különböző településeknek pedig különböző igényeik vannak. Az *akarát* mint feltétel tehát azt jelenti, hogy amennyiben a jogszabályi környezet és lehetőség biztosítja a feladatellátás feltételeit, abban az esetben az önkormányzat (képviselőtestület) dönthessen a feladat ellátásáról a lakossági igényeknek megfelelően. Ennek költségeit lehetőség szerint saját bevételi forrás biztosítsa, ezzel

<sup>11</sup> Charta preambulum, 3. cikk 1. bekezdés

is növelve a döntési szabadságot, illetve a központi költségvetéstől való függetlenedést. Olyan finanszírozási rendszer szükséges tehát, amely képes nem csak a kötelező feladatok ellátását biztosítani, hanem lehetővé teszi a település sajátos igényeinek kielégítését. Ehhez meglátásom szerint elengedhetetlen a saját bevételi források rendszerének átgondolása, elsősorban a helyi adóbevételek növelése. Ennek módja elsősorban a helyi adóztatási rendszer átalakítása, amely azonban – Kecső Gábor meglátása szerint – nem képzelhető el a központi adóbevételek reformja nélkül (Kecső, 2015, 446). A fenti állítással egyetértve a cél nem az adóterhek növelése, mindinkább az adóbevételek átcsoportosítása, azok újraosztása. A helyi lakosság egyértelműen használja a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokat, így jogosan merülhet fel az igény arra, hogy az általuk befizetett, jelenleg a központi költségvetésbe érkező adóbevételekből nagyobb arányban részesüljenek az önkormányzatok. Annál is inkább, hiszen elmondható, hogy a klasszikus adónemek a települési szinten képeznek bevételt. Kecső Gábor meglátása szerint a legkézenfekvőbb megoldás a személyi jövedelemadó helyi költségvetéssel történő (ismételt) összekötése. Ez nem csak a helyi bevételeket növelné, hanem közvetlen kapcsolatot építene ki a közszolgáltatások felhasználói és a finanszírozás között (Kecső, 2015, 447). A jelenlegi legnagyobb bevételt képező adónemként a helyi iparüzési adó nincs közvetlen kapcsolatban a lakossággal, hiszen annak adóalanyai a vállalkozások, nem pedig a lakosság.

Végül elemi feltétel a *jogi keret* biztosítása, amely az egész rendszert közrefogja, alkotmányos keretet adva az önkormányzatiságnak. Ez az összehasonlításokban kevésbé kiemelt elem szokott lenni, melynek alapvetően két oka van. Egyrészt az állami berendezkedések sokszínűsége miatt az összehasonlítás ezen a téren különösen nehézkes (Ladner et al., 2019, 48). Másrészt az európai államok többségében alapvetőnek tekinthető az önkormányzatok léte, hiszen ez az intézmény a demokráciák egyik alapköve. Így tehát, a legtöbb helyen „eleve adott”-nak tekinthető, hogy az alkotmányos keret biztosítja az országok. Hozzá kell tenni, hogy ha kitekintünk Európán kívülre, ez az állítás már nem feltétlenül állja meg a helyét.

## 6. Konklúzió

A különböző országokban létező önkormányzati rendszerekben pusztán a létezésük közös. Ahány ország, annyi féle megjelenési formája van ennek a több száz éves intézménynek. Az önkormányzati rendszerek különleges helyzetét adja, hogy bár részei az államszervezetnek, de szerepük nagyon különböző lehet. Akár egy országon belül is rengeteg eltérő szereppel ruházták fel az éppen aktuális kormányzatnak megfelelően. Ez látható Magyarország példáján keresztül is. Az utóbbi fél évszázadban sorra jelentek meg a különböző reformok, amelyeknek többnyire közös céljuk volt a hatékonyság és az eredményesség növelése. Azonban látható, hogy változatos kiindulópontok és változatos eszközök jellemezték a közös cél felé való törekvést. Emellett megjelentek különböző nemzetközi és uniós dokumentumok, elvárások, amelyek az egységesítést, összehasonlíthatóságot igyekeztek növelni, közelíteni próbálták/ják az intézményeket, ezzel komoly befolyással vannak az egyes országok reformjaira. Kutatásom igazolta, hogy a jogi keretek megléte, az intézményes keretek biztosítása szükségesek, ám közel sem elégségesek ahhoz, hogy sikeres reformokat, jól működő önkormányzati rendszert építhessen az adott állam. A sikeres önkormányzati reformnak tehát komplex jellegűnek kell lennie. Egyszerre kell figyelembe vennie a társadalom, az önkormányzatok és a központi kormányzat érdekeit. Emellett megfelelő társadalmi és politikai támogatást kell élveznie a végrehajtás sikerességéhez. Nem szabad megfélemlkezni arról sem, hogy a fenti elemeknek illeszkednie kell az adott ország történelmi és gazdasági hagyományaihoz. Fontos az is, hogy az állam működését

egységként kezelje, hiszen pont az önkormányzatok közszolgáltatási feladatainak ellátása során olyan feladatokat látnak el, amelyek jellemzően kapcsolódnak más államszervezeten belüli szervekhez és ellátási szintekhez.

Az önkormányzatok működése szempontjából – nem csak a nemzetközi kötelezettségek miatt – fontos a tanulmányban ismertetett elvek érvényesülése. Kiemelkedik ezek közül az autonómia, amely nélkül az önkormányzatiság elveszíti megkülönböztetett szerepét az államszervezeten belül, pusztán egy végrehajtó szervként funkcionál tovább. Meglátásom szerint ahhoz, hogy az önkormányzatok elláthassák feladataikat, három szempont érvényesülése szükséges: az önkormányzatoknak lehetőséget kell biztosítani az adott feladat ellátására, ehhez meg kell lennie a megfelelő képességnek és az önkormányzatok akaratának, hogy az adott feladat ellátására igényük legyen. Ezeket közrefogják az intézményes, személyi és pénzügyi feltételek is.

Tegyük fel a kérdést: hogyan lehet jól feladatokat elosztani központi kormányzati és önkormányzati igazgatás között? Meglátásom szerint erre a kérdésre számtalan helyes válasz létezik, amennyiben figyelembe vesszük és szintetizáljuk az alábbi szempontokat:

1. A *társadalom* és a lakosság szempontjából kiemelkedően fontos az adott szolgáltatás minősége, hozzáférhetősége, emellett a folyamatos visszacsatolás kérése. Ennek eszköze lehet a lakossági fórum vagy a helyi népszavazás.
2. Az *önkormányzatok* szempontjai – amely e kutatás fő témáját képezte – a korábbiakban ismertetésre kerültek. Állami szervként fontos, hogy a rábízott közfeladatokat el tudja látni, azonban legalább ennyire fontos, hogy a helyben felmerülő igényeknek is meg tudjon felelni. Az ehhez szükséges eszközök biztosítása pedig az állam feladata.
3. Az *állam* szempontjából is jelentősége van annak, hogy egyes feladatokat decentralizált szervek végezzenek, hiszen azok rugalmasabban tudnak reagálni a kihívásokra, közelebb vannak a lakossághoz, jobban ismerik a helyi viszonyokat. Nem utolsó sorban pedig így, a felelősség is helyben marad. Ez előnyös az államnak és előnyös a helyi demokrácia érvényesülésének is. Az állam feladata, hogy a megfelelő kereteket, minimumokat biztosítsa.

Tökéletes önkormányzati rendszer, illetve tökéletes megoldás tehát nincsen, viszont ez nem jelenti azt, hogy nincsenek jó gyakorlatok, amelyeket a magunk igényeihez és elvárásaihoz igazítva, ne lehetne fejleszteni az önkormányzatok működését, ezzel javítva nemcsak az állam működését, hanem a társadalom életszínvonalát is.

### Hivatkozások

- Aksztejn, W., Lackowska, M., Krukowska, J., & Mikuła, Ł. (2024). The multiple faces of re-centralization: A typology of central-local interactions. *Journal of Urban Affairs*, 46(7), 1329–1349. <https://doi.org/10.1080/07352166.2022.2124916>
- Árva Zs., Balázs I., & Barta A. (2022). *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem ÁJK. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/148908>
- Badó A., Feleky G., & Patyi Zs. (2020). *Önkormányzati rendszer és társadalom: Jogszociológiai vizsgálatok*. Dialóg Campus.
- Balázs I. (2024). A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök, valamint gazdálkodásának alapvető jellemzői In Árva Zs., Balázs I., Barta A, Zákány J. (Szerk.), *Helyi önkormányzati közigazgatás*. DE ÁJK.

- Bartha, I., Bordás, P., & Horváth M. T. (2020). Jobban teljesít. Centralizáció és minőség. *Politikatudományi Szemle*, 29(1), 73–96. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.1.73>
- Dobos G. (2018). *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése* [Doktori értekezés, Corvinus Egyetem]. Corvinus Disszertációk. <https://doi.org/10.14267/phd.2018023>
- Finta I. (2019). *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*. Nemzeti Községi Egyetem. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/14691>
- Gajdusчек Gy. (2012). Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 16(2), 61–73. Online: <https://tinyurl.hu/Wz4G>
- Horváth M. T. (2002). *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus.
- Hoffman I. (2015). *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*. ELTE Eötvös.
- Józsa Z. (2006). Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus.
- Kacziba P., Oppe O., & Pálné Kovács I. (2016). Az európai területi reformok és tanulságaik. In Pálné Kovács I. (Szerk.), *A magyar decentralizáció kudarca nyomában* (pp. 29–62). Dialóg Campus.
- Kákai L., & Vető B. (2019). Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 28(1), 17–41. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17>
- Kákai L. (2019). Útkereső önkormányzatok Magyarországon. NKE. Online: <https://tinyurl.hu/hnY2>
- Kecső G. (2015). *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország*. ELTE Eötvös Kiadó. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2015.078>
- Kovács L. (2016). A nemzetközi szervezetek hatása a területi kormányzási modellek formálására. In Pálné Kovács I. (Szerk.), *A magyar decentralizáció kudarca nyomában* (pp. 62–73). Dialóg Campus.
- Kuhlmann, S., (2010). Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2). <https://doi.org/10.1177/0020852310372050>
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- Ladner, A., Keuffer, N., Balderhseim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- Mann, T., (2011). Kommunale Selbstverwaltung durch wirtschaftliche Betätigung? Möglichkeiten und Grenzen in Ungarn und Deutschland. *Annales*, 52, 47–62. Online: [https://www.ajk.elte.hu/file/annales\\_2011\\_07\\_Thomas.pdf](https://www.ajk.elte.hu/file/annales_2011_07_Thomas.pdf)
- Marcou, G., & Verebélyi I. (Szerk.). (1993). *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. IIAS.
- Nagy K. (2019). Paradigmatikus változások, avagy változások előtt vagy változások után vannak-e az önkormányzatok?. *Új Magyar Közigazgatás*, 12(2), 1–11. Online: <https://tinyurl.hu/oPxv>
- Panara, C., & R. Varney, M. (2013). *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*. Routledge.

- Pálné Kovács I. (2019). Bizalom és helyi kormányzás. *Politikatudományi Szemle*, 28(3), 31–53. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.3.31>
- Rámhápné Radics K. A. (2023). Helyi önkormányzati autonómia: mi változik, mi marad?. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 85–98. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.50>
- Salazar-Adams, A., (2024). The influence of organisational and staff characteristics on local governments' efficiency: the case of Mexican municipalities. *Local Government Studies*, 50(2), 287–306. <https://doi.org/10.1080/03003930.2023.2198218>
- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2017). *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Nomos. Online: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv941qjd>
- Szente Z. (2014). Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtási monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 7(1), 24–29.
- Varga Á. (2025). Subsidiarity as an answer to the crisis of local self-government system. *Frontiers in Political Science*, 7(1). <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1583491>
- Varga Zs. A. (2017). *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.hu/gmva>



# AZ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁS DIGITALIZÁCIÓJA ÉS JOGI KIHÍVÁSAI

**PAPP RENÁTA\***

\* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Bíróági fogalmazó, Budapest Környéki Törvényszék. E-mail: [dr.papprenata.law@gmail.com](mailto:dr.papprenata.law@gmail.com)

## **Absztrakt**

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja az elmúlt években már nem pusztán technikai kérdéssé vált, hanem egy olyan átalakulássá, amely a jogi biztonság és a mindennapi ügyintézés hatékonysága szempontjából is meghatározó. A papíralapú eljárások mára egyre kevésbé bírják el azt a tempót, amelyet az állampolgárok, a szakemberek és a gazdasági környezet elvárnak. A 2025-től működő új ingatlan-nyilvántartási rendszer – az E-ING – kifejezetten ezt az igényt igyekszik kezelni azáltal, hogy a teljes ügyintézés elektronikus alapokra helyezi. A dolgozat azt vizsgálja, hogy ez az átállás milyen jogi, technológiai és adatvédelmi következményekkel jár. Különösen fontos kérdés, hogyan őrizhető meg a közhitelesség és a bizonyító erő akkor is, amikor a dokumentumok már nem papíron, hanem digitális formában léteznek. Emellett a kiberbiztonság és a GDPR-nak való megfelelés is kiemelt szerepet kap, hiszen az ingatlan-nyilvántartás rengeteg érzékeny adattal dolgozik. A tanulmány röviden bemutatja néhány európai ország gyakorlatát is, és megvizsgálja, milyen jövőbeli lehetőségeket rejthet a mesterséges intelligencia vagy akár a blockchain alkalmazása. Összességében arra keresem a választ, hogyan lehet egyszerre modernizálni a rendszert és mégis megőrizni mindazt a jogbiztonságot, amelyre a magyar ingatlan-nyilvántartás évtizedek óta épül.

## **Kulcsszavak**

ingatlan-nyilvántartás, digitalizáció, E-ING rendszer, közhitelesség; adatvédelem, kiberbiztonság

## **Abstract**

The digitalization of the land registry has, in recent years, become more than a purely technical issue. It represents a broader transformation that has a direct impact on legal certainty and the everyday efficiency of administrative procedures. Traditional paper-based processes increasingly struggle to keep pace with the expectations of citizens, professionals, and the economic environment. The new land registry system, the E-ING platform, introduced in 2025, seeks to respond to these demands by shifting the entire procedure to electronic foundations. This study examines the legal, technological, and data protection consequences of this transition. A key question is how public authenticity and evidentiary value can be preserved when documents no longer exist on paper but in digital form. Cybersecurity and compliance with the GDPR also play an essential role, as the land registry handles a large amount of sensitive information. The paper briefly reviews the practices of several European countries and explores the potential

future application of technologies such as artificial intelligence and blockchain. Overall, it aims to identify how the system can be modernized while maintaining the high level of legal certainty that has characterized the Hungarian land registry for decades.

### **Keywords**

land registry, digitalization, E-ING system, public authenticity, data protection, cybersecurity

### **Bevezetés**

Az ingatlan-nyilvántartás a modern társadalmak egyik alapvető jogi és gazdasági intézménye. Elsődleges célja, hogy biztosítsa az ingatlanok tulajdonjoga, valamint az ahhoz kapcsolódó egyéb jogok átláthatóságát és jogbiztonságát. Az ingatlan-nyilvántartás révén a tulajdonosok és az érintett felek számára nemcsak a jogok és kötelezettségek válnak nyomon követhetővé, hanem az ingatlanokkal kapcsolatos tranzakciók is egyszerűbben és megbízhatóbban zajlanak. Ez alapvető jelentőséggel bír mind a magánszemélyek, mind a gazdaság szereplői számára, hiszen az ingatlanok, mint vagyontárgyak, kulcsszerepet játszanak a mindennapi életben és a nemzetgazdaság működésében egyaránt.

Az elmúlt évtizedek technológiai fejlődése és a digitalizáció előretörése alapjaiban változtatja meg a közigazgatás működését. Az analóg rendszerek egyre kevésbé képesek kielégíteni a gyorsabb, hatékonyabb és átláthatóbb ügyintézés iránti társadalmi igényt. Az ingatlan-nyilvántartás sem kivétel ez alól. A digitalizáció szükségességét a növekvő ügyintézési igények, az adatbiztonság és adatvédelem iránti elvárások, valamint a nemzetközi trendek is alátámasztják. A cél egy olyan korszerű, mindenki számára elérhető rendszer kialakítása, amely az ingatlan-nyilvántartási folyamatokat gyorsabbá, egyszerűbbé és biztonságosabbá teszi, miközben megfelel a jogi szabályozásoknak is.

E tanulmány célja, hogy feltárja az ingatlan-nyilvántartás digitalizációjának összetett kérdéseit, beleértve a folyamat hajtóerejét, a jogi kihívásokat és a gyakorlati megvalósítással járó problémákat. Kiemelt figyelmet szentel annak, hogy hogyan lehet összehangolni a technológiai innovációkat a jogszabályi keretekkel, valamint hogyan lehet a magyar rendszert hatékonyabbá tenni nemzetközi példák tanulságainak felhasználásával.

## **1. Az ingatlan-nyilvántartás jogi alapjai**

Az ingatlan-nyilvántartás mint a tulajdonjogok és más dologi jogok nyilvántartására szolgáló közhiteles rendszer a jogállamiság és a gazdasági működés alapvető pillére, amely nemcsak jogbiztonságot nyújt a tulajdonosok és érintettek számára, hanem hozzájárul a gazdasági kapcsolatok átláthatóságához és stabilitásához is. Az intézmény működésének alapelvei, történeti fejlődése és szabályozási keretei szoros összefüggésben állnak a magyar és az európai jogrend fejlődésével, valamint a technológiai innovációkkal, amelyek az utóbbi évtizedekben jelentősen átalakították a nyilvántartás működését.

## 1.1. Az ingatlan-nyilvántartás fogalma, funkciója és alapelvei

Az ingatlan-nyilvántartás olyan közhiteles adatbázis, amely az ingatlanokhoz kapcsolódó tulajdonjogokat, terheket és egyéb jogokat tartalmazza,<sup>1</sup> és amelynek adatai mindenki számára elérhetők és jogilag kötelező erejűek.<sup>2</sup> Ez a közhitelesség azt jelenti, hogy a nyilvántartásban szereplő adatok valóságát mindaddig nem lehet kétségbe vonni, amíg ennek ellenkezője jogilag nem bizonyított.<sup>3</sup> Ennek következtében az ingatlan-nyilvántartás alapvető szerepet játszik a jogbiztonság és az ingatlanpiac működésének fenntartásában.

A nyilvántartás legfontosabb alapelvei közé tartozik:

*A nyilvánosság elve*, amely biztosítja, hogy az ingatlanokkal kapcsolatos adatok bárki számára hozzáférhetők legyenek, ezzel növelve az átláthatóságot.<sup>4</sup>

*A közhitelesség elve*, amely garantálja, hogy a nyilvántartás adatai harmadik felek számára is megbízhatóak legyenek.<sup>5</sup>

*A kérelemhez kötöttség elve*, amely kimondja, hogy a nyilvántartás tartalma kizárólag az érintett fél kérelmére módosítható.<sup>6</sup>

*A rangsor elve*, amely az ingatlanhoz kapcsolódó jogok bejegyzési sorrendje alapján meghatározza a jogok elsőbbségét.<sup>7</sup>

Az ingatlan-nyilvántartás funkciói közül kiemelkedik a tulajdonjogok biztosítása, az ingatlanokkal kapcsolatos tranzakciók jogi háttérének megteremtése, valamint a jogviták elkerülését szolgáló információk nyújtása. Ezek az alapelvek együttesen biztosítják a rendszer működésének jogszerűségét és hatékonyságát.

## 1.2. Az ingatlan-nyilvántartási rendszer fejlődése Magyarországon

A magyarországi ingatlan-nyilvántartási rendszer több évszázadra visszavezethető, egészen II. József császár 1786-os telekkimérési pátenséig, amely bevezette a helyrajzi számokat és az ingatlanok egyedi azonosítását (Országgyűlés Hivatala, 2020). Ezt követően a 19. században, az Osztrák–Magyar Monarchia jogi keretein belül alakították ki az első modern telekkönyvi rendszert. Ez a rendszer az ingatlanok tulajdonjogi viszonyainak közhiteles rögzítésére, majd a későbbi nyilvántartási rendszerek alapjául szolgált (Szajlai, 2023).

Az 1970-es években Magyarországon létrejött az egységes ingatlan-nyilvántartás, amely a jogi és műszaki adatokat egy rendszerbe integrálta. Ez a változás jelentős előrelépést jelentett az ingatlanok tulajdonjogának és földhasználati viszonyainak nyomon követhetősége szempontjából. Az ingatlan-nyilvántartás azóta is az egyik legfontosabb közigazgatási rendszer, amelynek működése közvetlenül érinti a gazdasági szereplőket és az állampolgárokat egyaránt (Országgyűlés Hivatala, 2021).

A digitalizáció térnyerése az elmúlt évtizedekben új korszakot nyitott az ingatlan-nyilvántartás fejlődésében. Az elektronikus nyilvántartási rendszerek bevezetése és az online ügyintézés lehetőségei hozzájárultak a rendszer modernizációjához. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló

<sup>1</sup> Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 10. §.

<sup>2</sup> Inyvtv. 14. §.

<sup>3</sup> A közhitelességről és a közhiteles nyilvántartások egységes vezetéséről szóló 2024. évi LXXXII. törvény 2. §.

<sup>4</sup> Inyvtv. 14. §.

<sup>5</sup> Inyvtv. 16. §.

<sup>6</sup> Inyvtv. 17. §.

<sup>7</sup> Inyvtv. 18. §.

1997. évi CXLI. törvény és annak végrehajtási rendeletei megteremtették a gépi adatfeldolgozású ingatlan-nyilvántartás jogi alapjait, amely 1999. január 1-jén lépett hatályba. Az elektronikus nyilvántartási rendszerek bevezetése, az online ügyintézés lehetősége és a nemzetközi szabályozási irányelvekhez való igazodás mind olyan tényezők, amelyek hozzájárultak a rendszer modernizációjához, bár az analóg és digitális rendszerek közötti átmenet még mindig komoly kihívásokkal jár (Varga, 2020).

Az elmúlt években a digitalizáció további előrelépéseket hozott, különösen az elektronikus ügyintézés és az online hozzáférés terén. A lényegét tekintve 2025-ben hatályba lépő új ingatlan-nyilvántartási törvény (Inytv.) célja, hogy tovább erősítse a rendszer átláthatóságát, biztonságát és hatékonyságát. A törvény bevezetésével elindult az elektronikus ingatlan-nyilvántartás, az úgynevezett E-ING rendszer, amelynek célja az ingatlan-nyilvántartási eljárások teljes digitalizálása és egyszerűsítése (mfor.hu, 2025). Az ingatlan-nyilvántartás modernizációja során egyre nagyobb figyelmet kapnak a legújabb technológiai megoldások, mint például a blockchain technológia alkalmazása az adatbiztonság növelése érdekében. Bár az Inytv. és az E-ING rendszer bevezetése elsősorban az ingatlan-nyilvántartási eljárások teljes körű elektronizálására fókuszál, a blockchain technológia integrálása egyelőre nem került bevezetésre. Az új rendszer célja az ügyintézési idő csökkentése és az adminisztrációs terhek mérséklése (Farkas, 2025).

A blockchain technológia alkalmazása az ingatlan-nyilvántartásban azonban számos előnnyel járhat a jövőben, például az adatok megváltoztathatatlansága és a tranzakciók átláthatósága révén. Ezek a tulajdonságok hozzájárulhatnak az adatbiztonság növeléséhez és a rendszer integritásának erősítéséhez. Jelenleg Magyarországon az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja az elektronikus ügyintézésre és az automatizált folyamatokra összpontosít, de a blockchain technológia integrálása a jövőbeni fejlesztések során megfontolásra kerülhet.

Összességében a magyar ingatlan-nyilvántartási rendszer fejlődése jól tükrözi a társadalmi és technológiai változásokat, folyamatosan alkalmazkodva az új kihívásokhoz és lehetőségekhez.

### 1.3. A jelenlegi szabályozási keretek: Inytv., Ptk., GDPR

A magyar ingatlan-nyilvántartás szabályozását több, egymással összhangban működő jogszabály határozza meg, amelyek célja, hogy a rendszer egyszerre legyen jogilag megbízható, átlátható és a modern adatvédelmi előírásoknak megfelelő.

Az Inytv. meghatározza a nyilvántartás alapelveit, szerkezetét és működésének részletes szabályait. A törvény biztosítja a bejegyzések közhitelességét, a nyilvánosságot és a jogbiztonságot, ugyanakkor egyértelmű kereteket ad az adatok kezelésére és módosítására.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályozza az ingatlanok tulajdonjogát, valamint az ahhoz kapcsolódó dologi jogokat. Az ingatlan-nyilvántartásban rögzített jogok alapja a Ptk.-ban meghatározott tulajdoni rendszer, amely biztosítja a tulajdonjog átruházásának, megszerzésének és korlátozásának szabályait.

Az Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR)<sup>8</sup> pedig azért meghatározó jelentőségű az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja szempontjából, mert a nyilvántartásban szereplő személyes adatok kezelése szigorú szabályokhoz kötött. A GDPR biztosítja, hogy az adatkezelés megfeleljen az érintettek magánéletének védelmére vonatkozó követelményeknek, miközben garantálja az adatok biztonságát és sérthetlenségét (6. cikk).

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

## 1.4. Az ingatlan-nyilvántartás és a jogbiztonság kapcsolata

Az ingatlan-nyilvántartás közvetlenül hozzájárul a jogbiztonsághoz, hiszen garantálja a tulajdonjogok átláthatóságát, valamint azok megbízható érvényesítését. A közhiteles nyilvántartás alapján harmadik személyek is védelemben részesülnek, hiszen az abban szereplő adatok alapján jogszerűen járhatnak el, ami a tulajdonjogi tranzakciók biztonságát és gyorsaságát egyaránt elősegíti. Az Inyvtv. 16. §-a kimondja, hogy az ingatlan-nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartás, és a benne foglaltak helyességét vélelmezni kell. Ez a közhitelesség elve biztosítja, hogy a nyilvántartásban szereplő adatok alapján harmadik személyek is jogszerűen járhatnak el, ami elősegíti a tulajdonjogi tranzakciók biztonságát és gyorsaságát.

A digitalizáció ugyanakkor új kérdéseket vet fel a jogbiztonság szempontjából, különösen az elektronikus adatok hitelessége, a kiberbiztonság és az adatvédelmi megfelelés terén. Az elektronikus aláírások, az időbélyegzők és az adatok változtathatlanságát garantáló technológiák alkalmazása olyan megoldásokat kínálhat, amelyek megerősítik a digitalizált rendszer jogbiztonságát, ugyanakkor a technológiai újítások bevezetése szoros együttműködést igényel a jogalkotó és az informatikai szakemberek között.

Az ingatlan-nyilvántartás jogi alapjai évszázados fejlődés eredményei, amelyek a közhitelesség, a jogbiztonság és a transzparencia alapelveire épülnek. A jelenlegi szabályozási keretek biztosítják a rendszer működésének jogszerűségét, ugyanakkor a digitalizáció korszakában olyan új kihívásokkal szembesülünk, amelyek megoldása a technológiai innováció és a jogi szabályozás harmonikus összehangolását igényli. Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációjának sikere tehát nemcsak a technikai fejlesztéseken, hanem a jogbiztonságot garantáló szabályozási környezet fenntartásán is múlik (Országgyűlés Hivatala, 2023).

## 2. Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációjának folyamata

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja a közigazgatás modernizációjának kiemelt területe, amely egyszerre szolgálja a gyorsabb és hatékonyabb ügyintézés, az adatbiztonság növelését, valamint az állampolgárok és szakemberek számára egyszerűbb hozzáférést a szükséges információkhoz. Az alábbiakban részletesen bemutatom a digitalizáció céljait, technikai hátterét, valamint az ingatlan-nyilvántartási folyamatok digitalizációjának konkrét lépéseit.

### 2.1. A digitalizáció céljai

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációjának elsődleges célja, hogy az ügyintézés jelentősen gyorsabbá és egyszerűbbé váljon, mind az állampolgárok, mind a közigazgatási szervek számára. A korábbi papíralapú rendszerek időigényesek és költségesek voltak, gyakran okoztak adminisztratív hibákat, amelyek megnehezítették az ügyek zökkenőmentes kezelését. A digitalizáció célkitűzései az alábbi területeken érvényesülnek.

*Gyorsaság:* Az elektronikus rendszerek automatizált adatfeldolgozási képessége lehetővé teszi, hogy a bejegyzési kérelmek, módosítások vagy egyéb ügyek rövidebb idő alatt kerüljenek feldolgozásra. Ez nemcsak az állampolgárok elégedettségét növeli, hanem az állami működés hatékonyságát is fokozza.

*Hatékonyaság:* Az egységesített és digitalizált rendszerek csökkentik az emberi hibák kockázatát, és biztosítják az adatok könnyebb nyomon követhetőségét. A különböző közigazgatási szervek közötti adatátadás is egyszerűbbé válik, ami hosszú távon erőforrás-megtakarítást eredményez.

*Hozzáférhetőség:* Az online rendszerek, mint például a TakarNet és az E-ING rendszer, lehetővé teszik, hogy az állampolgárok, szakemberek és intézmények gyorsan hozzáférjenek az ingatlanok tulajdoni lapjaihoz, térképeihez és más fontos dokumentumokhoz. Az átláthatóság növekedése révén a jogbiztonság is erősödik.

## 2.2. A technikai és informatikai háttér bemutatása

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja során a technikai és informatikai infrastruktúra jelentős fejlesztése vált szükségessé, amelynek célja egy olyan modern rendszer kialakítása, amely megbízhatóan képes kezelni a nagy mennyiségű adatot és biztosítja a megfelelő adatbiztonságot.

*Informatikai rendszerek fejlődése:* Az 1990-es években megkezdődött a tulajdoni lapok és térképek digitalizálása, valamint a TAKAROS rendszer kiépítése, amely egységesítette a földhivatali adatkezelést. Ezt követte a TakarNet bevezetése, amely online hozzáférést biztosított a nyilvántartási adatokhoz.

*Elektronikus ügyintézési platformok:* A TakarNet rendszer továbbfejlesztése révén jött létre a Földhivatal Online, amely az Ügyfélkapu segítségével tette elérhetővé a szolgáltatásokat. Az E-ING rendszer célja, hogy teljes mértékben elektronizálja az ingatlan-nyilvántartási folyamatokat, beleértve a bejegyzéseket, módosításokat és a kapcsolódó dokumentumok kezelését. Az Inyvtv. alapján 2025. január 15-től minden ingatlan-nyilvántartási ügyet elektronikusan lehet intézni. A papíralapú beadványok továbbra is lehetségesek lesznek, de az E-ING rendszer fokozatosan átveszi az ügyintézés elsődleges szerepét.

*Adatbiztonság és interoperabilitás:* Az ingatlan-nyilvántartás adatbázisa összekapcsolható más állami adatbázisokkal, például az építésügyi és lakcímnyilvántartással. Az adatbiztonság szempontjából a legmodernebb titkosítási technológiák és hozzáférés-szabályozási mechanizmusok kerültek bevezetésre, hogy a személyes és érzékeny adatok védelme garantált legyen (Dálnoki, 2021).

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja és az ehhez kapcsolódó szabályozási reform lehetővé teszi, hogy a magyar ingatlan-nyilvántartás korszerű és a digitalizáció terén is versenyképes legyen nemzetközi összehasonlításban, ezáltal az ország versenyképességének növeléséhez is hozzájárulva (Rosta, 2021).

## 2.3. Az ingatlan-nyilvántartási folyamatok digitalizációja

Az ingatlan-nyilvántartási rendszer digitalizációja az elmúlt évek egyik legjelentősebb közigazgatási reformja Magyarországon. A hagyományos, papíralapú ügyintézés lassúsága, költségessége és az emberi hibák lehetőségei miatt egyre sürgetőbbé vált egy hatékonyabb, biztonságosabb és felhasználóbarátabb rendszer kialakítása. A technológiai fejlődés lehetővé tette, hogy az ingatlanokkal kapcsolatos bejegyzési folyamatok, adatlekérdezések és ügyintézési eljárások online platformokra kerüljenek, ezzel jelentősen csökkentve a bürokratikus terheket és az ügyintézési időt.

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációs projektjének célja egy egységes, hatékony és interoperabilis rendszer létrehozása, amely lehetővé teszi az ingatlan- és térképi nyilvántartások teljes körű elektronizálását, valamint azok összekapcsolását más állami adatbázisokkal. A fejlesztés Budapest és a vidéki területek nyilvántartási rendszereinek egységesítésére is irányul, ami biztosítja az átláthatóbb, gyorsabb és pontosabb ügyintézés. A digitalizáció egyik legfontosabb eleme az ingatlan-nyilvántartási informatikai rendszerek modernizálása és integrációja. Ennek részeként olyan szoftverek egységesítése zajlik, mint a TAKAROS ingatlan-nyilvántar-

tási információs rendszer, a Budapesti Ingatlan-nyilvántartási Információs Rendszer, valamint a Digitális Alaptérképen alapuló Térképkezelő Rendszer. Ezek a fejlesztések biztosítják az adatok pontos és egységes kezelését országos szinten, valamint lehetővé teszik a kapcsolódó nyilvántartások számára a földügyi adatok elérését.<sup>9</sup>

*Az elektronikus ügyintézés fejlesztése:* A projekt egyik központi célja az elektronikus ügyintézés kiterjesztése, amelynek eredményeként az ingatlan-nyilvántartási eljárások gyorsabbá és átláthatóbbá válnak. Az online ügyintézési lehetőségek bővítése mellett a földügyi informatikai rendszerek szolgáltatóképességének növelése is kiemelt szerepet kap. A projekt keretében olyan fejlesztések valósulnak meg, amelyek lehetővé teszik a digitális ügyintézését a földhivatalok és más állami szervek számára.

*Az ingatlan-nyilvántartási eljárások korszerűsítése:* A fejlesztés részeként az ingatlan-nyilvántartási eljárásokhoz kapcsolódó földügyi adatbázisokat is konszolidálják, vagyis az eddig különálló rendszereket összehangolják, így csökkentve a redundáns adatok kezelését és az adminisztrációs terheket. Az új munkafolyamat-támogató e-megoldások bevezetésével egyszerűbbé válik az ügyintézők munkája, és csökken a manuális feldolgozás szükségessége.

*IT-biztonság és adatvédelem:* Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja során kiemelten fontos az adatbiztonság növelése és az informatikai rendszerek védelmének fejlesztése. A projekt keretében különös figyelmet fordítanak az IT-biztonsághoz kapcsolódó fejlesztésekre, beleértve a kiberbiztonsági intézkedések megerősítését, az adatok titkosítását és a jogosultságkezelés hatékonyabbá tételét.

*Speciális modulok és mobilalkalmazások fejlesztése:* A rendszer modernizációja során különböző új modulokat is fejlesztenek annak érdekében, hogy az ügyintézés gördülékenyebb és felhasználóbarátabb legyen. Az egyik ilyen fejlesztés a meghatalmazások elektronikus kezelése, amely lehetővé teszi a jelenlévők közötti digitális aláírást egy tableten keresztül. Emellett egy új modul biztosítja a szolgalmi jogok teljes körű kezelését és megjelenítését az ingatlan-nyilvántartásban. A fejlesztések során mobilalkalmazásokat is bevezetnek, amelyek lehetővé teszik az ügyintézők számára, hogy helyszíni ellenőrzéseket végezzenek mobil eszközökről, valamint az állampolgárok számára is elérhetővé válik egy E-Ingatlan applikáció, amelyen keresztül gyorsan hozzáférhetnek az ingatlan-nyilvántartási adataikhoz.

*Állami rendszerekkel való integráció:* A projekt egyik legfontosabb eredménye, hogy az új digitális ingatlan-nyilvántartás szoros kapcsolatba kerül más állami nyilvántartásokkal és informatikai rendszerekkel. Az adatbetöltési és adatátviteli fejlesztések lehetővé teszik a külső rendszerekből történő automatikus adatbeolvasást, például az e-személyi igazolványról való adatátvitelt egy beadvány benyújtásához. Emellett az ingatlan-nyilvántartás kapcsolatba kerül az e-PER bírósági rendszerrel is, így például egy keresetlevelet közvetlenül rögzíteni lehet az E-ING rendszerben.

*Költségcsökkentés és fenntarthatóság:* A projekt jelentős költségmegtakarítást eredményez a papíralapú ügyintézés visszaszorításával, csökkentve az adminisztrációs terheket és a nyomtatási költségeket. Az elektronikus dokumentumkezelés nemcsak környezetbarátabb, hanem hosszú távon fenntarthatóbb is, mivel kevesebb fizikai tárolóhelyet igényel.

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja egy átfogó fejlesztési projekt, amely nemcsak az ügyintézési folyamatokat gyorsítja fel, hanem növeli az adatbiztonságot, csökkenti a költségeket és hatékonyabbá teszi az állami rendszerek működését. A fejlesztések révén az ügyfelek számára egyszerűbbé és átláthatóbbá válik az ingatlanokkal kapcsolatos adminisztráció, miközben az

<sup>9</sup> 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról.

állami szervek közötti adatmegosztás is gördülékenyebbé válik. A projekt hosszú távon hozzájárul az ingatlan-nyilvántartási rendszer fenntarthatóságához és hatékonyságához.

A digitalizáció nem csupán a papíralapú nyilvántartások elektronikus adatbázisba való áthelyezését jelenti, hanem az eljárások teljes körű modernizációját, amely többek között magában foglalja az automatizált bejegyzési eljárásokat, az ügyintézés gyorsítását, a dokumentumok online elérhetőségét, valamint az adatbiztonság és jogi megfelelés garantálását. A digitalizációs folyamat számos területen eredményezett átalakulást, amelyek közül az alábbiak a legjelentősebbek (Rosta, 2021).

Az elektronikus bejegyzési eljárások bevezetése révén a földhivatali ügyintézés hatékonyabbá vált, hiszen a kérelmeket már online is be lehet nyújtani, ezáltal csökken a fizikai megjelenés szükségessége és az adminisztrációs terhek is mérséklődnek. Az E-ING projekt egyik legfontosabb törekvése az, hogy a bejegyzési folyamatok teljesen automatizált módon működjenek, amely minimalizálja az emberi beavatkozás szükségességét, ezáltal csökkentve a hibalehetőségeket is. Mivel az Európai Unió tagállamaiban egyre nagyobb szerepet kap a központi adatbázisok összekapcsolása, így a magyar reformok is igazodnak az uniós digitális átállás követelményeihez (Európa Pont, 2020). Az új rendszernek köszönhetően az ingatlanokkal kapcsolatos ügyintézés egyszerűsödik, hiszen az elektronikus eljárások gyorsabb döntéshozatalt tesznek lehetővé, miközben a költséghatékonyság is javul. A földhivatali ügyek online elérhetősége azt is lehetővé teszi, hogy az ügyfelek a nap bármely szakában benyújthassák kérelmeiket, így nem kell személyesen megjelenniük a hivatalokban, és az ügyintézési folyamatokat földrajzi korlátok nélkül intézhetik.<sup>10</sup>

A digitalizáció az állami adminisztráció hatékonyságát is növeli, hiszen a rendszer összekapcsolódik más állami adatbázisokkal, például az építésügyi vagy a lakcímnnyilvántartással.<sup>11</sup> Ennek köszönhetően az ügyintézők gyorsabban ellenőrizhetik az ingatlanokhoz kapcsolódó adatokat, csökkentve ezzel a hibalehetőségeket és az ügyintézéshez szükséges időt. Az automatizált folyamatok révén számos eljárás emberi beavatkozás nélkül is elvégezhetővé válik, ami nemcsak az ügyintézők terheit csökkenti, hanem az ügyfelek számára is kiszámíthatóbbá és gördülékenyebbé teszi a folyamatokat (Dálnoki, 2021).

Az ingatlan-nyilvántartási eljárások digitalizációja azonban nem csupán az ügyintézés módját érinti, hanem a jogi szabályozás terén is jelentős változásokat hoz. Az új rendszerben az ingatlanügyekkel kapcsolatos jogi eljárásokat kizárólag olyan ügyvédek és jogtanácsosok végezhetik, akik rendelkeznek a szükséges jogosultságokkal és felkészültek az elektronikus ügyintézés követelményeire. Az ügyfelek számára ez nagyobb biztonságot jelent, hiszen az eljárások során kizárólag megfelelően képzett szakemberek képviselhetik érdekeiket. Bár az új szabályozás 2025. január 15-én lépett hatályba, a teljes átállás fokozatosan fog megvalósulni. Az átmeneti időszakban még lehetőség lesz papíralapú ügyintézésre, de a hosszú távú cél az, hogy minden ingatlanügyi eljárás kizárólag elektronikusan történjen. Az új rendszer bevezetése tehát nem csupán a bürokrácia csökkentését és az ügyintézés gyorsítását szolgálja, hanem egy modernebb, átláthatóbb és biztonságosabb ingatlan-nyilvántartási rendszer kialakítását is lehetővé teszi (Dálnoki, 2021).

A digitalizáció ugyanakkor hosszú távon nemcsak a gyorsabb ügyintézés és az átláthatóbb nyilvántartás előnyeit hozza el, hanem egy olyan jövőt is teremt, amelyben az ingatlanpiac

<sup>10</sup> Ingatlankereső online földhivatali szolgáltatás: [https://magyarorszag.hu/szuf\\_ugyleiras?id=18c5a\\_7b6-5487-4836-898a-1ebfcd905e14](https://magyarorszag.hu/szuf_ugyleiras?id=18c5a_7b6-5487-4836-898a-1ebfcd905e14)

<sup>11</sup> Ld. az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 179/2023. (V. 15.) Korm. rendeletet, ami szabályozza az ingatlan-nyilvántartási rendszer technikai működését és az adatkapcsolatokat más állami nyilvántartásokkal.

működése hatékonyabbá és biztonságosabbá válik. Az online rendszerek fejlődésével az ingatlanügyletek még inkább kiszámíthatóvá válnak, az automatizált ellenőrzési folyamatok pedig csökkentik az adminisztratív hibák és visszaélések lehetőségét. Az ingatlan-nyilvántartás modernizációja tehát nem csupán egy technikai fejlesztés, hanem egy olyan átfogó reform, amely alapvetően alakítja át az ingatlanokkal kapcsolatos ügyintézését Magyarországon.

Bár az új rendszer bevezetése hosszú távon jelentős előnyöket hoz, az átállás nem lesz zökkenőmentes. Az egyik legnagyobb kihívást az jelenti, hogy az állampolgárok és a jogi szakemberek számára biztosítani kell a megfelelő felkészülési időt, hogy megismerhessék az új eljárásokat és az elektronikus rendszerek használatát. Az is fontos szempont, hogy nem minden ügyfél rendelkezik olyan digitális hozzáféréssel vagy technikai tudással, amely lehetővé tenné számára az önálló online ügyintézését, ezért az államnak megfelelő alternatív megoldásokat kell kínálnia azok számára, akik továbbra is személyesen szeretnék intézni ingatlanügyeiket.

### 3. A digitalizáció jogi kihívásai és problémái

A digitalizáció egyre nagyobb szerepet játszik a mindennapi életünkben, de számos jogi kihívást is felvet. Az elektronikus dokumentumok hitelessége, az adatbiztonság és a kiberfenyegetések mind olyan problémák, amelyek megoldásához határozott szabályozás szükséges. Ahhoz, hogy a digitális rendszerek megbízhatóak és biztonságosak legyenek, a jogalkotásnak lépést kell tartani a technológiai fejlődéssel, biztosítva a felhasználók jogait.

#### 3.1. A digitalizált adatbiztonság kérdései

*Az elektronikus adatok hitelessége és bizonyító ereje:* A digitális ingatlan-nyilvántartás egyik legfontosabb követelménye, hogy az adatok hitelessége és bizonyító ereje megmaradjon, hiszen ezekre az információkra nemcsak a tulajdonosok, hanem harmadik felek – például bankok, ügyvédek és hatóságok – is támaszkodnak. A jogi elismeréshez és a közhitelesség biztosításához elengedhetetlen, hogy az elektronikus dokumentumok ugyanolyan bizonyító erővel rendelkezzenek, mint a papíralapú iratok. Ezt a hitelességet technológiai és jogi szempontból is garantálni kell. Az elektronikus aláírások és az időbélyegzők alkalmazása biztosítja, hogy a dokumentumok hitelesek és ellenőrizhetők maradjanak. A Pp. kimondja, hogy az ilyen módon ellátott elektronikus okiratok ugyanolyan joghatással bírnak, mint a hagyományos, papíralapú dokumentumok.<sup>12</sup>

A digitális és elektronikus aláírás fogalmak nagyon hasonlóak, azonban az alapvető különbség az, hogy a digitális aláírás egy műszaki fogalom,<sup>13</sup> ami egyben technológiára is utal (kriptográfiai transzformáció), míg az elektronikus aláírás jogi fogalom, melyet konkrét jogszabály határoz meg.

Az elektronikus aláírások joghatását az Európai Unió rendelete<sup>14</sup> szabályozza, amely három szintet különböztet meg:

---

<sup>12</sup> A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. § (1) és (4) bekezdés; 325. § (1) bekezdés f)–h) pont és (7)–(8) bekezdés.

<sup>13</sup> ETSI EN 319-411 Electronic Signatures and Infrastructures (ESI).

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: eIDAS rendelet).

*Elektronikus aláírás:* olyan elektronikus adat, amelyet más elektronikus adatokhoz csatolnak, illetve logikailag hozzárendelnek, és amelyet az aláíró aláírásra használ.<sup>15</sup>

*Fokozott biztonságú elektronikus aláírás:*

- a) kizárólag az aláíróhoz köthető;
- b) alkalmas az aláíró azonosítására;
- c) olyan, elektronikus aláírás létrehozásához használt adatok felhasználásával hozzák létre, amelyeket az aláíró nagy megbízhatósággal kizárólag saját maga használhat;
- d) olyan módon kapcsolódik azokhoz az adatokhoz, amelyeket aláírtak vele, hogy az adatok minden későbbi változása nyomon követhető.<sup>16</sup>

*Minősített elektronikus aláírás:* olyan, fokozott biztonságú elektronikus aláírás, amelyet minősített elektronikus aláírást létrehozó eszközzel állítottak elő, és amely elektronikus aláírás minősített tanúsítványán alapul.<sup>17</sup>

Mindezek biztosítják, hogy az elektronikus aláírások megfelelő szintű hitelességet és jogi érvényességet nyújtanak a digitális ügyintézésben. Az *elektronikus időbélyegzők* biztosítják, hogy egy adott dokumentumot egy meghatározott időpontban hoztak létre, és azt változatlan formában tárolják.<sup>18</sup> Ez kulcsfontosságú az ingatlan-nyilvántartásban, hiszen megelőzi a dokumentumok visszadátumozását vagy manipulációját.

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizálása nemcsak technológiai előrelépést jelent, hanem komoly jogi kihívásokkal is jár, amelyeket mindenképpen kezelni kell ahhoz, hogy a rendszer megbízhatóan működjön. Az egyik legnagyobb feladat az elektronikus adatok hitelességének biztosítása, valamint az, hogy a változásokat pontosan nyomon lehessen követni.<sup>19</sup> Emellett kiemelt figyelmet kell fordítani az adatvédelemre és a kiberbiztonságra<sup>20</sup> is, hiszen az ingatlan-nyilvántartás rengeteg érzékeny információt tartalmaz. Ezeknek az adatoknak a pontossága és védelme kulcsfontosságú a tulajdonjog biztonságának garantálása szempontjából.

*Az adatváltozások nyomon követhetősége:* A digitális nyilvántartások esetében az adatváltozások pontos nyomon követése rendkívül fontos, hiszen csak így garantálható az adatok integritása és a jogbiztonság. Az ingatlan-nyilvántartásban ez különösen fontos, mivel az olyan módosítások, mint például egy tulajdonjog átruházása vagy egy jelzálogjog bejegyzése, közvetlen hatással vannak az érintett felek jogaira és kötelezettségeire.<sup>21</sup>

### 3.2. Adatvédelem és a GDPR alkalmazása

Az ingatlan-nyilvántartás számos személyes adatot tartalmaz, például a tulajdonosok nevét, lakcímét vagy az ingatlanhoz kapcsolódó hasznélvezeti jogokat. Mivel ezek az információk érzékenyek, ezért védelmüket az adatvédelmi jogszabályok, különösen a GDPR és a hazai adatvédelmi jogszabályok biztosítják. Ezek az adatok nemcsak az érintett tulajdonosok, hanem bankok, ügyvédek, hatóságok és más jogi szereplők számára is fontosak, így elsődleges

<sup>15</sup> eIDAS rendelet 3. cikk 10. pont.

<sup>16</sup> eIDAS rendelet 3. cikk 11. pont, 26. cikk (1) bekezdés.

<sup>17</sup> eIDAS rendelet 3. cikk 12. pont.

<sup>18</sup> eIDAS rendelet 3. cikk 33. pont.

<sup>19</sup> eIDAS rendelet 5a. cikk (8) bekezdés.

<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/881 rendelete (2019. április 17.) 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 (Cybersecurity Act).

<sup>21</sup> KÖFOP-2.1.5/A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása (2018): Elektronikus Közigazgatás. <https://bmkszf.hu/dokumentum/2944/EKozigazgatas.pdf>

szempont, hogy csak az arra jogosult személyek férjenek hozzájuk. Az e-ingatlan-nyilvántartás adatkezelése során az alábbi jogszabályok biztosítják az adatok védelmét:

A GDPR meghatározza a személyes adatok kezelésére vonatkozó alapelveket, különösen az adatminimalizálást, a célhoz kötöttség és átláthatóság elvét.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény a magyarországi adatvédelmi szabályokat rögzíti, amelyek az ingatlan-nyilvántartási rendszerekre is vonatkoznak.

A Pp. szabályozza az elektronikus dokumentumok és bizonyítékok hitelességét, valamint az e-ingatlan-nyilvántartás adatait.

*Adatkezelés jogszerűsége:* A GDPR előírásai szerint az ingatlan-nyilvántartásban szereplő személyes adatokat csak meghatározott esetekben – például az érintett hozzájárulásával, vagy jogi kötelezettség teljesítése érdekében – lehet kezelni, vagyis a személyes adatok kezelése a GDPR-ban meghatározott valamely jogalapra hivatkozással lehetséges. A tulajdonosok számára is fontos, hogy tudják, milyen célból és milyen jogalapon kezelik az adataikat. Ezért szükségesek az átlátható adatkezelési tájékoztatók és szabályzatok, amelyek egyértelműen ismertetik, hogy milyen adatokat tárolnak, és ezekhez ki férhet hozzá.

*Hozzáférés-szabályozás:* A személyes adatok védelmének egyik legfontosabb eleme, hogy azokhoz csak az arra jogosult személyek férhessenek hozzá. Ez azt jelenti, hogy az ingatlan-nyilvántartási rendszerben szigorúan korlátozni kell a hozzáférést, és csak illetékes hatóságok, ügyvédek, közjegyzők és az érintett állampolgárok láthatják az adatokat. A megfelelő hozzáférési szabályok garantálják, hogy a személyes adatok ne kerüljenek illetéktelen kezekbe, ezzel biztosítva az adatbiztonságot és az állampolgárok személyes adatainak védelmét.

*Adatok tárolása és megőrzése:* A személyes adatok biztonságos tárolása alapvető követelmény. Az adatok titkosítása és a rendszeres adatbiztonsági ellenőrzések segítenek elkerülni az adatlopásokat és visszaéléseket. Ezen kívül az adatokat csak addig lehet megőrizni, ameddig az jogszabályilag szükséges. A feleslegessé vált információkat előírt időtartam után törölni kell, hogy csökkentjük az adatvédelmi kockázatokat.

### 3.3. Kiberbiztonsági problémák

Ahogy az ingatlan-nyilvántartás egyre inkább digitális alapokra helyeződik, úgy növekszik a kiberbiztonsági kihívások jelentősége is. Az érzékeny adatok védelme elengedhetetlen, hiszen egy esetleges adatlopás vagy kibertámadás nemcsak a rendszer működését sodorhatja veszélybe, hanem a tulajdonjogok biztonságát és hitelességét is. Ha az ingatlan-nyilvántartás adatai illetéktelen kezekbe kerülnek, az nemcsak jogi bizonytalanságokat teremthet, hanem gazdasági károkat és akár hosszadalmas bírósági eljárásokat is eredményezhet. Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a digitális infrastruktúra védelmét kiemelt prioritásként kezeljék, és a legmodernebb technológiai megoldásokkal biztosítsák az adatok sértetlenségét.

A kiberbiztonság egyik legfontosabb pillére, hogy a rendszerek képesek legyenek felismerni és elhárítani az illetéktelen hozzáférési kísérleteket. Ennek érdekében szükség van folyamatos megfigyelésre és a potenciális veszélyek gyors kiszűrésére. A fejlett behatolásérzékelő rendszerek például képesek azonosítani a gyanús hálózati tevékenységeket, míg az adatok titkosítása biztosítja, hogy azok ne legyenek illetéktelenek számára hozzáférhetőek. Egyre több rendszer alkalmaz mesterséges intelligenciát is, amely nemcsak felismeri a veszélyesnek tűnő aktivitásokat, hanem automatikusan képes reagálni is, még mielőtt komolyabb károk keletkeznének.

Nem elég azonban csupán a támadások kivédésére összpontosítani, hiszen a digitális rendszerek biztonságának másik kulcsfontosságú eleme az adatok biztonságos tárolása és helyreállítása

is. Egy váratlan kibertámadás vagy technikai meghibásodás esetén elengedhetetlen, hogy az adatok gyorsan és biztonságosan visszaállíthatók legyenek. Ezt rendszeres biztonsági mentésekkel lehet garantálni, amelyeket egy jól kidolgozott katasztrófahelyzet-kezelési terv egészít ki. Ha egy rendszer kiesik a működésből, a cél az, hogy a lehető legrövidebb idő alatt helyreálljon annak működése, minimalizálva a felhasználók számára okozott kellemetlenségeket (Veeam, n.d.).

A digitális rendszerek biztonságának megőrzése folyamatos figyelmet és frissítéseket igényel. A fenyegetések és támadási módszerek folyamatosan fejlődnek, ezért az informatikai szakemberek rendszeres biztonsági tesztekkel és ellenőrzésekkel biztosíthatják, hogy az ingatlan-nyilvántartás védelme mindig naprakész legyen. Az úgynevezett penetrációs tesztek, amelyeket kiberbiztonsági szakértők és etikus hackerek végeznek, lehetővé teszik, hogy még a támadók előtt feltárják a rendszerek gyenge pontjait és kijavítsák azokat (ITpedia, n.d.).

A kiberbiztonság nem csupán technológiai kérdés, hanem jogi és gazdasági szempontból is kulcsfontosságú. Az állami szervezeteknek és a magánszektoroknak közösen kell dolgozniuk azon, hogy olyan védelmi stratégiát alakítsanak ki, amely nemcsak a jelenlegi kockázatokra ad választ, hanem a jövőbeli kihívásokra is felkészíti a rendszert. Ha a megfelelő védelmi intézkedéseket időben bevezetik és folyamatosan fejlesztik, biztosítható, hogy az ingatlan-nyilvántartás nemcsak hatékony és gyors, hanem hosszú távon is megbízható és biztonságos marad.

#### **4. Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációjának gyakorlati kihívásai**

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja nagy lépést jelent az ügyintézés hatékonyságának javítása és az adminisztratív terhek csökkentése terén. Az új, digitális megoldások lehetővé teszik, hogy az ügyek gyorsabban és gördülékenyebben intézhetők legyenek, miközben csökken a papíralapú dokumentáció és az ezzel járó bürokratikus nehézségek. Ugyanakkor a digitalizáció bevezetése nem mentes a kihívásoktól, hiszen a rendszer sikeres működéséhez számos gyakorlati problémát kell megoldani.

Az egyik legnagyobb kérdés, hogy miként lehet valóban gyorsabbá és egyszerűbbé tenni az ügyintézését, hogy közben a rendszer megbízhatósága és átláthatósága megmaradjon. A digitalizáció önmagában nem garantálja, hogy az eljárások rövidebbé válnak, ha a háttérrendszerek nem képesek megfelelően együttműködni, vagy az ügyfelek számára az új rendszer kezelése nehézséget okoz. Emellett az is kihívást jelent, hogy az állampolgárok és az ingatlanjoggal foglalkozó szakemberek eltérő digitális készségekkel rendelkeznek. Míg egyesek könnyen alkalmazkodnak az új technológiákhoz, mások számára az online ügyintézés komoly akadályt jelenthet, ami végső soron hátráltathatja a digitalizáció hatékonyságát.

Ahhoz, hogy a digitális ingatlan-nyilvántartás valóban jól működő legyen, nemcsak a technológiai fejlesztésekre kell fókuszálni, hanem arra is, hogy minden érintett számára érthető, könnyen használható és hozzáférhető legyen (OECD, 2019). Ennek érdekében elengedhetetlen a megfelelő tájékoztatás, az oktatási programok bevezetése és a folyamatos támogatás biztosítása azok számára, akik kevésbé jártasak a digitális ügyintézésben (Fási, 2020, 276–279).

Ha ezekre a szempontokra is kellő figyelem irányul, a digitalizáció valódi előnyöket hozhat, megkönnyítve mind az ügyfelek, mind a közigazgatás mindennapi munkáját.

##### **4.1. Az ügyintézés gyorsítása és az adminisztratív akadályok**

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációjának egyik legfőbb célja, hogy az ügyintézési folyamatok gyorsabbá és hatékonyabbá váljanak. Ugyanakkor az eddigi papíralapú rendszer kiváltása

önmagában nem feltétlenül jelent automatikus időmegtakarítást, hiszen számos tényező befolyásolja azt, hogy az új rendszer mennyire lesz gördülékeny és megbízható a gyakorlatban.

Az egyik legnagyobb kihívás, hogy miként lehet egyszerre csökkenteni az adminisztratív terheket és megőrizni a jogbiztonságot. Bár az elektronikus ügyintézés elméletben felgyorsíthatja a folyamatokat, a meglévő jogszabályok és a közigazgatási struktúrák nem mindig könnyítik meg az átállást. Az ingatlan-nyilvántartásra vonatkozó törvények és rendeletek számos ellenőrzési lépést írnak elő, amelyek továbbra is szükségessé tehetik a manuális felülvizsgálatot.<sup>22</sup> Az elektronikus aláírások és automatizált ellenőrző rendszerek bevezetése jelentős előrelépést hozhat, de egyes ügyekben továbbra is elengedhetetlen marad az emberi kontroll.

A technikai háttér szintén fontos tényező. Azonban egy hatékony és megbízható informatikai infrastruktúra nélkül a digitalizáció nem feltétlenül hozza meg a kívánt eredményt.<sup>23</sup> Az új rendszereknek kompatibilisnek kell lenniük a már meglévő adatbázisokkal és nyilvántartásokkal, hogy zökkenőmentes legyen az adatátvitel és a feldolgozás. Ugyanakkor ezeknek a fejlesztéseknek komoly pénzügyi és szakmai háttere van.<sup>24</sup>

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a digitális rendszer sikeressége nagyban múlik a felhasználók hozzáférésén és támogatásán.<sup>25</sup> Ha az állampolgárok és az ingatlanszakmában dolgozók nem kapnak megfelelő segítséget az online ügyintézés során, az könnyen akadályozhatja az új rendszer elterjedését. Ha túl bonyolult vagy nem egyértelmű a használata, sokan továbbra is a személyes ügyintézészt fogják előnyben részesíteni, ami megterheli a hatóságokat és csökkenti a digitalizáció hatékonyságát.<sup>26</sup>

Ennek elkerülése érdekében fontos, hogy a felhasználók számára könnyen érthető tájékoztató anyagok, interaktív oktatóvideók és jól működő ügyfélszolgálati támogatás álljon rendelkezésre. Ha az emberek magabiztosan tudják kezelni az online felületet, az nemcsak az ő dolgukat könnyíti meg, hanem a közigazgatás számára is hatékonyabbá és fenntarthatóbbá teszi az új rendszert.

#### 4.2. Az állampolgárok és szakemberek digitális kompetenciái

A digitalizáció sikeres megvalósításához nem elég egy jól működő informatikai rendszer létrehozása – legalább ennyire fontos, hogy a felhasználók is magabiztosan tudják használni az új platformokat. Az emberek digitális készségei azonban nagyon eltérőek lehetnek, ami komoly akadályokat jelenthet az átállás során.

A fiatalabb generációk számára az online ügyintézés már természetes, hiszen napi szinten használnak digitális eszközöket és online szolgáltatásokat. Ezzel szemben az idősebb korosztály,

<sup>22</sup> Az Inyvtv. 15–16. § – az okirati elv és a közhitelesség elvének rögzítésével – közvetetten azt is jelzi, hogy a digitális ügyintézés során bizonyos ellenőrzési mechanizmusok és emberi felülvizsgálatok továbbra is szükségesek.

<sup>23</sup> A *Nemzeti Elektronikus Közigazgatási Stratégia 2022–2030* kiemeli, hogy a digitális közigazgatási szolgáltatások sikeres bevezetéséhez elengedhetetlen egy megbízható és korszerű informatikai infrastruktúra kialakítása (DMÜ, 2023, 18–19).

<sup>24</sup> Az *E-ingatlan nyilvántartás projekt* célja az ingatlan-nyilvántartási eljárások elektronizálása és az adatbázisok összekapcsolása, ami hozzájárul a földügyi eljárások átfutási idejének és költségeinek csökkentéséhez (Lechner Tudásközpont, n.d.).

<sup>25</sup> A *Nemzeti Digitalizációs Stratégia* hangsúlyozza, hogy a digitális szolgáltatások elterjedéséhez szükséges az állampolgárok digitális kompetenciáinak fejlesztése és a megfelelő támogatás biztosítása (Miniszterelnöki Kabinetiroda, 2022, 27–28).

<sup>26</sup> Az *E-ingatlan nyilvántartás projekt* keretében tervezik az ügyfelek számára könnyen érthető tájékoztató anyagok és oktatóanyagok készítését, valamint az ügyfélszolgálati támogatás fejlesztését, hogy elősegítsék az új rendszer zökkenőmentes használatát (Lechner Tudásközpont, n.d.).

vagy azok, akik kevésbé jártasak a technológia világában, gyakran nehézségekbe ütközhetnek, amikor egy teljesen új, elektronikus rendszerrel kell dolgozniuk. Sokan továbbra is a papíralapú ügyintézészt érzik biztonságosabbnak, és bizonytalanok az online felületeken történő adatkezelésben. Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a digitalizáció bevezetésével párhuzamosan olyan oktatási és tájékoztató programok is elérhetőek legyenek, amelyek segítenek eligazodni az új rendszerekben. Az egyszerű, jól átlátható felhasználói felületek kialakítása szintén hozzájárulhat ahhoz, hogy minél többen zökkenőmentesen tudják használni az online ügyintézészt.

Az új elektronikus ingatlan-nyilvántartási rendszer (E-ING) 2025. januári bevezetésére való felkészülés részeként 2024. november 11. és 21. között megtartották a földhivatalokban dolgozó ügyintézők országos képzését. A Lechner Tudásközpont szervezésében összesen 180 kormányhivatali munkatárs vett részt az oktatáson, amelynek célja az új rendszer kezelésének elsajátítása volt. A képzés során az ingatlanügyi hatóságok dolgozói megismerkedtek az E-ING rendszer felületével, különösen a tulajdoni lapok adatkezelésével, az ingatlanok adatváltozásainak átvezetésével, a jogok és tények rögzítésével, valamint a jogi jellegű bejegyzésekkel (Lechner Tudásközpont, 2024).

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja nemcsak az állampolgárok számára jelent kihívást, hanem azoknak a szakembereknek is, akik napi szinten dolgoznak az ingatlanokkal kapcsolatos adatbázisokkal. Az ügyvédek, közjegyzők, földhivatali dolgozók és önkormányzati ügyintézők számára is fontos, hogy megfelelő képzések segítsék őket az új rendszerek megismerésében és hatékony használatában.<sup>27</sup> Az informatikai háttér megértése, az elektronikus aláírások és digitális dokumentumkezelés alkalmazása mind olyan feladat, amelyek megfelelő felkészítést igényelnek. Az ilyen átalakulások során különösen fontos, hogy folyamatos technikai támogatás is rendelkezésre álljon az esetlegesen felmerülő problémák megoldása érdekében.

A digitalizált ingatlan-nyilvántartás hosszú távon gyorsabb ügyintézészt és kevesebb adminisztratív terhet jelenthet, de a gyakorlati megvalósítás során számos tényezőt figyelembe kell venni. A siker egyik kulcsa, hogy a felhasználók könnyen hozzáférjenek a megfelelő támogatáshoz, továbbá az online rendszerek átláthatóak és egyszerűen kezelhetőek legyenek, illetve az állampolgárok és a szakemberek számára megfelelő oktatási lehetőségek álljanak rendelkezésre. Ha ezek a feltételek teljesülnek, az új rendszer hatékonyabbá, elfogadottabbá és bizalommal használt eszközzé válhat.

## 5. Nemzetközi kitekintés

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja világszerte egyre nagyobb figyelmet kap, mivel a modern technológiai megoldások jelentősen növelhetik az ügyintézészt hatékonyságát, csökkenthetik az adminisztratív terheket és javíthatják az átláthatóságot. Az Európai Unió számos országában már sikeresen bevezettek korszerű, digitális megoldásokat az ingatlan-nyilvántartás területén, és folyamatosan zajlanak az EU-s harmonizációs törekvések. Ezen túlmenően a blockchain technológia alkalmazása is egyre inkább előtérbe kerül, amely hosszú távon forradalmasíthatja az ingatlanügyek kezelését (Czékmann et al., 2023). Magyarország helyzetét is érdemes nemzetközi összehasonlításban vizsgálni, hogy lássuk, milyen fejlesztésekre van szükség a hazai rendszer további modernizálása érdekében.

<sup>27</sup> A Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) kiemelt figyelmet fordít az elektronikus ingatlan-nyilvántartásra való átállás támogatására. A MÜK honlapján (<https://www.muk.hu>) elérhetőek oktatási segédanyagok és oktatóvideók, amelyek folyamatos feltöltés alatt állnak, hogy segítsék a jogi szakembereket az új rendszer elsajátításában.

## **5.1. Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja az Európai Unióban**

Az Európai Unió tagállamai eltérő módon közelítették meg az ingatlan-nyilvántartás digitalizációját, de számos országban már jelentős előrelépések történtek ezen a területen. Kiemelkedő példát nyújt Németország, Észtország és Ausztria, amelyek modern és hatékony digitális rendszereket vezettek be az ingatlan-nyilvántartás kezelésére.

### **5.1.1. Németország: konzervatív, de hatékony digitalizáció**

Németországban az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja fokozatosan zajlik, és a folyamat során nagy hangsúlyt fektetnek a jogbiztonságra és az adatvédelemre. A német rendszer továbbra is erősen központosított, és a földhivatalok kulcsszerepet játszanak az adatkezelésben. Az elektronikus ügyintézés egyre nagyobb teret nyer, de a teljes körű digitalizáció még nem valósult meg (Európai Bizottság, 2024). A német gyakorlatban az egyik legnagyobb kihívás az, hogy az egyes tartományok különböző rendszereket használnak, így az adatok egységesítése és az országos szintű integráció lassabb ütemben zajlik. Ugyanakkor a jogbiztonság fenntartása érdekében a digitalizációt rendkívül körültekintően hajtják végre, így a rendszer megbízhatósága és hitelessége kiemelkedő (Botta, 2022).

### **5.1.2. Észtország: a digitális forradalom éllovasa**

Észtországot gyakran emlegetik mint a világ egyik legfejlettebb digitális társadalmát, és az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja terén is úttörő szerepet tölt be. Az országban az e-Estonia kezdeményezés keretében egy teljesen elektronikus ingatlan-nyilvántartási rendszert hoztak létre, amely lehetővé teszi az online hozzáférést az ingatlanokkal kapcsolatos összes dokumentumhoz (Terriou, 2023). Az észt modell egyik legfontosabb eleme a blockchain technológia alkalmazása, amely garantálja az adatok biztonságát és megváltoztathatatlanságát. Az ország állampolgárai és a külföldi befektetők egyaránt gyorsan és hatékonyan intézhetik ingatlanügyeiket online, ami jelentős versenyelőnyt biztosít Észtország számára (Sihvart, 2017).

### **5.1.3. Ausztria: jól szervezett, digitalizált rendszer**

Ausztriában az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja szintén előrehaladott állapotban van. Az osztrák rendszer egyik sajátossága, hogy az elektronikus földhivatali nyilvántartást szorosan integrálták más állami adatbázisokkal, így az ügyintézés egyszerűbbé és gyorsabbá vált. Az ügyvédek és közjegyzők számára biztosított online hozzáférés lehetővé teszi a gyors adatlekérdezést és az ügyintézés hatékonyságának növelését (Európai Bizottság, 2022). Ausztriában az elektronikus földhivatali rendszer különösen a hitelintézetek és ingatlanpiaci szereplők számára jelent előnyt, mivel az online elérhető adatok jelentősen csökkentik az adminisztrációs terheket és a várakozási időt.

### **5.1.4. EU-s irányelvek és harmonizációs törekvések**

Az Európai Unió célja, hogy hosszú távon egységesítse az ingatlan-nyilvántartási rendszereket és biztosítsa a határon átnyúló ügyintézések egyszerűsítését. Ennek érdekében több irányelv és kezdeményezés született, amelyek célja az adatok interoperabilitásának biztosítása és a tagállamok közötti információáramlás javítása.

Az egyik ilyen kezdeményezés az IMOLA projekt, amelyet az Európai Ingatlan-nyilvántartási Szövetség (ELRA) indított el. Az IMOLA I projekt során kidolgozták az Európai Ingatlan-nyilvántartási Dokumentumot (ELRD), egy elektronikus sablont, amely az ingatlan-nyilvántartási adatok egységes megjelenítését teszi lehetővé az EU különböző országaiból származó információk esetében. Az IMOLA II projekt célja pedig egy hatékony referenciainformációs modell létrehozása, amely a leíró metaadatokra összpontosítva javítja az ingatlan-nyilvántartási információk átláthatóságát és érthetőségét. Egy másik fontos projekt a CROBECO (Cross Border e-Conveyancing), amely a határon átnyúló ingatlantulajdon-átruházást könnyíti meg, támogatva azokat a külföldi állampolgárokat, akik az EU-ban szeretnének ingatlant vásárolni (European Justice, 2024).

E kezdeményezések mellett az uniós jogalkotás is keretet ad a harmonizációhoz. A nyílt hozzáférésű adatokról és a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2019. június 20-i (EU) 2019/1024 európai parlamenti és tanácsi irányelv elősegíti az ingatlan-nyilvántartási adatok digitális hozzáférhetőségét. Emellett az ún. 5. pénzmosás elleni irányelv<sup>28</sup> előírja a tulajdonosi struktúrák átláthatóságát, amely szintén hatással van az ingatlan-nyilvántartási rendszerek fejlődésére. Végül a Digitális Európa program (2021–2027)<sup>29</sup> pénzügyi támogatást nyújt az e-közigazgatás – így az elektronikus nyilvántartások – fejlesztésére, előmozdítva az EU-s szintű platformok létrejöttét.

Ezek a harmonizációs törekvések azonban még nem vezettek teljes körű eredményre, mivel a tagállamok jogrendszerei és ingatlan-nyilvántartási rendszerei jelentős eltéréseket mutatnak. Az Európai Unió folyamatosan dolgozik azon, hogy egységes digitális platformokat hozzon létre, amelyek lehetővé teszik az EU-s polgárok és vállalkozások számára az ingatlan-nyilvántartási adatokhoz való könnyű hozzáférést más tagállamokban is.

## 5.2. Blockchain technológia alkalmazása

Az ingatlan-nyilvántartási rendszerek digitalizációja során egyre gyakrabban merül fel a blockchain technológia mint lehetséges megoldás, amely alapvetően átalakíthatja az ingatlanokkal kapcsolatos adatkezelést és tranzakciókat. A technológia legnagyobb előnye, hogy biztosítja az adatok megváltoztathatatlanágát, ami jelentősen csökkentheti a visszaélések és csalások lehetőségét, miközben lehetővé teszi a gyorsabb és átláthatóbb ügyintézkést. Egy jól kialakított blockchain alapú rendszer nemcsak az adminisztratív folyamatokat teheti hatékonyabbá, hanem az ingatlanpiaci szereplők közötti bizalmat is erősítheti.

### 5.2.1. Lehetőségek

*Adatbiztonság és a visszaélések csökkentése:* A blockchain technológia egyik legfontosabb előnye, hogy decentralizált és megváltoztathatatlan adatstruktúrája révén biztosítja a földhivatali adatok teljes körű védelmét. Mivel a blokkláncba felvitt információk utólag nem módosíthatók vagy törölhetők, ez gyakorlatilag kizárja az illetéktelen adatmódosítást és a manipuláció lehetőségét. Ennek köszönhetően a rendszerben tárolt ingatlanjogi adatok hosszú távon is megbízhatóak maradnak, ami jelentősen növeli a nyilvántartás hitelességét.

<sup>28</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról.

<sup>29</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/694 rendelete (2021. április 29.) a Digitális Európa program létrehozásáról és az (EU) 2015/2240 határozat hatályon kívül helyezéséről.

*Gyorsabb és automatizált tranzakciók:* A blockchain egyik különösen ígéretes alkalmazási lehetősége az úgynevezett okoszerződések (smart contracts) használata, amelyek lehetővé teszik, hogy az ingatlan tulajdonjogának átruházása automatikusan, emberi beavatkozás nélkül is végbemenjen, amint a szerződésben rögzített feltételek teljesülnek. Ez nemcsak az adminisztratív terhek csökkentésében játszhat kulcsszerepet, hanem jelentősen felgyorsíthatja az ingatlantranzakciókat, hiszen a hagyományos földhivatali eljárásokhoz képest lényegesen rövidebb idő alatt lezárható egy adásvételi ügylet (Boros-Gyömbér, 2018).

*Globális átláthatóság és határokon átnyúló ingatlanügyletek megkönnyítése:* Egy blockchain alapú ingatlan-nyilvántartási rendszer hozzájárulhat az átláthatóság növeléséhez, mivel az adatok nyilvános és biztonságos tárolása révén bármely illetékes hatóság, ingatlanpiaci szereplő vagy magánszemély könnyen hozzáférhet a szükséges információkhoz. Ez különösen előnyös lehet a határokon átnyúló ingatlanügyletek esetében, ahol a különböző országok földhivatali rendszerei közötti eltérések gyakran megnehezítik a tulajdonjog ellenőrzését és az ügyintézés gördülékenységét. Egy egységesített, blockchain alapú európai ingatlan-nyilvántartási rendszer jelentősen leegyszerűsíthetné az uniós polgárok számára az ingatlanvásárlást más tagállamokban. Az Európai Parlament Kutatószolgálatának (EPRS) 2019-es jelentése szerint a blockchain technológia alkalmazása elősegítheti az interoperabilitást a tagállamok földhivatali rendszerei között, és megbízható, átlátható adatkezelést biztosíthat, amely különösen hasznos lehet az uniós polgárok határon átnyúló ingatlanügyletei során (Allessie et al., 2019). Egy egységesített, blockchain alapú európai ingatlan-nyilvántartási rendszer tehát jelentősen leegyszerűsíthetné az ingatlanvásárlást más tagállamokban, növelve a biztonságot és csökkentve az adminisztrációs terheket.

### 5.2.2. Kihívások

A blockchain alapú ingatlan-nyilvántartási rendszerek bevezetése előtt számos jogi akadály áll, mivel a jelenlegi jogi környezet sok országban még nem készült fel arra, hogy a blokkláncra rögzített adatokat jogilag kötelező érvényű bizonyítékként ismerje el. Az ingatlan-nyilvántartás hagyományosan állami hatóságok által vezetett és ellenőrzött rendszer, így a decentralizált blockchain technológia alkalmazása alapjaiban kérdőjelezi meg a jelenlegi jogi kereteket. A magyarországi Blockchain Koalíció (2023) stratégiája és akcióterve is hangsúlyozza a jogi akadályok feloldására alkalmas beavatkozási koncepciók kidolgozásának szükségességét, kiemelve a szabályozási környezet fejlesztésének fontosságát a blockchain technológia alkalmazása terén (Czékmann et al., 2023, 61–63).

*Magas technológiai költségek és az infrastruktúra kiépítésének nehézségei:* A blockchain technológia bevezetése jelentős anyagi és technológiai befektetést igényel, különösen egy olyan összetett és adatérzékeny területen, mint az ingatlan-nyilvántartás. A jelenlegi földhivatali rendszerek digitalizációja már önmagában is jelentős erőforrásokat igényel, így egy teljesen új, blockchain alapú rendszer kiépítése komoly anyagi terhet róhat az államokra. Továbbá az új technológia integrálása a meglévő infrastruktúrába kihívásokkal járhat, hiszen biztosítani kell a kompatibilitást a már meglévő nyilvántartásokkal és adatbázisokkal (Sagar & Bananayo, 2021).

Bár a blockchain technológia rendkívül ígéretes lehetőségeket kínál az ingatlan-nyilvántartás digitalizációjára, alkalmazása számos jogi és technológiai akadályba ütközik. Azonban néhány országban már indultak kísérleti projektek. Például Svédországban a Lantmäteriet (Svéd Térképészeti, Kataszteri és Föld-nyilvántartási Hatóság) blockchain alapú megoldásokat tesztelt az ingatlan- és jelzálogügyletek biztonságosabbá tétele érdekében (Finyear, 2016). Ezek a projektek értékes tapasztalatokat nyújtanak a technológia gyakorlati alkalmazhatóságáról és a felmerülő kihívásokról. A megváltoztathatatlan és biztonságos adatkezelés, az automatizált tranzakciók és

a globális átláthatóság jelentős előnyöket biztosíthat, azonban a jogszabályi környezet jelenlegi állapota és a magas infrastrukturális költségek egyelőre korlátozzák széles körű elterjedését. A jövőben a blockchain-alapú földhivatali rendszerek bevezetése fokozatosan történhet meg, elsősorban kísérleti projektek formájában, amelyekben keresztül az államok és az ingatlanpiaci szereplők tapasztalatokat szerezhetnek a technológia gyakorlati alkalmazhatóságáról.

### 5.3. A mesterséges intelligencia alkalmazása

Az ingatlan-nyilvántartási rendszerek digitalizációja nem csupán az adatkezelés és az ügyintézés elektronikus formában történő megvalósítását jelenti, hanem egyre inkább kiegészül olyan fejlett technológiák alkalmazásával is, mint a mesterséges intelligencia (továbbiakban: MI). Az MI integrálása a földhivatali rendszerekbe jelentős előrelépést hozhat az adatelemzés, a hibajavítás, az automatizált döntéstámogatás, sőt, akár a prediktív modellezés terén is.

*Adatfeldolgozás és hibajavítás:* Az MI-alapú rendszerek képesek nagymennyiségű strukturált és strukturálatlan adat gyors feldolgozására. Az ingatlan-nyilvántartásokban található történeti és aktuális adatok között gyakran előfordulhatnak hibák, hiányosságok vagy duplikált bejegyzések. Az MI algoritmusok hatékonyan használhatók a problémák automatikus felismerésére és – bizonyos esetekben – javítására. Emellett segíthetnek a régi papíralapú dokumentumok digitalizálásából származó optikai karakterfelismerés (OCR) eredményeinek ellenőrzésében, az adatkonzisztencia<sup>30</sup> fenntartásában (Shaip, 2024).

*Automatizált döntéstámogatás:* A mesterséges intelligencia az ingatlan-nyilvántartásban is képes lehet bizonyos jogi eljárások előkészítésére. A természetes nyelvfeldolgozás (NLP) alkalmazásával az MI rendszerek képesek lehetnek egyszerűbb jogi dokumentumok – például tulajdonjog-átruházási kérelmek vagy jelzálog-bejegyzések – előzetes elemzésére és kategorizálására (Flynn, 2021). Így az emberi ügyintézők munkaterhelése csökkenhet, miközben a hibaszázalék is mérséklődhet.

*Prediktív elemzés és előrejelzések:* Az MI alkalmazásának további ígéretes területe a prediktív modellezés, amely például előre jelezheti, hogy egy adott ingatlannal kapcsolatban milyen típusú változások (tulajdonosváltás, peres ügyek, értékváltozás) várhatók, figyelembe véve a hasonló esetek historikus mintázatait. Ez hasznos lehet mind az állami döntéshozók, mind a pénzügyi szektor (pl. hitelminősítés) vagy a befektetők számára (Okeleke et al., 2024, 37–38).

*Az MI alkalmazásának kihívásai:* Bár a mesterséges intelligencia széles körű alkalmazása számos előnyt kínál, nem hagyhatók figyelmen kívül a technológiai, adatvédelmi és etikai kihívások sem. Kérdéses például, hogy mennyiben támaszkodhat a közigazgatás automatizált döntésekre egy olyan jogilag érzékeny területen, mint az ingatlan-nyilvántartás. Emellett biztosítani kell az MI algoritmusok átláthatóságát és az adatfeldolgozás jogszerűségét, különös tekintettel az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) előírásaira.

## Összegzés

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációja napjainkban egyre nagyobb figyelmet kap, hiszen a modern technológiai megoldások lehetőséget kínálnak az adminisztratív folyamatok haté-

<sup>30</sup> Adatminőségi fogalom. Az adatkonzisztencia mértéke megadja, hogy az adatbázisban vagy az abból származó adatállományokban hogyan és mennyire ellentmondásmentesen valósul meg az adatszerkezetre, az objektumokra, attribútumokra és kapcsolatokra vonatkozó szabályok összessége (Bakó, 2018, 43).

konyságának növelésére, az adatbiztonság fokozására és az ügyintézés gyorsabbá, valamint átláthatóbbá tételére. A hagyományos, papíralapú vagy részben digitalizált nyilvántartási rendszerek sok esetben lassúak, bonyolultak és kevésbé biztonságosak, így szükségessé vált olyan innovatív megoldások bevezetése, amelyek jobban illeszkednek a 21. századi igényekhez. A blockchain technológia, az okosszerződések alkalmazása és a mesterséges intelligencia alapú automatizáció mind olyan eszközök, amelyek forradalmasíthatják az ingatlanokkal kapcsolatos adatkezelést és tulajdonjog-átruházást.

A kutatás célja az volt, hogy feltárja a digitális ingatlan-nyilvántartási rendszerek bevezetésének lehetőségeit, előnyeit és kihívásait, különös tekintettel a blockchain technológia alkalmazására. Az eredmények azt mutatják, hogy a digitalizáció nem csupán egy technológiai fejlesztés, hanem egy olyan strukturális változás, amely jelentős hatással lehet az ingatlanpiac működésére, az állami adminisztráció hatékonyságára és az állampolgárok ügyintézési lehetőségeire is.

### Hivatkozások

- Allessie, D., Sobolewski, M., Vaccari, L., & Pignatelli, F. (Ed.). (2019). *Blockchain for digital government*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/942739>
- Bakó G. (2018). Térinformatikai adatminőség vizsgálata. [Doktori értekezés. Soproni Egyetem] Online: [https://www.interspect.hu/bako\\_gabor\\_ertekezes\\_doi.pdf](https://www.interspect.hu/bako_gabor_ertekezes_doi.pdf)
- Boros-Gyömbér Gy. (2018). Az okosszerződések által kínált lehetőségek a jövő ingatlanpiacán. *Arsboni*. Online: <https://tinyurl.hu/K6zo>
- Blockchain Koalíció. (2022). *A blockchain koalíció stratégiája és akcióterve (javaslat)*. Online: <https://tinyurl.hu/Aw3Z>
- Botta, J. (2022). Federalism, legal fragmentation and register modernisation: challenges for the digital transformation of public administration in Germany. *CERIDAP*, Speciale n. 1, 109–133. <https://doi.org/10.13130/2723-9195/2022-4-43>
- Dálnoki R. (2021). A megújuló ingatlan-nyilvántartási rendszer szabályozási koncepciója és az ahhoz kapcsolódó jogalkotás I. *Ingatlanjog*, 1(2). Online: <https://tinyurl.hu/Tyhf>
- Digitális Magyarország Ügynökség (DMÜ). (2023). *Nemzeti Elektronikus Közigazgatási Stratégia 2022–2030*. Online: <https://tinyurl.hu/fzB6>
- Czékmann Zs., Kovács L., & Czibrik E. (2023). Okos szerződések, blokklánc-technológia és egy gondolat kísérlet mindezek alkalmazására a közigazgatásban. *Pro Futuro*, 13(1), 56–73. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13337>
- European Justice. (2024). *Unió szintű ingatlan-nyilvántartások*. Online: <https://tinyurl.hu/grG2>
- Európa Pont. (2020). *Az EU új digitális stratégiája*. Online: <https://tinyurl.hu/nHXv>
- Európai Bizottság. (2022). *Ausztria a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutatóban*. Online: <https://tinyurl.hu/JNXL>
- Európai Bizottság. (2024). *Németország 2024. évi országjelentése a digitális évtizedről*. Online: <https://tinyurl.hu/QTTH>
- Farkas D. (2025. január 15.). *Fokozatos az áttérés az elektronikus ingatlan-nyilvántartásra – 2025. január 15-én indul az E-ING*. Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK). Online: <https://tinyurl.hu/9gJV>
- Fási Cs. (2020). Az állam szerepe a digitalizáció korában – különös tekintettel az oktatásra. In Csath M. (Szerk.), *Versenyképességi dilemmák a digitalizáció és robotizáció korában* (pp. 261–283). Dialog Campus. [https://doi.org/10.36250/00785\\_09](https://doi.org/10.36250/00785_09)

- Finyear. (2016. június 21.). *Sweden launch leading blockchain solution for Land registry*. Online: <https://tinyurl.hu/ThsE>
- Flynn, S. (2021. június 9.). *How Natural Language Processing (NLP) AI Is Used in Law*. American Bar Association. Online: <https://tinyurl.hu/IBnn>
- ITpedia. (n.d.). *Mi az a penetrációs teszt?*. Online: <https://tinyurl.hu/8s4x>
- Lechner Tudásközpont. (2024. november 15.). *Elindult a kormányhivatalok földhivatali ügyintézőinek országos oktatása az E-ING rendszerben*. Online: <https://tinyurl.hu/GXMx>
- Lechner Tudásközpont. (n.d.). *E-ingatlan-nyilvántartás*. Online: <https://lechnerkozpont.hu/oldal/e-ingatlan-nyilvantartas>
- mfor.hu. (2025. január 13.). *Tudta, hogy 2025. január 15-én új ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény lép hatályba?*. Online: <https://tinyurl.hu/aiZF>
- Miniszterelnöki Kabinetiroda. (2022). *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022–2030*. Online: <https://tinyurl.hu/4BCQ>
- OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. OECD/LEGAL/0406. Online: <https://tinyurl.hu/w0wV>
- Okeleke, P. A., Ajiga, D., Folorunsho, S., & Ezeigweneme, C. (2024). Predictive analytics for market trends using AI: A study in consumer behavior. *International Journal of Engineering Research Updates*, 7(1), 36–49. <http://doi.org/10.53430/ijeru.2024.7.1.0032>
- Országgyűlés Hivatala. (2020). *Ingatlan-nyilvántartás 2*. Infojegyzet 2020/77. Online: <https://tinyurl.hu/6Tfj>
- Országgyűlés Hivatala. (2021). *Elektronikus ingatlan-nyilvántartás*. Infojegyzet 2021/15. Online: <https://tinyurl.hu/kypc>
- Országgyűlés Hivatala. (2023). *E-ingatlan-nyilvántartás*. Infojegyzet 2023/42. Online: <https://tinyurl.hu/STu9>
- Rosta M. (2021). Gondolatok az új ingatlan-nyilvántartási törvényről. *Themis*, 2, 64–95. <https://doi.org/10.55052/themis.2021.2.64.95>
- Sagar, A., & Bananayo, P. (2021). *Blockchain for Urban Development. Guidance for Urban Managers*. UN-Habitat. Online: <https://tinyurl.hu/0Tyk>
- Shaip. (2024. október 25.). *OCR (optikai karakterfelismerés) – Definíció, előnyök, kihívások és használati esetek*. Online: <https://tinyurl.hu/b24Q>
- Sihvart, M. (2017. augusztus. 10.). Blockchain – security control for government registers. *e-Estonia*. Online: <https://tinyurl.hu/YpVu>
- Szajlai K. (2023). A magyar ingatlan-nyilvántartás történetének mérföldkövei. *Közjegyzők Közlönye*, 27(4), 63–74. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/7705921>
- Terriou, L. (2023). Estonia: the most advanced digital society in the world?. *Regard sur l'Est*. Online: <https://tinyurl.hu/TdYc>
- Varga M. (2020). Fenntartható közigazgatás – az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8(2), 110–137. <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.5>
- Veeam. (n.d.). *What Is Data Resilience?*. Online: <https://www.veeam.com/glossary/data-resilience.html>



# A DIGITÁLIS ÁLLAM „SZÜRKE EMINENCIÁSA”

*Az Alaptörvény XXVI. cikke mint a közigazgatási  
modernizáció rejtett mozgatója*

ILOSVAI ANDRÁS<sup>\*ID</sup>

\* PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. E-mail: [ilosvai.andras@hallgato.ppke.hu](mailto:ilosvai.andras@hallgato.ppke.hu)

## Absztrakt

A tanulmány röviden bemutatja az Alaptörvény XXVI. cikkét, annak (1) bekezdésében foglalt négy célkitűzését (hatékonyság, szolgáltatásfejlesztés, átláthatóság és esélyegyenlőség) és arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen fejlesztési lehetőségek rejlenek az egyes célkitűzések tartalmában. Ezt egyrészt általánosságban, a magyar e-közigazgatási ökoszisztémán belül vizsgálja, másrészt külön kiemelve a digitális állampolgárság jogintézményében rejlő fejlesztéseket. A tanulmány továbbá rávilágít a digitális állampolgárság fogalmának eltérő értelmezésére, az állam kötelezettségeire a XXVI. cikk érvényesítése kapcsán, valamint a digitális állam megteremtésének legfontosabb feltételeire.

## Kulcsszavak

e-közigazgatás, digitális állampolgárság, Alaptörvény, közigazgatási hatékonyságfejlesztés, közszolgáltatások, digitális esélyegyenlőség

## Abstract

The study briefly presents Article XXVI of The Fundamental Law of Hungary, the four objectives set out in paragraph (1) thereof, and seeks to answer the question of what development opportunities are inherent in the content of each objective. It examines this in general terms within the Hungarian e-government system, while also highlighting the developments inherent in the legal institution of digital citizenship. The study also highlights the different interpretations of the concept of digital citizenship, the obligations of the state in relation to the enforcement of Article XXVI, and the most important conditions for the creation of a digital state.

## Keywords

e-government, digital citizenship, The Fundamental Law of Hungary, administrative efficiency improvement, public services, digital equality

## 1. Kérdésfelvetés

Az Alaptörvény XXVI. cikke, amely a mindenkori technológia és tudomány integrációját mondja ki, egyfajta „szürke eminenciásnak”, azaz csak a háttérben működő, de szinte mindenre kiható rendelkezésnek tekinthető a magyar jogrendszerben. Egy olyan alaptörvényi rendelkezésről van szó, amely 2023 év végéig nem kapott különösebb hangsúlyt sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó, sem pedig a jogtudomány részéről, álláspontom szerint mégis olyan tartalmat hordoz – és hordozott korábban is – magában, amely elengedhetetlen a digitális transzformáció uralta világban, egyfajta zsinórmértékként szolgál az állam számára a digitalizációs folyamatokban. Mára ugyanis világossá vált, hogy a digitalizációhoz másképpen kell viszonyuljunk mind a közjogi, mind pedig a magánjogi jogviszonyainkban. Ennek szerves része az állam és a digitalizáció irányainak kijelölése is, amely a XXVI. cikkben testesül meg.

Jelen tanulmány célja az Alaptörvény XXVI. cikk négy célkitűzésének (hatékonyság, szolgáltatásfejlesztés, átláthatóság és esélyegyenlőség) bemutatása, elsősorban hazai gyakorlati példákon keresztül. A XXVI. cikk (1) bekezdése szerint az állam – működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása céljából – törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazására. Ezen alaptörvényi rendelkezést 2023 végén módosította az Országgyűlés, amely kifejezetten a digitális állampolgárságra vonatkozott, továbbá ezzel párhuzamosan elfogadásra került a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Dáptv.). Így a következőkben azt fogom bemutatni, hogy a XXVI. cikk célkitűzési milyen lehetőségeket hordoznak magukban és hogy a Dáptv.-ben foglalt rendelkezések mennyire vannak összhangban ezekkel a célkitűzésekkel, valamint milyen további megoldási javaslatok merülhetnek fel annak hatékonyabb megvalósítása érdekében.

## 2. Mi az a digitális állampolgárság?

Mielőtt a XXVI. cikk egyes szempontjait vennénk sorra, az elemzés tárgyául szolgáló digitális állampolgárság fogalmát és a digitális állampolgárság keretrendszerét (a továbbiakban: DÁP keretrendszer) érdemes röviden tisztázni.

A digitális állampolgárság koncepciója Észtsországból már a rendszerváltás után, Európa más államaiban pedig a 2010-es években jelent meg. Magyarországon a digitális állam elképzelés a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020-ban került először említésre, majd az Eüsztv. 2016-os, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 2018-as hatályba lépésével egyértelművé vált, hogy a kormányzat elindult a digitális állam koncepciójának irányába. 2018-ban, a Digitális Jólét Program (Magyarország Kormánya, 2017) már egyértelműen olyan fejlesztési lehetőségeket irányozott elő, amit ma már a digitális állam fogalmi elemeinek tekinthetünk. 2022-ben pedig megjelent a Dáptv. „előfutárának” tekinthető Nemzeti Digitális Állampolgárság Program (a továbbiakban: NDÁP). Az NDÁP legfontosabb célja, hogy felhasználóbarát alapokra helyezze a közigazgatást és megteremtse az egyszerű és kényelmes ügyintézés feltételeit (DMÜ, 2022, 4). Emellett a Digitális Magyarország Ügynökség – az NDÁP kidolgozója – küldetesként határozza meg, hogy egységes és kiváló felhasználói élményt nyújtson az állampolgárok és a közigazgatás számára egyaránt, azzal együtt, hogy radikálisan leegyszerűsíti az elektronikus ügyintézési folyamatokat. Mindehhez szükséges, hogy a modern digitális állampolgárság elképzelését a legkorszerűbb technológiák felhasználásával és az állampolgári igények szem előtt tartásával

valósítsák meg (DMÜ, 2022, 4). Itt azonban még nem jelenik meg a digitális állampolgárság fogalma, ez csak a Dáptv.-ben kerül először említésre. Az NDÁP megjelenése után közel egy év sem telt el a Dáptv. megjelenéséig. A Miniszterelnöki Kabinetiroda által jegyzett T/6076. számú törvényjavaslatot még az ülés szak végén elfogadta az Országgyűlés és hatályba lépését lépcsőzetes rendszerben állapították meg.

A Dáptv. 8. § 8. pontja szerint a digitális állampolgárság az állampolgárok azon joga, amellyel digitálisan ügyet intézhetnek, szolgáltatást vehetnek igénybe. Álláspontom szerint a fogalom két szempontból is érdekes lehet. Egyrészt a megfogalmazás – „az állampolgárok azon joga” – prekonceptcionálja a digitalizációhoz való viszonyulást alapjogi szempontból, illetve annak újragondolását. Másrészt eltér a fogalom használata a magyar és az európai – főként angol nyelvű – szakirodalomban. A *digital citizenship* – az Európa Tanács definíciója szerint – az állampolgároknak azon képessége, hogy aktívan, folyamatosan és felelősségteljesen részt vesznek az online és offline közösségekben, a digitális technológiákkal való kompetens és pozitív kapcsolattartás révén (Council of Europe, n. d.). Tehát az európai terminológia elsősorban gyűjtőfogalomként, jóval tágabban értelmezi a digitális állampolgárságot és annak képesség jellegét ragadja meg, mintsem alapjogi vonatkozását.

A magyar digitális állampolgárság fogalom alapján tehát az állampolgárok egyfajta jogsultsága arra, hogy ügyeik intézésében a digitális szolgáltatások által nyújtott lehetőségeket – elsősorban a DÁP applikációt – vegyék igénybe elsődlegesen. A Dáptv. személyi hatálya ma kiemeli, hogy a digitális állampolgárság mint jogintézmény, nem kötelező az állampolgárok számára, hanem önkéntes alapon működik és mindig van lehetőség a regisztráció törlésére, illetve az inaktíválásra. Az Ügyfélkapu+ szolgáltatás jövőbeli kivezetésével azok az állampolgárok, akik eddig nem kívánták igénybe venni a DÁP szolgáltatásait, szükségszerűen csatlakozniuk kell a digitális állampolgársághoz, ezzel vállalva azt a kötelezettséget, hogy ügyeik intézését teljes körűen digitálisan intézik. Ez a digitális állam szempontjából előnyökkel járhat, az állampolgárokat azonban hátrány érheti abból fakadóan, hogy akár technológiai, akár képességbeli hiányosságaik miatt nem fognak tudni élni digitális állampolgárságukkal, ezzel veszélyeztetve akár a tisztességes eljáráshoz való jogukat.

A Dáptv. tovább viszi az NDÁP-ban megfogalmazott alapelveket. A törvény alapelvei között első helyen szerepel a felhasználóbarát és ügyfélközpontú digitális szolgáltatásnyújtás, melynek tükrében érdemes azt is vizsgálni, hogy a törvény egyes rendelkezései ténylegesen mennyire felhasználóbarátok. Mindemellett a törvény céljai között kerül feltüntetésre az állami szolgáltatások optimalizálása, a mobiltelefonos ügyintézés elsődlegessége, a digitális ügyintézés egységes kereteinek és az interoperabilitásnak a megteremtése, valamint a magánjogi jogviszonyok digitalizációja. Mindennek tükrében érdemes tehát megvizsgálni, hogy az Alaptörvény XXVI. cikkében megjelölt fejlesztési célok ténylegesen összhangban vannak-e azon törvény rendelkezéseivel és azon keretrendszer eszköztárával, amely éppen a XXVI. cikket jelöli ki, mint irányadó alkotmányos rendelkezést.

### 3. Az állam hatékony működésének megközelítései

Az állam hatékonyságával kapcsolatos kérdések önmagukban is külön kutatást érdemelnének, tekintettel arra, hogy az állam hatékonyságának definiálása, mérése, eszköztára végtelenül szerteágazó. Jelen tanulmányban kizárólag arra az aspektusra fókuszálok, hogy a hatékony működés eléréséhez szükséges megoldások milyen viszonyban állnak a XXVI. cikkben foglalt rendelkezésekkel.

Lovász János szerint az államcél és a közigazgatás viszonyrendszerében a változásokat állandóan le kell követnie a közigazgatásnak, ugyanis egy régi célt szolgáló szervezet nem tudja ellátni az újat (Lovász, 1944, 216). Ez az állandó változáskövetés alapozza meg – álláspontom szerint – azt, hogy az állam hatékonyan képes-e ellátni a feladatait, különösképp a digitalizációból fakadó követelményekkel fel tudja-e venni a versenyt. Maga a hatékonyság a közigazgatás tekintetében többféleképpen definiálható és mérhető. A közigazgatási hatékonyságot a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által kidolgozott Jó Állam Keretrendszer (Cserny et al., 2014, 233–235) öt pontban határozta meg, amelyben kiemelt szerepet kapott az ügyfél felőli megközelítés, azonban Cserny Ákos úgy véli, hogy a közigazgatás eredményessége vagy teljesítménye nem közvetlenül a társadalomban jelentkezik, még akkor se, ha bizonyos felületeken – mint pl. egy Kormányablakban történő ügyintézés során – közvetlenül érintkezik a társadalommal, vagy szűkebben értelmezve, az adott ügyféllel (Cserny et al., 2014, 233). Így tehát a közigazgatás hatékonysága körében a közigazgatási teljesítmény minden olyan aspektusát meg kell vizsgálni, amelyek a közigazgatás céljainak, rendeltetésének elérését képesek leírni (Cserny et al., 2014, 235). Ezt a keretrendszer többféle indikátoron, mint pl. a hozzáférés, a szolgáltatásfejlettség vagy a megbízhatóság aldimenziókon keresztül vizsgálja.

A Jó Állam Keretrendszeren túl más módszertanok is rendelkezésre állnak, amelyek használhatóak az állam hatékonyságának mérésére. Lőrincz Lajos szerint a hatékonyság elsősorban a belső munkában, tehát a back office közigazgatásban mérhető jól, a külső tevékenységben azonban nem feltétlen hatékonyságról beszélünk, hanem ügyfélelégedettségről (Vértesy, 2020, 108). Kaiser Tamás szerint a modern közigazgatás a szolgáltatóképesség növelésére törekszik, amihez viszont elengedhetetlen a szolgáltatások bővítése és korszerűsítése, továbbá ezeknek a szolgáltatásoknak az ügyfelek számára elérhetőnek is kell lenniük (Kaiser, 2022, 158). Budai Balázs szerint a hatékonyság és az eredményesség szempontjából irreleváns, hogy mennyi pénzt költünk egy fejlesztésre, ha utána nem vizsgáljuk annak megtérülését (Budai & Vajkai, 2014, 56). A rendszer hatékonysága továbbá nem csak a technológián, hanem a humánerőforráson is múlik, különös tekintettel igaz ez a közigazgatásra, ahol az ügyfelekkel való kapcsolat során megbénulhat a feladatellátás – de hatékonysága mindenképp csökken –, ha a digitális kompetenciák hiánya miatt nem tud a back és front office oldal egyaránt működni. Az egyes stratégiák és reformok is képesek jelentősen befolyásolni az állam hatékonyságát, ezzel szemben azonban kritikaként említhető, hogy a stratégiákban meghatározott célkitűzések sok esetben elmaradnak a gyakorlatban vagy meghatározott határidőn belül nem teljesíthetőek. Ez látható volt az interoperabilitás fejlesztése során is, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia ugyanis azt ígérte, hogy 2020-ra az adatbázisok szintjén megvalósulhat a teljes interoperabilitás, illetve a közigazgatási ügyintézés 80%-a papírtmentes lesz (Veszprémi, 2018, 183), valamint az NDÁP kapcsán is láthatunk hasonló jellegű problémákat. Egyes szerzők – így Torma András és Nyitrai Péter szerint – mára már nincs is szükség stratégiákra, reformokra. Ezt azzal indokolják, hogy mivel az államszervezet és a közigazgatás keretei adottak, így mélyreható változtatások nem indokoltak (Torma et al., 2022, 52). Véleményem szerint azonban az elmúlt idők fejlődési tendenciái rámutatnak arra, hogy jelenleg igenis szükség volna – nem csak hatékonyság-fejlesztési célból – a közigazgatásban szemléletváltásra, hiszen hiába állítják a közigazgatás teljes digitalizációját, ha a gyakorlat ennek ellenkezőjét mutatja. Kérdés azonban, hogy a digitális állampolgárság és a Dáptv. mennyiben fogja ténylegesen átalakítani az e-közigazgatás folyamatát. Az átalakulás jelenlegi fázisában azt mondhatjuk, hogy jó irányba halad ez a folyamat.

A hatékonyság-fejlesztés elméleti oldala után meg kell vizsgálni azokat a konkrét megoldásokat, amelyek a hatékonyság növelését célozzák. Az állam hatékonyságának front office oldala – Lőrincz professzor korábban hivatkozott gondolatát kölcsönözve – lényegében azáltal írható

le, hogy az ügyfél mit érez, mit tapasztal mindazokból a fejlesztésekből, amelyek a back office<sup>1</sup> oldalon létrejönnek, illetve végbe mennek. A jogi és technológiai hatékonyság-fogalom közül jelenleg ez utóbbi a meghatározó a vizsgált tárgy körben. Így tehát a front office oldal elsősorban a kézzelfogható eszközökben érhető tetten, ezért érdemes ezek közül is néhányat kiemelni. Az e-személyi igazolvány és az e-aláírás mára már alkalmazott közigazgatási megoldások, azonban mindkét eszköz a jelenleginél nagyobb lehetőségeket is rejt magában. Az eID esetében a nyilvántartások összehangolásával a személyes adatok egyetlen igazolványba történő integrálása, az eSign esetében pedig a mobilapplikáción keresztüli dokumentumhitelesítés lehetősége merülhet fel, utóbbi a DÁP alkalmazásban már aktívan működik. A magánszférában egyre szélesebb körben elterjedő, de a kormányzati platformokon is már megjelenő chatbotok szintén képesek növelni az állam hatékonyságát, azzal, hogy egyfajta virtuális ügysegédként segít a hatósági ügymenetben, ellátja az ügyfelet információkkal és képes lehet az ügy teljes eljárásban vagy automatikus döntéshozatalban történő elbírálásának előkészítésére (van Noordt & Misuraca, 2019). Hohmann Balázs szerint akár a teljes humán ügyintézési folyamatot is kiválthatná, azonban ezeket a chatbotokat inkább részfolyamatok biztosítására alkalmazzák (Hohmann, 2023, 698–700). Hasonló hatékonyságnövelő megoldás a mobilapplikációk alkalmazása a közigazgatásban. Magyarországon az elmúlt években látható ezirányú fejlesztési törekvés az állam részéről, azonban a benne rejlő lehetőségeket az állam most kezdi el kiaknázni, hasonlóan más államokhoz. A mobilalkalmazásoktól való tartózkodás egyik oka – Szabó Balázs szerint – ennek a jogi keretrendszer hiányossága, másik oka pedig az erőforrások hiánya. Továbbá egy kormányzati mobilapplikáció elengedhetetlen feltétele egy biztonságos hardver- és szoftveres infrastruktúra kiépítése, valamint megfelelő szaktudással rendelkező személyzet biztosítása (Szabó, 2020, 133–135). A DÁP alkalmazás fordulópontot jelenthet ebben a kérdésben. A digitális állampolgárok számára elengedhetetlen a DÁP applikáció használata, ugyanis a digitális állampolgárság szinte teljes egészében az applikáció alkalmazásában valósulhat meg. Mára ugyan már saját internetes weblappal is rendelkezik a DÁP keretrendszer, azonban a tényleges tevékenységek, tehát az öt alapelem – az eAzonosítás, az eAláírás, továbbá a közeljövőben bevezetésre kerülő ePosta, eDokumentumkezelés és eFizetés – mobilapplikációs környezetre lett tervezve, erre a honlap egyelőre nem képes és kérdéses is, hogy képes lesz-e bármelyik funkció fenntartására. Mindezek alapján megállapítható, hogy javuló tendenciát mutat a mobilapplikációk alkalmazása hazánkban, ezzel teljesítve az Alaptörvény XXVI. cikkében foglalt célokat. Bár a fejlesztések is jó irányba mutatnak, mégis – a gyakorlati tapasztalatok alapján – számos területen javításra szorulnak ezek az alkalmazások, sőt a technológia további fejlődését is rugalmasan kell kezelniük a rendszereknek a jövőben is.

Az állam hatékonyságának fejlesztésére a Dáptv.-ben jelentős számú utalást találhatunk. Maga a törvény célja is implicit módon ezt fogalmazza meg, különösen a b) pont vonatkozásában, ahol az állam által nyújtott szolgáltatások optimalizálását és digitalizációját tűzi ki célul a jogalkotó. Az állam hatékonysága jelenik meg egyértelműen az 5. § (1)–(2) bekezdésében. Az (1) bekezdés az interoperabilitás főszabályát teremti meg, ebből a rendelkezésből és a 1. § e) pontjából pedig egyértelműen következtethető, hogy az egyes állami nyilvántartások összehangolásának fejlesztésére – az 5. § megvalósítása érdekében – sor kerül(het). Ennek következtében, a (2) bekezdés rendelkezése, miszerint a felhasználó nem kötelezhető a digitális térben rendelkezésre álló adat ismételt megadására, egy sok éves probléma kerül kiküszöbölésre a közigazgatásban (Veszprémi, 2018, 183). Ezt a törvény más rendelkezései is megerősítik.

<sup>1</sup> Ld. továbbá: Gerencsér et al. (2025).

A 22. § rendelkezései az e-dokumentumok kapcsán szintén erősítik a hatékonyságot, hiszen ezzel a teljes dokumentumkezelés digitalizálhatóvá válna. A videotechnológiás kapcsolattal történő ügyintézés mint kapcsolattartási mód, értelmezhető az állam hatékonyságfejlesztésének eszközeként és akár még esélyegyenlőségi törekvésné is, azonban kritikája, hogy például kérdéses a videotechnológián keresztül történő aláírás-felvételezés mibenléte és indokolási kötelezettséggel járó döntés videotechnológián keresztüli közlésének megtagadása. Az állam hatékonyságát segíti elő, de a közszolgáltatások színvonalának emelését is eredményezi a Dáptv. IX. fejezetének tartalma, amely egyes támogató szolgáltatások harmadik fél általi igénybevételét szabályozza, tehát piaci szereplők számára is megnyílik a lehetőség egyes szolgáltatások alkalmazására. Már egyre több piaci szolgáltató – elsősorban bankok és telekommunikációs nagyvállalatok – bevezette opcióként a DÁP útján történő személyazonosítást, de további példaként hozható ide, hogy az egyes élelmiszerüzletek – ezen koncepciót alapul véve – képesek lennének az életkor ellenőrzésére akár egy QR kód beolvasásával. Hasonlóan üdvözlendő újítás a digitális szolgáltatóközpont és a Digitális Szolgáltatások Felügyeletének megalapítása is. Külön pozitívum, hogy a jogalkotó nem zárkózik el a mesterséges intelligencia alkalmazásától sem, ahogyan a 47. § (5)–(7) bekezdéseiben tetten is érhető.

Az állam hatékonyságának elemzése körében tehát meg lehet erősíteni azt a felvetett állítást, miszerint sok szálon futó, komplex rendszerként lehet tekinteni a hatékonyság-fejlesztésre, számtalan eszköz rendelkezésre is áll, azonban ez elsősorban az állam attitűdjén múlik, hogy akar-e, illetve képes-e olyan fejlesztéseket fogantatni, amelyek egyaránt elősegítik a saját működésüket és az állampolgárok jólétét. Arra a kérdésre azonban, hogy mindezt milyen eszköztárral lehet végrehajtani, ma már joggal mondhatjuk, hogy az e-közigazgatás teremt erre lehetőségeket.<sup>2</sup>

#### 4. Képes-e emelni a DÁP keretrendszer a közszolgáltatások színvonalát?

A közszolgáltatások színvonalának emelése szorosan összefügg az állam hatékonyságának kérdésével, hiszen a hatékonyság-fejlesztés egyfajta feladatának értelmezhető a közszolgáltatások helyzetének javítása. Ezt Vértesy László is megerősíti, miszerint a hatékonyság a közigazgatásban elsősorban a közszolgáltatások és az előállítási forrásuk kapcsán értelmezhető (Vértesy, 2020, 107). Érdemes tehát megvizsgálni, hogy milyen megoldásokat láthatunk e-közigazgatási környezetben belül a színvonalának emelésére.

A közszolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos kérdések először 2015-ben, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 című programban jelentek meg, ahol külön részt szenteltek a közszolgáltatás-fejlesztés kérdésére. Ugyanebben az évben elfogadták az Eüsztv.-t, ami jelentősen átalakította az elektronikus ügyintézés szabályait és némiképp megváltoztatta a legfőbb állami közszolgáltatás, a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ) szabályait is. A SZEÜSZ már egyértelműen az okos közszolgáltatások közé sorolható, amely az okos kormányzás eszközeként is tekinthető. Az okos kormányzást egyes szerzők szinonimaként használják, más szerzők megkülönböztetik a digitális kormányzástól. Ennek oka, hogy el kívánják különíteni a digitalizációt és az innovatív-tudásalapú jelleget a közigazgatás-fejlesztésben (Kun, 2018, 51). Ha ezen közszolgáltatások színvonalára tekintünk, akkor láthatjuk, hogy le van maradva Magyarország az európai átlagról, azonban az elmúlt évek kimutatásai ebben is javuló

<sup>2</sup> Ld. továbbá: Demmke & Moilanen (2012).

tendenciát mutatnak. Egyes európai e-közigazgatási indikátorok, mint a *Digital Decade* indikátor vagy az *eGovernment Benchmark*, továbbra is az utolsó harmadba sorolják Magyarországot. A DESI index (Digital Economy and Society Index) 2024-es eredményei alapján Magyarország teljesítménymutatói az uniós átlag alatt helyezkedtek el, az online közszolgáltatások terén is. Az eredményekből látható, hogy jelentősen fejlesztésre szorulnak az egyes közszolgáltatások határokön átnyúló jellege, azaz hogy ezeket a közszolgáltatásokat az államhatáron túlon tartózkodó állampolgárok is igénybe tudják venni (European Commission, 2024). Megjegyzendő, a DÁP applikáció is 2025 márciusáig csak magyarországi telefonszámmal volt igénybe vehető, ezzel kizárva azon külföldön élő magyar állampolgárokat, akik magyar telefonszámmal nem rendelkeznek, ezt a hibát azonban korrigálták. A közszolgáltatások jelenlegi állapota azonban nem pusztán a technológiai hiányosságoknak köszönhető, hanem annak is, hogy az ügyfelek hogyan állnak hozzá ezekhez az elektronikus közszolgáltatásokhoz. Czékmann Zsolt és Cseh Gergely szerint hiába működnek elektronikus ügyintézési szolgáltatások, hogy ha a felhasználói oldal nem kellően nyitott annak alkalmazására (Czékmann & Cseh, 2018, 40). Ehhez ténylegesen arra van szükség, hogy könnyen kezelhető, egységes, interoperábilis rendszert hozzanak létre, ahol a lehető legtöbb, a közigazgatás és a közszolgáltatások körébe tartozó ügycsoportok ügyei egy felületen keresztül, eAzonosítást követően, a kérelem benyújtásától az ügy lezárásáig minden az online felületen keresztül intézhető legyen. Mindehhez segítséget nyújt, ha figyelembe vesszük az európai interoperabilitási keret (EIF) által megfogalmazott, állandóan frissülő elvárásokat (Veszprémi, 2018, 178), a nemzetközi gyakorlatban megjelenő szempontokat (Grimmelikhuisen & Fenney, 2017, 581–584) és az állampolgárok igényeit is.

A DÁP keretrendszerben a közszolgáltatások színvonalának emelése körében szinte ugyanazokat az intézkedéseket lehet pozitív eredményként felsorolni, mint amelyek az állam hatékonysága körében kerültek említésre, köszönhetően a két fogalom szoros kapcsolatának. A közszolgáltatások színvonalának emelése akként is értelmezhető, hogy mely rendelkezések tekinthetőek felhasználóbarát megoldásoknak. A közszolgáltatások színvonalának emelése az egyedüli, XXVI. cikkben foglalt cél, amely a törvény céljai között explicit módon említésre kerül. A Dáptv. 3. § (8) bekezdésében is megjelenik a közszolgáltatások kérdése, amelyet a IX. fejezet szabályoz részletesen. A központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás jelentős része mind olyan közszolgáltatás, amely korábban nem vagy nem ebben a formában jelent meg az e-közigazgatásban, azonban ezek mindegyike képes az állampolgárok ügyintézési folyamatának egyszerűsítésére vagy hatékonyabb kezelésére. Ezzel egyre inkább elősegíti az Alaptörvény által megkívánt cél és a digitális állam elérését. Mindez igaz a digitális keretszolgáltatásokra is. Álláspontom szerint a digitális keretalkalmazás, azon belül digitális személyiadat-tárca szolgáltatás az az innováció, amely leginkább megvalósítja a közszolgáltatások színvonalának emelését. A digitális irattárca lényege, hogy egy helyen lehessen tárolni az összes hivatalos igazolványt digitalizált és hitelesített formában, valamint az eSzemélyazonosítást az applikáción keresztül – más funkciókkal együtt – meg lehessen valósítani. Ez a megoldás tehát elsősorban az állampolgárokat célozza meg, az ügyfelek eljárásait könnyíti meg és ezzel ugyanakkor elősegíti a digitális ügyintézés elterjedését is. Európában ezzel kapcsolatban már számos *best practise* megoldással találkozhatunk.<sup>3</sup> A DÁP applikáció követte az NDÁP-ban felvetett digitális irattárcát, így az ma már közel kétmillió magyar állampolgár életét könnyítheti meg. Ezen felül a DÁP alkalmazás első funkciói között szerepelt a QR kód-alapú rendőri igazoltatás, mely során az állampolgár az applikációban felugró QR kód segítségével igazolni tudja személyazo-

<sup>3</sup> Ld. továbbá: Papp-Váry et al. (2021).

nosságát. Ez is növelheti az ügyfelek elégedettségét, ezáltal a közszolgáltatások színvonala is magasabb szintet érhet el, akár visszacsatolásai alapján. Tekintettel kell azonban lenni arra a szempontra is, hogy a DÁP applikáció még viszonylag gyerekcipőben jár, folyamatos fejlesztés alatt áll, időről időre újabb funkciókkal bővül, így – álláspontom szerint korai volna „ítéletet mondani” a DÁP közszolgáltatások vonatkozásában mérhető hatékonyságára.

Összefoglalva, a közszolgáltatások színvonalának emelése is komplex eszközrendszerrel igényel. Míg az állam hatékonysága inkább back office preferenciájú, addig a közszolgáltatások színvonala a front office oldalon merül fel fejlesztési kérdésként, ezért is kell nagyobb hangsúlyt fektetni az ügyfelekkel való viszonyra, valamint az alkalmazott eszközök ügyfélközpontúvá formálására.

## 5. Megvalósul-e a transzparencia az e-közigazgatásban?

A közügyek jobb átláthatósága – függetlenül a digitalizációtól – állandó aktualitásként jelenik meg a magyar közéleti kérdésekben, a szakirodalom azonban viszonylag kevesebbet foglalkozik vele. A XXVI. cikkben a közügyek jobb átláthatósága is szorosan összefügg a hatékonyság- és a közszolgáltatás-fejlesztéssel. Így tehát meg kell vizsgálni azokat a digitális megoldásokat, amelyek a transzparencia minél szélesebb megteremtését szolgálják.

Yehezkel Dror izraeli politológus úgy fogalmazott, hogy a politika átláthatósága és nyitottsága mindennél előrébb való, ennek hiányában a közigazgatás átláthatósága és nyitottsága nem több, mint ámitás (Dror, 1999, 66). Józsa Zoltán szerint a nyitott, átlátható közigazgatás a modern, demokratikus államszervezet egyik legfőbb ismérve (Józsa, 2011, 59). Az átláthatóság az Alaptörvényben is megjelenik, a 38. és 39. cikkeiben a nemzeti vagyoni kapcsolatok, azonban más területekre, mint pl. a közigazgatásra átláthatóságára vonatkozóan nem rendelkezik az Alaptörvény. Hohmann Balázs szerint az is nehezíti a helyzetet, hogy az átláthatóságnak nincs egy egyértelműen megállapított fogalma, azonban mégis megfogalmazható egy fogalmi mag, amiből ki lehet indulni annak értelmezésekor. Az átláthatóság – Hohmann szerint – tehát egy olyan alkotmányos és jogállami követelmény, amely arra irányul, hogy az átláthatóság alanya számára az átláthatóság tárgyát felfoghatóvá, érthetővé és értelmezhetővé tegye (Hohmann, 2021, 307–309). Ehhez további követelmények kapcsolódnak, mint pl. az elszámoltathatóság, amely magával vonzza a köz- és magánjogi felelősség kérdését egyaránt, vagy a kommunikáció, amely tág értelmezésben össztársadalmi tájékoztatást, szűkebb értelemben pedig hatósági jogalkalmazás körében felmerülő tájékoztatást foglal magába. Józsa Zoltán is eszerint tipizálja az igazgatási transzparenciát: egyrészt az érdekeltnek hozzáférési jog van az eljárás keretein belül a hatóság birtokában lévő dokumentumokhoz, amelyek a döntésre kihatással vannak, másrészt a társadalomnak van hozzáférése a hivatalos dokumentumokhoz (Józsa, 2011, 63). Ha a XXVI. cikk tárgyát nézzük, akkor a nyilvánosság biztosítására a legkézenfekvőbb módszernek az internetes oldalakon való közzététel bizonyul, azonban a gyakorlatban ez sem valósul meg teljes bizonyossággal. Magyarországon a hangsúly inkább az egyéni, hatósági döntésekhez kapcsolódó transzparencia irányába tolódik el, erre szolgál pl. az iratbetekintési jog, azonban a társadalmi szintű eszközökre, mint pl. a társadalmi egyeztetés körében felmerülő reflektálási kötelezettség vagy a közérdekű adatigénylés szélesebb körű lehetőségeire – véleményem szerint – egyre nagyobb igény fogalmazódik meg a társadalmon belül.

Ha az e-közigazgatás és az átláthatóság kapcsolatát vizsgáljuk, akkor az elmúlt években – részben a Covid-19 járványnak, részben a technológiai fejlődésnek köszönhetően – jelentősen átalakult az egymáshoz való viszonyuk. Ezek a tényezők azonban inkább negatív irányba terel-

ték a kettő közötti viszonyt és több olyan szempont is felmerült, amely aggályokat vethet fel az állampolgároknak. Az egyik kritika a részrehajláshoz köthető. Jelen esetben el kell különíteni az AI által működtetett és az AI-tól független rendszereket. Az AI-tól független rendszerek vagy eszközök esetében nem merülhet fel a részrehajlás problémája, mivel meghatározott folyamat eredményeként meghatározott kimenetek (döntések) jönnek létre, ezzel tulajdonképpen kizárva a hiba és a részrehajlás problémáját (Hohmann, 2021, 314). Tovább növeli az átláthatóságot, hogy az automatikus döntéshozatal esetében elérhetővé kell tenni több helyen is az automatikus döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait (Czékmann et al., 2022, 37). A részrehajlás és a kommunikáció problémája a chatbotok esetében jelenik meg szignifikánsan, így ezek kapcsán különös érzékenységgel kell lenni ezek megalkotásakor és alkalmazásakor, ugyanis ezek a rendszerek nem tudnak állandóan naprakész válaszokat adni, bonyolultabb összefüggéseket nem látnak át és adott esetben képesek az ügyféllel való kommunikációból rossz adatokat átvenni.

A közügyek jobb átláthatósága nem kerül elő a normaszöveg szintjén a Dáptv.-ben. A törvény egészéből kiolvasható egy általános transzparencia, azonban – álláspontom szerint – ez további fejlesztésekre szorul. A 46. § (8) bekezdése részletesen szabályozza az eAzonosítás és az emelt szintű kétfaktoros azonosítást biztosító ügyfélkapu adatellenőrzési és adatbeszerzési folyamatát, azonban – és ez a törvény egészére értendő – nincs lehetősége arra a felhasználónak, hogy az adatait – hasonlóan az EESZT-hez – nyomon tudja követni. Ugyan a Dáptv. 48. § szabályozza az ügyfél ügyintézési rendelkezéseinek nyilvántartását, ez azonban nem elégséges feltétel az adatok megismerhetősége szempontjából. Álláspontom szerint egy monitoring rendszer kialakítása elengedhetetlen a digitális keretalkalmazáson belül, ugyanis azontúl, hogy a felhasználók számára biztonságérzetet ad, hogy adataik mozgásával tisztában lehetnek, ezen felül adatbiztonsági szempontból is kiemelt figyelmet kell fordítani erre. Ezen túlmenően a részletszabályokat tartalmazó jogszabályok remélhetőleg kibővítik ezt az általános transzparenciát és konkrét intézkedéssel segítik elő a közügyek jobb átláthatóságát.

A közügyek jobb átláthatóságáról elmondható tehát, hogy egy érzékenyebb kérdésként jelenik meg általánosságban és a XXVI. cikk tekintetében is, mint az eddig ismertetett szempontok. Véleményem szerint az állam a digitális technológiák alkalmazását e téren sokkal inkább veszélyforrásként érzékelheti, mintsem előnyként, azonban látni kell, hogy ez az állam kötelezettsége, ilyen formán az államnak is érdeke volna egy olyan rendszer kialakítása a közügyek jobb átláthatóságának elérése érdekében, amely csökkenti a bürokráciát, egyszerre képes a közérdekű adatok nyilvánosságának és az adatok védelmének biztosítására és a felhasználók számára is könnyen, hosszú eljárások nélkül is elérhető.

## **6. Az esélyegyenlőség megteremtése – képes erre az e-közigazgatás?**

Az esélyegyenlőség előmozdítása, mint a XXVI. cikk negyedik célkitűzése, minden bizonynyal elhanyagolt kérdés a jogirodalomban, de a gyakorlatban is, hiszen az esélyegyenlőség megteremtése a jogszabályok szintjén biztosított, azonban a gyakorlati megoldások jelentős hiányban szenvednek sokszor, továbbá a digitális esélyegyenlőtlenség is problémákat okoz. Az esélyegyenlőségnek tehát több (földrajzi, népességi, gazdasági és technológiai) dimenziójáról is beszélhetünk, de jelen fejezetben a digitális esélyegyenlőséggel, különösen a fogyatékkal élő személyek esélyegyenlőségével kapcsolatos, a társadalom egyik legvédtelenebb csoportját segítő megoldásokra szeretnék kitérni.

A 2022-es népszámlálás adatai alapján ma Magyarországon kevéssel több, mint 270.000 ember él valamilyen fogyatékossgal. Az Európai Unió Alapjogi Charta 21. és 26. cikke, az Alaptörvény XV. és XIX. cikke különös tekintettel védi a fogyatékossgal élő személyeket, illetve ebben a körben érdemes kiemelni a 2016/2102/EU irányelvet, amely a közszférabeli szervezetek honlapjainak és mobilalkalmazásainak akadálymentesebbé tételére irányul. Ha a fogyatékossgal élő személyek alaptörvényi védelmét vizsgáljuk, helyel-közel azt mondhatjuk, hogy széleskörű védelmet biztosít az állam számukra. Hadi Nikolett a XXVI. cikk kapcsán egyértelműen bizakodó, álláspontja szerint ebben a cikkben egyaránt megjelenik az észszerű alkalmazkodás elvére vonatkozó igény, amelyet az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményében is lefektetésre került, valamint az egyetemes tervezés elve is, amely lehetővé teszi, hogy mindenki hozzáférjen speciális tervezés vagy adaptálás nélkül a szolgáltatásokhoz (Hadi, 2011, 112). Ilyen hétköznapi megoldásként jelenik meg az önkormányzati honlapok akadálymentesítése, a hátrányos helyzetű célcsoportok számára történő elérhetőségének és közérthetőségének biztosítása, hiszen ennek hiányában az elektronikus ügyintézéshez, illetve önmagában a tájékoztatáshoz való jog – véleményem szerint – jelentős csorbát szenvedhet. Látható tehát, hogy ugyancsak az „általános” probléma merül fel a fogyatékossgal élő személyek esetében is, hogy ugyan az eszközök és lehetőségek rendelkezésre állnak a fejlesztésekre, ez azonban az állam mint szolgáltató nélkül nem megvalósítható.

Jelentős problémákkal küzd a digitális esélyegyenlőség is hazánkban. Werner Luca szociológus szerint ennek az egyenlőtlenségnek három dimenziója különíthető el. Egyrészt az eszközökhöz való hozzáférés, másrészt a használatukhoz szükséges készségek birtoklása, harmadrészt a digitális világban szerzett tapasztalatok offline erőforrásokká való átváltásának képessége generálja az egyre nagyobb digitális szakadékot (Werner, 2023, 38). Ezek a dimenziók némiképp egymásra épülnek, ez az első két dimenzió esetében egyértelműen megállapítható, ami befolyásolja az egyenlőtlenség növekedését, de az infrastrukturális ellátottság esetében is az látható, hogy ez a mai napig problémát jelent Magyarországon, hogy nem mindenhol van kiépítve megfelelő vezeték és vezeték nélküli internethálózat. Álláspontom szerint ez azonban egy öngeneráló folyamat, mert amíg mindhárom dimenzió nem teljesül, addig az egyre inkább növeli a digitális szakadékot. Erre elsődlegesen a digitális írástudás megteremtése volna a megoldás. Erre már korábban tettek kísérletet a Digitális Közösség Programmal (Kitta & Bódi, 2013, 134), melynek következtében helyi szinten lehet, hogy lehetett érzékelni a hatását, globálisan azonban nem. Ahhoz, hogy minél szélesebb körben elterjedtebbé tudjon válni a digitális állampolgárság, szükséges a digitális kompetenciafejlesztés. Ez – véleményem szerint – hatékonysági és esélyegyenlőségi szempont is, hogy mindenki hozzáférhessen a digitális állampolgárság szolgáltatáshoz, azonban ehhez szükséges egy megfelelő alaptudás annak kezelése érdekében. Budai Balázs ezzel kapcsolatban néhány éve fogalmazott meg javaslatokat, amelyek között kiemelt helyen szerepel az integrált képzési és eszköztámogatási programok a halmozottan hátrányos térségekben vagy a célzott célcsoportokat támogató felzárkóztató képzések (Budai, 2022, 52–54). Harsági Viktória szerint azonban nehéz olyan eszközöket találni, amelyek hatékonyak és képesek az esélyegyenlőség tényleges érvényesülésének megteremtésére. Ha csak a peres eljárásokat vesszük alapul, a digitalizációs folyamat – végső soron – veszélyeztetheti az *access to justice* elvét, kvázi ügyvédkényszert idézne elő és jogi segítségnyújtó irodák jönnének létre. Ez utóbbi gondolat koncepciója – véleményem szerint – nem hanyagolható el, ugyanis a digitális állampolgárság megjelenésével fel kell készülnie az államnak arra, hogy a közigazgatásban is felmerülhetnek ehhez hasonló helyzetek, amelynek ellátására kérdéses, hogy külön, önálló szervezetet hozzanak létre vagy ezeket a feladatokat a kormányhivatalok hatáskörébe integrálják, amely – adott esetben – jelentősen megnövelheti azok ügyterhét. Harsági

ennek megoldására javasolja inkább a hibrid eljárásokat, amelyek valamelyest kiküszöbölhetik az esélyegyenlőtlenséget (Harsági, 2014, 317–320). Mindezt a közigazgatás működésére vetítve elmondható, hogy ezek a hibrid eljárások rövidtávon megoldást jelenthetnek az esélyegyenlőség fenntartására, azonban ez csak „tüneti kezelés”, a végső cél eléréséhez a digitalizációs megoldások teljes adaptálása szükséges az esélyegyenlőség érdekében.

Az esélyegyenlőség tekintetében hasonló hiányosságok mondhatóak el a Dáptv. kapcsán, mint a transzparencia esetén. Az 5. § (7) bekezdés szerint törekedni kell a digitális szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés nélkül. A törvényjavaslat még a 'törekedni kell' kifejezés helyett a 'biztosítani kell' kifejezést használta, amely álláspontom szerint – a XXVI. cikk tartalmára tekintettel – sokkal helytállóbb lenne, mint a törekvés. Mint ahogy arra már kitértem az esélyegyenlőség biztosításánál, a fogyatékosággal élő személyekre az államnak e körben is különös figyelmet kell fordítani, így ugyanúgy biztosítani kell pl. egy látássérült számára a digitális szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mint bármely állampolgár számára. Erre vonatkozóan azonban a Dáptv. semmilyen konkrét rendelkezést nem tartalmaz, mindössze 5. § (7) bekezdés az, amely a XXVI. cikk esélyegyenlőségi célkitűzését kimeríti. Véleményem szerint ez azonban nem bizonyul elegendőnek az esélyegyenlőség digitális térben való megteremtésére, ezért akár a Dáptv.-ben, akár más vonatkozó jogszabályban érdemes volna külön tisztázni azokat az intézkedéseket, amelyek a fogyatékosággal élő személyek digitális állampolgársághoz való hozzáférésüket biztosítják. Erre vonatkozóan külön jogszabály – a közszférabeli szervezetek honlapjainak és mobilalkalmazásainak akadálymentesítéséről szóló 2018. évi LXXV. törvény – ugyan rendelkezik a közszolgálati platformok akadálymentesítéséről, de az ott szabott feltételrendszernek a Digitális Állampolgárság központi honlap is csak részben felel meg saját akadálymentesítési nyilatkozata alapján.

Összefoglalva tehát megállapíthatjuk, hogy mind a fogyatékosággal élők vonatkozásában, mind a digitális egyenlőtlenségekben érintettek tekintetében egyértelmű fejlesztési hiányosságok fedezhetőek fel, melyek javítására, fejlesztésére már jelenleg is rendelkezésre állnak olyan eszközök, illetve módszertanok, amelyek rövid időn belül képesek megvalósítani az esélyegyenlőséget. Ebben azonban nem csak az államnak van jelentős szerepe, hanem – véleményem szerint – a civil szférának is, különös tekintettel a digitális oktatás terén, hiszen ha az elmara-dottabb területeken is kialakul egy jó gyakorlat a digitális képzésekre, amelyeknek részét képezi pl. a digitális ügyintézés folyamatának ismertetése is, még szélesebb körben érintené a magyar társadalmat a digitalizáció, és későbbi fejlesztések során könnyebben tudnának idomulni az új technológiai megoldásokhoz. Ez azonban – végső soron – felhasználóbarát felületet követel meg, amely a digitális állampolgárság esetén relevanciával bíró kérdés lesz, hogy hogyan lehet a DÁP keretrendszer felületeit egységessé és mindenki számára akadálymentessé tenni. Erre irányuló fejlesztés – jelen tanulmány írásakor – nem ismert.

## **7. Konklúzió – avagy meddig terjed az állam kötelezettsége a XXVI. cikk megvalósításában?**

Az Alaptörvény XXVI. cikkének négy célkitűzése a technológia folyamatos fejlődésével együtt napról napra számtalan lehetőséget rejt magában állam és állampolgára számára. Azonban – mint azt a fentiekben láthattuk – számtalan nyitott feladattal is szemben állunk a XXVI. cikk megvalósításával kapcsolatban. Röviden érdemes tehát összefoglalni a XXVI. cikket érintő fejlesztési lehetőségeket.

Mindenekelőtt a Dáptv. egyes – fentiekben is említett – rendelkezéseinek módosítása szükséges az Alaptörvény XXVI. cikk és Dáptv. célkitűzéseinek való megfelelés érdekében. Az állam hatékonyságának eredményessége és a közszolgáltatások színvonalának emelése érdekében a jelenleg is alkalmazott technológiai eszközök fejlesztése, különös tekintettel a DÁP applikáció, az e-személyi igazolvány, a chatbotok, a robotizált folyamatautomatizáció, a központi és helyi szintű közszolgáltatások rendszerének fejlesztésére volna szükség. A közügyek jobb átláthatósága érdekében egy átfogó reform előirányozása volna szükséges, különös tekintettel egy olyan *monitoring rendszer* megalkotására a digitális szolgáltatások körében, amelynek keretei között az állampolgárok szabadon ellenőrizhetik adataik mozgását és nyomon követhetik saját eljárásuk lefolytatását digitális naplózáson keresztül. Az esélyegyenlőség megvalósítása érdekében is egy átfogóbb szabályozás megteremtése a Dáptv.-ben, továbbá a 2018. évi LXXV. törvénynek való megfeleltetés biztosítása szükséges a digitális államhoz megvalósításáért felelős szolgáltatók részéről.

Meg kell azonban jegyezni, hogy mindazon fejlesztési lehetőségek, amelyek a XXVI. cikk megvalósításához kapcsolódnak, a rendelkezés államcél jellegéből fakadóan nem kikényszeríthetőek. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 14/2014. AB határozatában kimondta, hogy az államcélokat aktív, tevőleges és támogató magatartással kell érvényre juttatni, továbbá az AB több határozatában is kimondta<sup>4</sup> – még a régi Alkotmány kapcsán –, hogy az államcélok nem alapoznak meg közvetlenül kikényszeríthető alanyi jogot, csupán kötelezettséget keletkeztet az állam számára. Ebből fakadóan tehát van egyfajta kötelezettsége az államnak, törekedni kell az államcél elérésére, ami azt jelenti, hogy az adott államcél elfogadásától kezdődően folyamatos aktív cselekvést kíván meg az állam részéről annak megvalósítása. Ehhez kapcsolódik a másik kötelezettség is, miszerint ezt az államcél a jövőben el is kell érni (Kazai, 2020, [18]–[25]). Így tehát hiába nem kikényszeríthetőek a XXVI. cikkben foglaltak a jogorvoslati fórumok előtt, mégis van egyfajta kontrollmechanizmus annak érvényesülésére tekintettel.

Álláspontom szerint ebben mindenkinek szerepe van, a jogalkotótól, a jogalkalmazón át, egészen az állampolgárokig abban, hogy ténylegesen megvalósulhasson a digitális állam Magyarországon. Meglátásom szerint ehhez három alapvető feltételre van szükség: (1) a XXVI. cikkhez alkalmazkodó és fejlődőképes jogalkotásra, illetve jogalkalmazásra, (2) ügyfél- és technológia-központú jogalkalmazókra (elsősorban a közigazgatásban) és (3) nyitott, befogadni kész (digitális) állampolgárookra. Véleményem szerint jó úton halad a magyar közigazgatás ennek megvalósítása felé és így – Örkény István egypercesének címét idézve – bizakodva nézhetünk a jövőbe.

## Hivatkozások

- Budai B. B., & Vajkai A. (2014). A közszolgálat informatikai hatékonysága. *Infokommunikáció és jog*, 11(2), 55–65. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2748916>
- Budai B. B. (2022). A digitális kompetencia növekvő szerepe. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 30–59. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.2>
- Council of Europe. (n. d.). *Digital Citizenship Education*. Online: <https://tinyurl.com/3883cbyy>
- Cserny Á., Fekete L., Kádár K., Kowalik T., Tózsá R., & Ugródsy M. (2014). Hatékony közigazgatás. In Kaiser T., & Kis N. (Szerk.), *A Jó Állam mérhetősége* (pp. 233–235). Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/a-jo-allam-merhetosege.original.pdf>

<sup>4</sup> Ld. 595/B/1992. AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 652/G/1994. AB határozat. 145/B/1997. AB határozat, 197/B/2002. AB határozat.

- Czékmann Zs., & Cseh G. (2018). Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 36(1), 35–47. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92804>
- Czékmann Zs., Cseh-Zelina G., & Ritó E. (2022). Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2(2), 35–47. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2012). *Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27*. Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/978-3-653-01384-9>
- Digitális Magyarország Ügynökség (DMÜ). (2022). *Nemzeti Digitális Állampolgárság Program*. Online: <https://tinyurl.com/mry3mwyj>
- Dror, Y. (1999). Transparency and Openness of Quality Democracy. In M. Kelly (Szerk.), *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities* (pp. 62–71). NISPAcee – EIPA. Online: <https://tinyurl.com/2p9pnyjm>
- European Commission. (2024). *Digital Decade 2024: eGovernment Benchmark*. Online: <https://tinyurl.com/yxsr8h5e>
- Gerencsér B. Sz., Ilosvai A., Karacs K. I., Kurunczi G., Oláh A., Sulyok A. A., Tornai K., & Varga Á. (2025). A digitális transzformáció hatása a közigazgatási folyamatokra: lehetőségek és kihívások. *KözigazgatásTudomány*, 5(1), 30–45. <https://doi.org/10.54200/kt.v5i1.93>
- Grimmelikhuisen, S. G., & Fenney, M. K. (2017). Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579–590. <https://doi.org/10.1111%2Fpuar.12689>
- Hadi N. (2011). Az Alaptörvény és a fogyatékossgal élő személyek (A rendelkezések értelmezése). In Varga N. (Szerk.), *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja* (pp. 105–113). Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Online: <https://acta.bibl.u-szeged.hu/71300>
- Harsági V. (2014). Az információs technológia felhasználhatóságának határai a polgári eljárásjogban. In Németh J., Varga I., & Cserba L. (Szerk.), *Egy új polgári perrendtartás alapjai* (pp. 315–327). HVG-ORAC.
- Hohmann B. (2021). Közelebb vagy távolabb? – Gondolatok a fizikai kapcsolattartás hiányának és a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságának kapcsolatáról. In Rixer Á. (Szerk.), *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra* (pp. 305–317). Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://tinyurl.com/2s3ush4p>
- Hohmann B. (2023). Chatbotok a kormányzati platformok szolgálatában. Alkalmazási követelmények és átláthatósági hatások. *Belügyi Szemle*, 71(4), 691–709. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.4.8>
- Józsa Z. (2011). A transzparencia és az európai államok közigazgatása. *Rendészet és emberi jogok*, 1(3), 59–70. Online: <https://tinyurl.com/yhtdd7uh>
- Kaiser T. (2022). A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű „részrendszerek” összekapcsolása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 150–169. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.7>
- Kazai V. Z. (2020). Államcél. In Jakab A., Kőnczöl M., Menyhárd A., & Sulyok Gábor (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/allamcel>
- Kitta G., & Bódi G. (2013). A Digitális Közösségi Program. *Új Nemzeti Érdek*, 2(5), 132–137.
- Kun L. (2018). Mit jelent az okos közszolgáltatás?. *Új Magyar Közigazgatás*, 11(4), 49–53. Online: <https://tinyurl.com/3e34b975>

- Lovász J. (1944). A közigazgatás és az államcél viszonya. *Közigazgatástudomány*, 7(5–6), 208–216.
- Magyarország Kormánya. (2017). *A Digitális Jólét Program 2.0*. Online: <https://tinyurl.com/4c2vf477>
- Papp-Váry Á., Dragan, I., Brusin, J. (2021). Country Positioning with ICT – A Case Study of „E-Stonia”. In Z. Sudaric, & T. Petrusevic (Szerk.), *Conference Proceedings – 11th International Conference Development of Public Administration* (pp. 335–349). Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru. Online: <https://tinyurl.com/56yma34k>
- Szabó B. (2020). Jó gyakorlatok a mobilapplikációk okmányügyi mint szakigazgatási célú felhasználására a V4-es országokban és az EU-ban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 38(2), 130–147. <https://doi.org/10.32978/sjp.2020.033>
- Torma A., Czékmann Zs., Nyitrai P., Szabó B., Ritó E., Czibrik E., & Cseh G. (2022). Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 46–64. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.3>
- Van Noordt, C., & Misuraca, G. (2019). New Wine in Old Bottles: Chatbots in Government. Exploring the Transformative Impact of Chatbots in Public Service Delivery. In P. Panagiotopoulos et al. (Szerk.), *Electronic Participation. ePart 2019. Lecture Notes in Computer Science* (pp. 49–59). Springer.
- Veszprémi B. (2018). Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(2), 174–187. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1263>
- Vértesy L. (2020). 3. A közigazgatás alapelvei. Jogállapot és hatékonyság. A jogállami közigazgatás. In Szalai A. (Szerk.), *A közigazgatás tudománya és gyakorlata* (pp. 107–108). HVG-ORAC.
- Werner L. (2023). A digitális esélyegyenlőség megteremtésének lehetőségei a legelmaradottabb vidéki területeken. Digitális egyenlőtlenségek az Ormánságban. *Esély*, 34(1), 37–62. <https://doi.org/10.48007/esely.2023.1.3>



# AZ ŰRBÉLI SELYEMÚT

## *Kína terjeszkedése a digitális világban*

DACZI DIÁNA\* 

\* PhD hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. E-mail: [daczi.diana@nmhh.hu](mailto:daczi.diana@nmhh.hu)

### Absztrakt

Kína űrtevékenysége az úttörő államokhoz képest csupán egy évtizedes késéssel indult meg és más megoldásokat követ, mint az orosz (szovjet), amerikai vagy akár az európai (francia, angol, olasz) űrtevékenység, hatékonysága és ambíciói azonban nem kisebbek a versenytársakénál. A 2015-ben meghirdetett Digitális Selyemút (Digital Silk Road – DSR) a Kína „Út és övezet kezdeményezésének” része. Ez a kezdeményezés nemcsak a BeiDou műholdas rendszerhez való hozzáférést jelenti, hanem a teljes infrastruktúra kiépítését, amely biztosítja az áruforgalom követését az űrből, de még sokkal többre képes, hiszen Föld-megfigyelés és a kommunikációs szolgáltatások is részét képezik. Kevés figyelmet kapott az „Út és övezet kezdeményezés” keretében megvalósuló tengeri, vasúti és közúti projektek mellett megjelenő hírközlési, illetve informatikai infrastruktúra kiépítése. A hírközlési, illetve informatikai infrastruktúra kiépítésével Kína sem marad el nyugati versenytársaitól: már megjelentek és külföldön is terjeszkednek olyan kínai óriásvállalatok, amelyek az internet segítségével különböző, elsősorban kereskedelmi és pénzügyi szolgáltatásokat biztosítanak.

### Kulcsszavak

Övezet és Út kezdeményezés (BRI), multilaterális együttműködés, Digitális Selyemút, nyilvános–privát partnerség (PPP), hírközlési szabványosítás

### Abstract

China's space program began only a decade after those of the pioneering countries, taking a different approach to the Russian (Soviet), American and European (French, British and Italian) programs. However, its efficiency and ambition are equal to those of its competitors. The Digital Silk Road (DSR), announced in 2015, forms part of China's "Belt and Road Initiative". As well as providing access to the BeiDou satellite system, this initiative involves constructing an infrastructure that can track goods traffic from space. It is also capable of much more, including Earth observation and communication services. However, little attention has been paid to the development of communications and IT infrastructure alongside the maritime, rail and road projects being implemented as part of the Belt and Road Initiative. With the development of its communications and IT infrastructure, China is not lagging behind its Western competitors: Chinese giant companies have emerged and are expanding abroad, primarily providing commercial and financial services via the internet.

## Keywords

Belt and Road Initiative (BRI), multilateral cooperation, digital silk road, public-private partnership (PPP), telecommunications standardization

## 1. Bevezetés

A globális hírközlési piacon Kína szerepe óriási, nem csak beszállítóként, de a szabályozásban és a szabványosításban is hatalmas szerepet játszik, maga mögé utasítva Európát és az USA-t. Ennek következtében képes kisebb államokat teljesen, közepes államokat részben függő helyzetbe hozni a létfontosságú kommunikációs infrastruktúrával, amelynek mind a műszaki, mind az IT részét uralja. Az internetes cégek is aktívan részt vesznek az állami „Út és övezet kezdeményezésben”, lehetőségnek tekintve arra, hogy politikai, pénzügyi és diplomáciai támogatást keressenek saját üzletfejlesztésükhöz és globális terjeszkedésükhöz.

Európa az egyik legnagyobb felvevője a kínai eszközöknek, illetve gazdasági kapcsolatai Kínával igen jelentősek annak ellenére is, hogy a kínai eszközök sérülékenységére és potenciális kémkedési képességeire már korábban fény derült (Kadiri & Tilouine, 2018).

A geopolitikai elemzések korábban a nemzetközi politikai viszonyokat a szárazföldi, tengeri és légi térben kialakult hatalmi rendszerek vizsgálatával foglalkoztak, amelyben a földrajzi tér határozta meg a politikai mozgásteret. A 20. század hatalmas technológiai fejlődése azonban újabb területekre bővítette a vizsgálódás kereteit: már ötdimenziós térfogalmat találunk az elemzésekben. Az új területek az űrkutatás és az infokommunikáció területeinek integrációját jelentik, hiszen a politikai viszonyok a Föld hagyományos kereteit meghaladva a világujrra kihatnak (ld. hidegháború), illetve az internet és az adatkapcsolatok széles köre újabb területet eredményezett. A klasszikus területek mellett így az „űrtér”, az információs szférán belül a kibertér is vizsgálandó terület lett, és a geopolitikai kutatások önálló tárgyát képezi (Domonkos, 2013).

Jelen munka nem kíván sem az űrtér, sem a kibertér elemzésével foglalkozni, hiszen az lényegesen túlmutat a hírközléspolitikán. Jelen munka a következő kérdésekre keresi a választ:

1. Milyen motivációja van Kínának a Digitális Selyemút kiépítésére?
2. Milyen elemek alkotják ezt a rendszert és hogyan kapcsolódik a tengeri és vasúti Selyemúthoz?
3. Hogyan kapcsolódik a Digitális Selyemút Kína űrpolitikájához és űrtevékenységéhez?
4. A Selyemúttal érintett országok milyen előnyöket és hátrányokat tapasztalhatnak?
5. Magyarország számára milyen lehetőségek állnak nyitva infokommunikációs végpontként vagy kikötőként?

## 2. Előzmények: az ókori Selyemút

A Selyemút kifejezést Ferdinand von Richthofen német földrajztudós alkotta meg (Felföldi, 2009), nevet adva az akkor már több mint 2000 éve működő kereskedelmi úthálózatnak. Az úthálózat nem tekinthető egységesnek, folyamatosan változott az egyes államok és törzsek által felügyelt területeknek megfelelően, összekötötte a kereskedelmi és politikai központokat, a Földközi-tenger partvidékét és Ázsia távolabbi részeit. Noha a Selyemút kifejezéshez kapcsos-

lódó elképzelés a sivatagon keresztül poroszkáló, áruval megrakott tevekaravánokat juttatja legtöbbször észébe, a Selyemút nem csak a szárazföldön létezett: már a Római Birodalom időszakában élénk kereskedelem folyt az Arab-öblön keresztül, a Dekkán félsziget érintésével Kínával. A több ezer kilométeres úthálózat nem csak a névadó selyem, mint értékes kelme kereskedelmére szolgált, számos más termék, így más textilek, szőnyegek, szőrmék, fűszerek, tea és porcelán, drágakövek, üvegáruk, színes- és nemesfémek, fegyverek, lőpor is utaztak a kereskedőkkel. A kereskedelmi kapcsolatok adta találkozások teremtették meg a lehetőséget Kelet és Nyugat között az információk, gondolatok, eszmék, vallási tanok, művészeti stílusok, technológia cseréjére is. A korai Selyemút a globalizáció előfutárának is tekinthető, kultúrák keveredésére és hatalmas vagyonok megszerzésére vagy elvesztésére biztosított lehetőséget.

A Selyemút létezését és az azon történő kereskedelmet jelentős mértékben befolyásolták nemcsak a természeti adottságok változásai, hiszen a szélirány megváltozása, vagy egy-egy földcsuszamlás, esetleg más természeti katasztrófa, vagy időjárási jelenség is hetekkel hosszabb utat jelenthetett, hanem a politika, a különböző államok közötti konfliktusok is nehezítették a haladást. Egyetlen olyan időszak ismert, amikor a Selyemút jelentős része egyetlen állam fennhatósága alatt állt: ez a Mongol Birodalom, amely létezése során érte el a csúcspontját a Selyemúton áramló áruk és termékek mennyisége, majd a tengeri földrajzi felfedezések korában csökkent a Közép-Ázsián végigvonuló szárazföldi útvonal jelentősége, illetve a tengeri útvonal sorsa is megpecsételődött. Mára gazdasági és kulturális jelentősége annak ellenére leáldozott, hogy egyes szakaszait még a 20. századig használták, ezen időszakban is fontos útvonalak, csomópontok, kapcsolatok rendszerét alkotta.

### 3. Az új Selyemút: Kína terjeszkedése

Az „Egy övezet egy út” (kínaiul: 一帶一路), a későbbiekben „Út- és övezet kezdeményezés” (Belt and Road Initiative – BRI) az egyik legjelentősebb infrastrukturális fejlesztési terv, amelyet valaha megalkottak. A terv, amely a szárazföldi, elsősorban vasúti infrastruktúrán alapuló Selyemút feltámasztásán kívül a tengeri útvonalakra is kiterjed, sőt, az energia- és kommunikációs infrastruktúrát is magába foglalja, a 21. század első fele egyik meghatározó gazdasági és politikai elképzelésének bizonyul. A korábbi Selyemút fontos útvonalak, csomópontok, kapcsolatok rendszerét alkotta, az új kezdeményezés ennél lényegesen több országot foglal magába és több ágazatot érint (Engelbert & Sági, 2017).

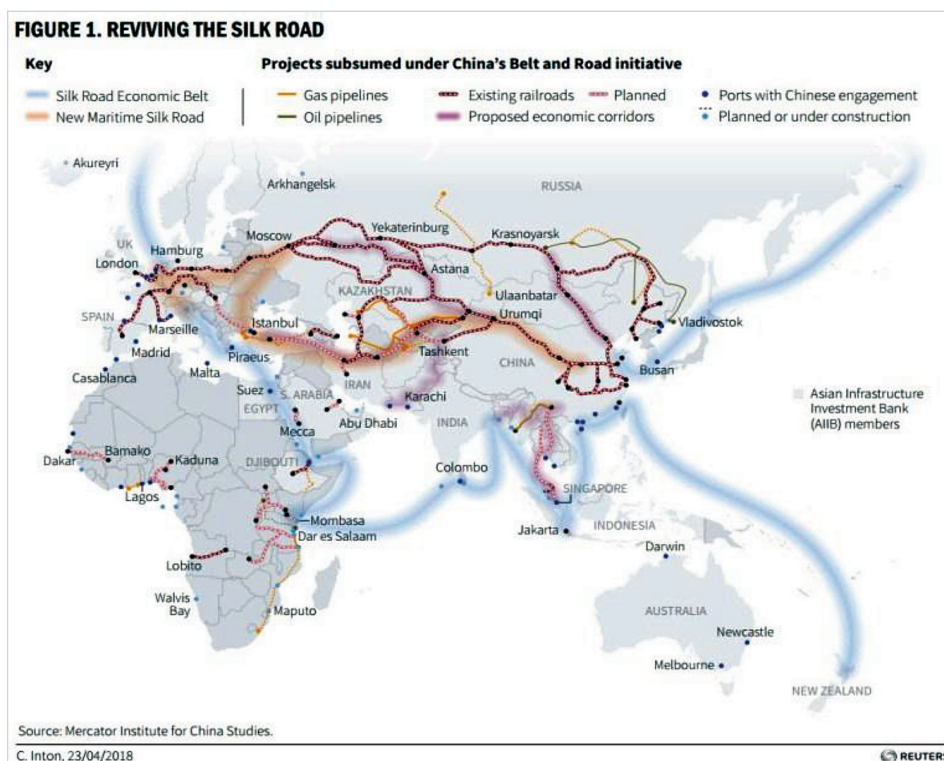
A Selyemút újbóli feltámasztása időpontjának hivatalosan 2013-at tekinthetjük, amikor Xi Jinping, a Kínai Népköztársaság elnöke ezt két beszédében a kínai külpolitika irányaként fogalmazta meg. A következőkben jelen munka az új Selyemút és a 21. századi Tengeri Selyemút, összefoglaló néven Egy övezet egy út program várható jelentőségét általánosságban vizsgálja.

Az eredetileg megfogalmazott tervek Ázsia, Afrika és Európa mintegy 78 országát érintették, céljuk az országok közötti kapcsolatok és együttműködés javítása volt, amely magába foglalta az oktatás, kulturális és tudományos csereprogramokat is. A regionális kapcsolatok növelésével a BRI a Föld legnagyobb szárazföldi területének – Vlagyivosztoktól Lisszabonig, Moszkvától Szingapúrig – egyesítését teremti meg az infrastrukturális hálózatokon keresztül, amelyek mind Kínához kapcsolódnak (közlekedés, telekommunikáció és energia hálózatokon keresztül a pénzügyi integráción át a politikai befolyásig). A kezdeményezés sikere esetén átalakítja Eurázsia geopolitikai tájképét, és megszilárdítja Kína uralkodó regionális hatalmi pozícióját.

A kezdeményezés öt fő prioritást határoz meg, úgymint: szakpolitikai koordináció, infrastruktúra-összeköthetőség, akadálytalan kereskedelem, pénzügyi integráció, valamint az emberek közötti kapcsolatok erősítése.

A kezdeményezés több projektből áll, de talán a leghangsúlyosabbaknak az Új Eurázsiai Szárazföldi Gazdasági Folyosó és a Kína-Pakisztán Gazdasági Folyosó (Jie & Wallace, 2022) tekinthető, a fő útvonalakat az 1. ábra mutatja be.

1. ábra: az új Selyemút tervezett folyosói



Forrás: Dews (2019)

A fenti ábrán is jól látható, hogy a BRI a Föld jelentős részére kiterjedő infrastrukturális beruházást igényel. Az infrastrukturális beruházási igényekről eltérő adatok állnak rendelkezésre, a források azonban egységesek annak megállapításában, hogy növekvő globális infrastrukturális beruházási hiány érzékelhető, elsősorban azon területeken, amelyet a BRI megcélzott: a közlekedés, a telekommunikáció, az energia-, valamint a vízhálózatok kiépítése.

A BRI kiemelt jelentőségű Kína számára, mivel célja a hazai növekedés fellendítése, és része az ország gazdaságdiplomáciai stratégiájának is. A szomszédos államokat Kína kevésbé fejlett határrégióival való összekapcsolásával Kína a gazdasági tevékenységének fellendülésére számít. A BRI tovább bővül és új piacokat teremt a kínai áruk számára, illetve lehetőséget ad arra, hogy Kína átvegye az ellenőrzést egyes nyersanyagok exportálásának költséghatékony módjai felett. 2025-re 150 ország vált a BRI részvevőjévé (Green Finance & Development Center, n. d.).

Kína nemcsak a kijelölt útvonalak melletti infrastrukturális beruházásokat támogatja 1 milliárd USD-t meghaladóan és biztosít olcsó hiteleket az érintett országoknak, hanem célja a további fejlődés, ezáltal az energiából, nehéziparból (vas, acél, színesfémek, alapgépek, illetve hagyományos autók) és az építőiparból álló ipari szerkezet helyett a könnyűiparon és szolgáltatásokon nyugvó iparágak felé Kína saját iparának fejlesztésével, piacot teremtve Kína államilag

erősen támogatott innovációs szektorának. Ez a 13. ötéves terv konkrét célkitűzése, amely támogatja a Made in China 2025 kezdeményezést és az „Internet Plus” stratégiát. A 2025-től áttörést jelentő iparágak a következők:

- a) következő generációs IT, csúcskategóriás digitális vezérlésű szerszámgépek és robotok,
- b) űrrepülés,
- c) oceanográfiai mérnöki berendezések és csúcstechnológias hajózás,
- d) fejlett vasúti szállítás,
- e) energiahatékony és új energiájú autók,
- f) a megújuló energiaforrásokra összpontosító villamos energia berendezések,
- g) mezőgazdasági gépek,
- h) nagy teljesítményű szerkezeti fémek és anyagok,
- i) biogógyszerek,
- j) nagy teljesítményű orvosi berendezések, és
- k) csúcskategóriás berendezések innovációs projektjei (OECD, 2018, 61–101).

Figyelembe véve az információs és kommunikációs technológia jelentőségét és növekvő szerepét, 2015-ben a kínai kormányzat az „Információs Selyemút” létrehozását vizsgálta. 2016-ban a 13. ötéves terv már külön rendelkezéseket tartalmazott az internet és telekommunikáció fejlesztésre a BRI országokban, amely kiemelte a szárazföldi és tengeri kábelhálózat, a Kína és az arab államok közötti internetes selyemút, valamint a Kína-ASEAN információs kikötő létrehozását (Kelkar, 2018). Ez adja a gerincét a Digitális Selyemútnak nevezett rendszernek.

2018-ban már több fórumon megjelent a Digitális Selyemút kifejezés, mint a BRI része, amely már nemcsak az internet és telekommunikáció összekötésére irányul, hanem az „űr- és információs folyosó” megvalósítását célozza, 4 különböző típusú projektben:

- a) digitális infrastruktúra – optikai kábelek, távközlés, 5G hálózat, műholdkövető földi állomások,
- b) távközlési szolgáltatások,
- c) adatközpontok, felhőszolgáltatások, intelligens városok,
- d) over-the-top („OTT”) szolgáltatók – e-kereskedelem, e-kormányzás, pénzügyi technológia és automatizált befektetések („FinTech”).

Kína emellett a 2015-ben meghirdetett *Internet Plus* stratégia létrehozásával azt célozza, hogy olyan új iparági rendszert hozzon létre, amelyben különböző gazdasági és társadalmi szektorok konvergálnak az internettel egy internetes platformon és ICT-technológián (Information and Communication Technology – információs és kommunikációs technológia) keresztül.<sup>1</sup> Kínában az internetes gazdaság fejlődésével a pénzügyi szolgáltatások interneten történő szélesebb eléréséhez, továbbá az online oktatáshoz, az okoslétesítményekhez, az alkalmazásalapú üzleti élethez és az okosváros projektekhez kapcsolódó új gazdaság piaci mérete rendkívüli mértékben növekszik. Kína a negyedik ipari forradalom idején támogatja a szoftverek fejlesztését, valamint az „intelligens” folyamatokra való átállást a meglévő iparágakban, pl. a logisztikában és a termelésben (The People’s Republic of China, 2015).

---

<sup>1</sup> <https://tinyurl.com/3azk3w3z>

A digitális technológiától, valamint az információs és kommunikációs technológiáktól való függőség az elmúlt évtizedekben radikálisan megnőtt, az ICT-technológiákra való igény a COVID-19 pandémia alatt tovább növekedett (Strusani, 2022). Kína nemcsak a saját gazdasági bázisát kívánja technológiailag korszerűsíteni és digitalizálni, hanem a „nemzeti szereplőket” is beveti a telekommunikáció, az e-kereskedelem és az információs technológia területén, hogy hozzáférjen a kiaknázatlan külföldi piacokhoz. Ennek legjobb módja az államilag irányított infrastruktúra-fejlesztési projekteknek a digitális csatlakozással való összekapcsolása.

Tekintettel arra, hogy sok BRI-projektet közvetlenül a Peking által támogatott pénzüzetek finanszíroznak, amelyek gyakran kifejezetten vagy hallgatólagosan megkövetelik a fogadó országoktól, hogy projektjeiket kínai vállalatokkal hajtsák végre, ugyanakkor az állam által meghatározott keretek között a kínai székhelyű internetes cégek a Digitális Selyemutat lehetőségnek tekintik arra, hogy állami és politikai támogatást keressenek saját kapacitásaik lekötéséhez. Erre szolgálhat példaként, hogy 2015-ben a China Development Bank és az Industrial and Commercial Bank of China 2,5 milliárd dolláros hitelt adott a Bharti Airtelnek, India legnagyobb távközlési szolgáltatójának hazai infrastrukturális projektjeihez. A Bharti Airtel ezután hálózati berendezéseinek egy részét a Huawei-tól és a ZTE-től rendelte meg, felendítve ezzel a két kínai berendezégyártó külső piacát (Kelkar, 2018).

A digitalizáció nem csak a városokat és a lakosságot érinti, a digitális és a legkorszerűbb technológiákkal támogatott kritikus infrastruktúra (pl. erőművek) hosszú távon fenntarthatóbb befektetésnek bizonyul. A megfigyelőrendszerek és intelligens szenzorok integrálása biztosítja az erőforrások felhasználásának optimalizálását.

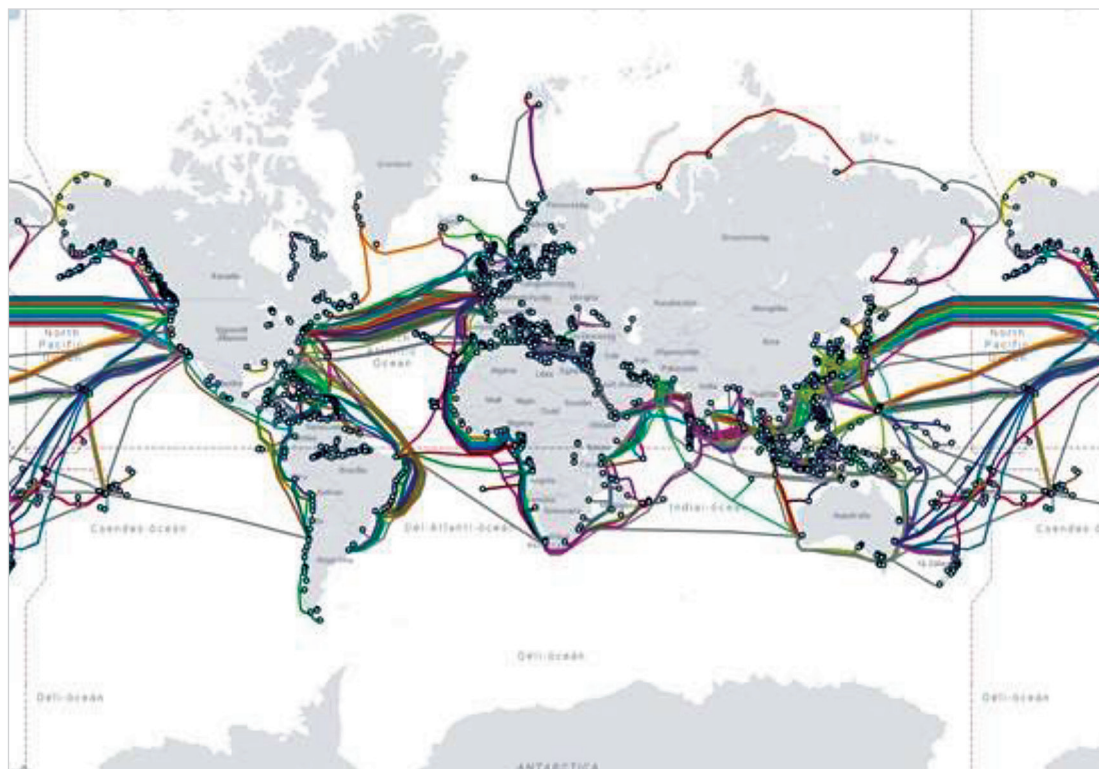
A digitalizáció előnye továbbá, hogy a fejlett informatikai infrastruktúra révén megkönnyíti az információk és adatok áramlását, amely minimalizálja a kulturális különbségeket, bizalmat épít a BRI országai között és ösztönzi az együttműködést a kereskedelem, a pénzügyek, a tudomány, az oktatás, a kultúra és az egészségügy terén. Kína emellett a digitális vezető szerepre törekszik az új technológiákkal kapcsolatos kutatási együttműködésekkel, digitális infrastruktúrák kiépítésével, így például kábelhálózatok kiépítésével és az e-kereskedelem terjesztésével.

A digitalizáció azonban nem képzelhető el megfelelő adatkapcsolat nélkül: Kína vezető szerepet tölt be az 5G technológia fejlesztésében és bevezetésében, amely a Digitális Selyemutat információs szupersztrádává alakítja. Az 5G hálózatok kiépítése nagyobb sáv szélességet, sebességet, megbízhatóságot és mindenütt elérhető kapcsolatot biztosít majd, amely szükséges az IoT-eszközök és -rendszerek közötti folyamatos adatcsere támogatásához.

A digitális gazdaság gerincét a tenger alatti üvegszál kábelek jelentik, amelyek becslések szerint a nemzetközi internet-, adat- és telefonforgalom több mint 98 százalékát szállítják. E kábelek nagy része azonban földrajzilag koncentrált (ld. 2. ábra).

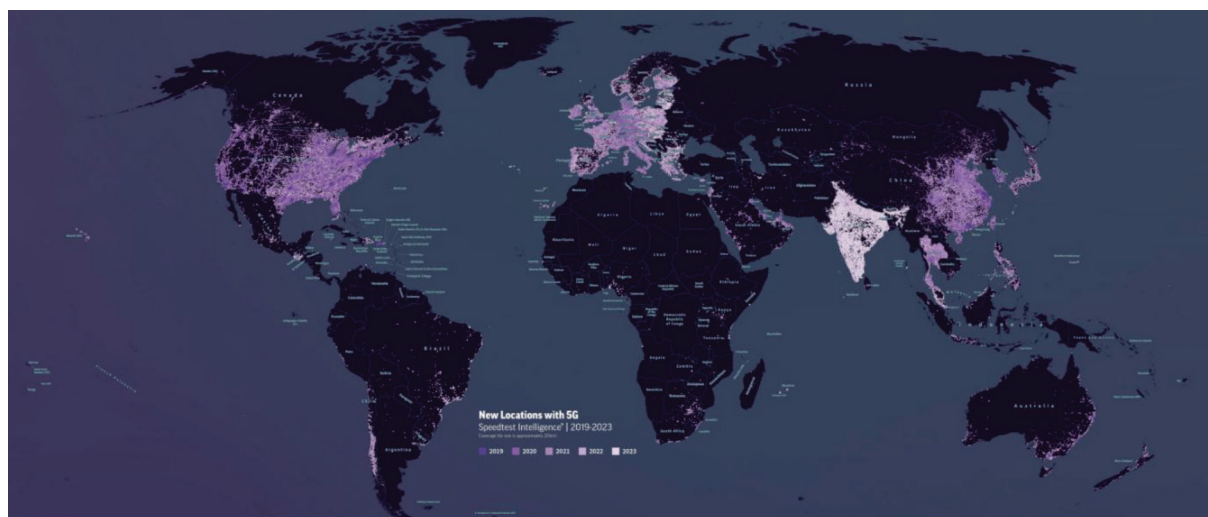
Az 5G technológia jelenleg még mobilhálózatokon valósul meg (ld. 3. ábra), azonban a BRI keretében megépítendő fizikai infrastruktúrához – ideértve a közlekedési és energiaellátó hálózatokat is – kapcsolódó IoT és M2M igényeket ezek a hálózatok nem tudják teljes mértékben kielégíteni.

## 2. ábra: tenger alatti kábelek rendszere (2025)



Forrás: <https://www.submarinemap.com/>

## 3. ábra: 5G rendszer elérhetősége globálisan 2025.



Forrás: <https://www.ookla.com/articles/5g-global-reach-2025>

Megjegyzendő, hogy a nemzetközi hírközlési szabványosításban Kína szintén vezető szerepet játszik. Míg más országok cégei dollármilliókat költenek a szabadalmak megvásárlására, addig Kína – mint a legtöbb 5G-re vonatkozó szabadalmat bejelentő ország – a szabványokat kívánja a saját igényeinek megfelelően alakítani (Pop et al., 2021). A nemzetközi szabványok meghatározóak az 5G hálózatoktól függő technológiák új generációja területén, beleértve a vezető

nélküli járműveket, az intelligens városokat és az IoT-t. Az interoperabilitás, az átjárhatóság a távközlésben alapkövetelmény, és Kína ezeket a követelményeket a versenytársak háttérbe szorításával nemzetközi szinten határozza meg (Lele & Roy, 2019).

Az űrtechnológia egy másik színtér, ahol Kína kifejezetten gyors előrehaladást ért el az elmúlt néhány évtizedben. Napjainkban Kínát az űrtevékenység egyik vezető szereplőjeként ismerik. A kínai űrprogram – noha tartalmaz polgári elemeket is – a Kínai Népi Felszabadító Hadsereg vezetésével valósul meg (Kulacki & Lewis, 2009), mindazonáltal a projektben a kínai magánvállalatok is nagyobb szerepet kapnak (Edl, 2018).

Az Európai Unió zászlóshajó projektjében, a Galileoban annak kezdetekor Kína is részt vett. A Galileo projekt célja, hogy egy – az USA NAVSTAR GPS (Global Positioning System), valamint a szovjet-orosz a GLONASS (Глобальная навигационная спутниковая система) rendszerektől független – közös rendszert hozzon létre. A projektből Kína kivált, a megszerzett tapasztalataival saját műholdas rendszer tervezésébe és kiépítésébe kezdett: ez a BeiDou (Bei-Dou Navigation Satellite System – kínaiul: 北斗卫星导航系统, ahol a Beidou a Göncölszekérben található Sarkcsillagot jelöli), amely az ország nemzetbiztonságának, gazdasági és társadalmi fejlődéséhez szükséges műholdas kapacitást biztosítja.<sup>2</sup> Jelenleg a BeiDou egy 35 műholdból álló rendszer a helymeghatározási, navigációs és időmérő szolgáltatások biztosítására. A 2000-ben indított első ütemben a rendszer navigációs szolgáltatásokat nyújtott, leginkább a kínai területeket ellátva, a második ütemben, 2011-től már az ázsiai, Csendes-óceániai régióban is elérhető navigációs szolgáltatásokat nyújtott, míg a 2015-ben indított harmadik ütem globális lefedettséget biztosított, valós konkurenciát teremtve a többi műholdas navigációs rendszernek.

A BeiDou alapvetően három szegmensből áll: egy űrszegmensből, egy földi szegmensből és egy felhasználói szegmensből. Az űrszegmens hibrid konstellációból áll, olyan műholdas rendszer, amelynek műholdjai a geostacionárius földi pályán (GEO), a dőlt geoszinkron pályán (IGSO) és a közepes földi pályán (MEO) helyezkednek el. A földi szegmens különböző földi állomásokból áll, beleértve az üzemeltetéshez szükséges vezérlő állomásokat, az időszinkronizáló/felfelé irányuló kapcsolatot biztosító állomásokat, valamint a műholdak közötti kapcsolat üzemeltetési és felügyeleti létesítményeit. A felhasználói szegmens különféle termékekből, rendszerekből és szolgáltatásokból, valamint más navigációs rendszerekkel kompatibilis elemekből áll, mint a chipek, modulok és antennák, terminálok, alkalmazások.

Mint navigációs rendszer, a BeiDou mind globális, mind regionális szolgáltatást nyújt. A globális szolgáltatások két csoportra bonthatók: a nyílt szolgáltatásra és az engedélyezett szolgáltatásra. A nyílt szolgáltatások a GPS-hez és a Galileohoz hasonlóan működnek, ingyenesek és világszerte minden felhasználó számára elérhetőek. A rendszert úgy tervezték, hogy 10 centiméteres pozíció-pontosságot, 50 ns-os időzítési pontosságot és 0,2 m/s-os sebesség-pontosságot biztosítson. Az engedélyezett szolgáltatás célja, hogy bármilyen körülmények között is rendkívül megbízható használatot és katonai pontosságú jeleket biztosítson az arra jogosultaknak.

Ez a rendszer a digitális BRI középpontja, és gyakran „digitális ragasztóként” is emlegetik. Meghatározó Kína digitalizációs stratégiájában, hiszen már 2019-ben 6,17 millió járműben, 35 000 postai és futárszolgálati járműben, valamint 80 000 autóbuszban működött, illetve 36 nagyvárosban volt elérhető. A rendszert belföldi polgári légiközlekedésben is használják (Geospatial World, 2019).

Ennek fényében nem meglepő, hogy Kína saját rendszerének nemzetközi elismertetésére törekszik: mind a kutatásban, mind a nemzetközi keresés és mentés területén sikereket ért el.

<sup>2</sup> <http://en.beidou.gov.cn/SYSTEMS/System/>

A nemzetközi keresés és mentés területén a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization), a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (International Maritime Organization) jóváhagyásával rendelkezik és a jelenleg a Nemzetközi Mobil Műholdas Szervezet (International Mobile Satellite Organization) jóváhagyására vár.

A mobilkommunikáció fontosságát szem előtt tartva, 2018-ban Kína bejelentette, hogy egy 300 műholdból álló műholdas rendszert (Hongyan) kíván létrehozni, amely alacsony földi pályán (LEO) biztosít mobil telefon szolgáltatásokat a kínai mobilfelhasználók számára. Mivel külföldi mobiltelefon- és távközlési cégek nem működhetnek Kínában, és egyre több kínai állampolgár utazik rendszeresen külföldre üzleti és szabadidős céllal, valamint Kína gyorsan bővülő jelenléte világszerte jelentős, a globális lefedettség biztosítása ezeknek a felhasználóknak kereskedelmi és stratégiai szükségletté vált (Spacewatch Global, 2018). A Hongyan szélessávú internet-szolgáltatásokat, integrált adatfigyelést és kommunikációt biztosít az IoT érzékelőkhez és eszközökhöz, valamint automatikus hajóazonosító (AIS) szolgáltatásokat is nyújt. A műholdas hálózat átveszi a földi hálózatok helyét, és lehetővé teszi a mobiltelefonok kapcsolódását bárhol a Földön. A projekt 20 milliárd jüan befektetést jelent Kínának (Global Times, 2021) amellet, hogy lehetőséget biztosít a gyártás kiszervezésére, mivel thai kisműholdas egyetemi intézmény készíti a műholdakat.

Ezzel egyidőben egy másik projekt is megkezdődött: a Hongyun konstelláció előkészítése, amelyet 156 műholdból állónak terveztek és amely műholdanként 10 Gbps kapacitással rendelkezik. A műholdas rendszert LEO pályára, 1175 km-es magasságra szánták. A projekt megvalósítására Wuhanban egy évi 240 műhold gyártására alkalmas műholdgyártó üzemet hoztak létre.

2020 áprilisában Kína a műholdas internetet kritikus infrastruktúraként határozta meg, majd 2020 szeptemberében a Nemzetközi Távközlési Egyesülethez (ITU) két bejelentés érkezett Kínától, amelyek két hasonló nevű konstellációt, a „GW-A59” és a „GW-2” leírását tartalmazzák. A bejelentések alapján Kína a korábbi Hongyun és Hongyan projekteket egy összesen 12 992 műholdból álló szuperkonstellációba egyesíti.<sup>3</sup> 2021 áprilisában Kína létrehozta a China Satellite Network Group, vagy „China SatNet” nevű új vállalatot, amely a jövőbeli műholdas internetkonstelláció üzemeltetője lesz.

Kínának az űr felhasználására vonatkozó elképzelései illeszkednek a fejlődő BRI-országok technológiai elvárásaihoz. Az információ a 21. századi hatalom alapja, és az kontinensek közötti információ az űrön keresztül áramlik, akkor Kína a saját globális műholdas rendszere által az űr jelentős részének megszerzésével kellő ellensúlyt jelent az űrbe korábban kilépő államoknak, főleg az USA-nak, mivel a hasonló paraméterekkel rendelkező Starlink is csak 7800 működő műholddal rendelkezik<sup>4</sup>. Noha Kína ezeket a hatalmas előrelépéseket a világűr és a digitális összeköttetés nemzetközi együttműködésen keresztüli előmozdítására tett erőfeszítései részeként mutatja be, kétségtelenül minden fronton – geopolitikai, technológiai, külpolitikai és geostratégiai szinten – kihatással lehetnek.

#### 4. Geopolitikai kapcsolódások

A kínai kommunikációban a BRI-t olyan kezdeményezésként mutatják be, amely a résztvevők számára kölcsönös előnyökkel jár, annak ellenére, hogy a gazdasági támogatás végső soron akár

<sup>3</sup> <https://telecomworld101.com/china-starlink-competitors/>

<sup>4</sup> <https://tinyurl.com/4cxw873w>

politikai elköteleződést is jelenthet. A leginkább hangsúlyosan megjelenő aggály, hogy a kedvező hitelek adósságsapdába viszik az egyes országokat (ld. Sri Lanka), emellett az Európai Unió az európai demokratikus értékek, valamint a nemzetközi szinten is magas környezetvédelmi és biztonsági normák betartásának csökkenését látja veszélynek.

Kétségtelen, hogy a DSR-projektek célja a pénzügyi piacok megszerzése és a nemzetállamok összekapcsolása, amelyre a digitális infrastruktúrát és műholdas lefedettséget használja fel. Ezzel a megoldással Kína a globális kommunikációs piac nagy részét uralni tudja, továbbá a saját gazdasági növekedését a nemzetközi szinten valósítja meg. A kínai technológiai cégek, mint a Huawei és a ZTE, piacra törése és nemzetközi térnyerése sikeresnek tekinthető, hiszen a legtöbb (európai) országban a hírközlési szolgáltatók kulcsfontosságú partnereivé váltak, és befolyással bírnak a szektor fejlődésére adatközpontok létrehozása, optikai kábelek lefektetése és ICT-infrastruktúra kiépítése által.

Kína jól érzékeli a piaci trendeket, a globális igényeket, képes a termékek költséghatékony előállítására és a vásárlói igények felmérésére, ezáltal a piacok megszerzésére. Jelenleg az infokommunikációs igények leginkább a szélessávú, mindenhol elérhető, alacsony látenciájú adatkapcsolatot jelentik. Ehhez Kína a teljes szolgáltatáscsomagot képes nyújtani, nemcsak a műholdas rendszert telepíti, hanem a hozzá kapcsolódó földi átjátszóktól kezdve a földi hálózatok fizikai és IT rendszereit, valamint a felhasználói terminálokat is tudja biztosítani. Ezt a széleskörű szolgáltatást sem Európa, sem az USA nem képes nyújtani, hiszen az alapanyagok (pl. chippek) tekintetében Európa és az USA is Kínától függ, Kína termelése a saját igényei és a nemzetközi piac igényei kielégítésére nem elegendő, mint azt a pandémia is megmutatta (Li, 2022).

Ugyanakkor a DSR nemcsak a kínai gazdaság fejlődését szolgálhatja, hanem Kína digitális és hírközlési piacon érdekelt vállalatainak is lehetőséget ad a piacok (egyed)uralmára, amennyiben az adott BRI-országban eléri, hogy egyedüli szolgáltató legyen az országon belül. Ehhez a törekvéshez Kína hatalmas állami támogatásokat biztosít.

Kína digitális és hírközlési piacon való térnyerésével több fronton összeütközésbe került a terület meghatározó szereplőivel, leginkább az USA-val.

Kína legnagyobb telekommunikációs eszközöket gyártó cégei évek óta az USA tiltólistáján szerepelnek, kémkedés gyanúja miatt. 2012-ben az USA kormányzata megtiltotta, hogy a Huawei által gyártott hálózati eszközöket használjanak az USA-ban, ezt 2019-ben egy elnöki rendelet megerősítette. Ezen túlmenően Washington felszólította az érdekkörébe tartozó országokat, hogy ne vásároljanak a Huaweitól hálózati eszközöket és a kínai közreműködéssel megvalósuló 5G projekteket állítsák le (Chen & Lei, 2022). Az Európai Unió országai eltérő válaszokat adtak a kínai eszközök használatával kapcsolatban egyes országok az USA-hoz hasonlóan tiltják a kínai eszközök használatát, más országokban változatlanul folyik a telepítésük.

A nemzetközi szabványosítás a másik nagy terület, ahol Kína és az USA érdekei ütköznek. Mint az az előzőekből látható, a szabványok meghatározása kulcsfontosságú, mivel nemcsak a hálózatok kiépítésének módját fogják meghatározni, hanem a technológiai rendszer résztvevői közötti pénz áramlását is. Azon vállalatok, amelyek technológiája az 5G iparági szabványává válik, jogdíjakat kapnak a rendszer többi résztvevőjétől. Kína rendelkezik a legtöbb 5G szabvánnyal, így meghatározó szerepe van a technológia kialakításában, ez viszont az USA és egyes EU államok érdekeit is sérti.

A rendszerek következő problémája az adatgyűjtés, ugyanis Kína uralma az adatközvetítő eszközök felett nyilvánvaló kockázat. Kína piaci folyamatokkal kapcsolatos ismeretei az adatok áramlására való ráhatással lényegesen jobbak lehetnek, Kína ezáltal kiküszöbölheti a helyi versenytársakat, valamint kereskedelmi kutatást és fejlesztést végezhet. Ez egyúttal megnyithatja az utat a gyarmatosítás új formája, az úgynevezett „adatgyarmatosítás” előtt, ahol a nyers

információkat bányásszák, dolgozzák fel és használják fel az ellenőrzés érdekében. Az adatok birtokosai átalakítják a világ gazdasági és politikai jövőjét, és végül a világrendet is. Kína globális kommunikációs dominanciája egyben lehetőséget jelentene számára, hogy elterjessze saját állami kibertér modelljét.

Az elkövetkező évtizedekben a kifinomult érzékelési rendszereken alapuló IoT és a kapcsolódó fejlesztések az intelligens városok részévé válnak, beépülnek az energiaellátó rendszerekbe és infrastruktúrába, amely növelheti a termelékenységet. Ugyanakkor a megfelelő biztonsági intézkedések hiánya és az IoT-eszközök univerzális összekapcsolhatósága sebezhetővé teszi ezen rendszereket, amelyeket Kína kihasználhat bármely állam kritikus infrastruktúrájával, vállalataival és állampolgáraival szemben. Az ilyen típusú kockázatok növekedése várható az IoT-eszközök összetettebbé válásával. Az IoT-eszközök elleni rosszindulatú támadások mennyisége, gyorsasága és hatása az 5G széleskörű alkalmazásával erősödni fog. Az intelligens infrastruktúra és az intelligens városok előnyt vagy fenyegetést is jelenthetnek, attól függően, hogy milyen adatokat gyűjtenek és mely szervezetek figyelik, elemzik az adatokat. Sőt, az „okos” infrastruktúrát könnyű ellenőrzésre használni háborús helyzetben.

## 5. Európa és a BRI

Az Európai Unió mint a BRI végállomása és a kínai termékek kulcsfontosságú piaca, kritikus stratégiai jelentőséggel bír az ambiciózus kínai tervek sikere szempontjából. 2015-ben Magyarország volt az első európai ország, amely a BRI keretében egyetértési megállapodást írt alá Kínával, 2019-re pedig további 22 európai ország írt alá BRI keretében együttműködési megállapodást, legutóbb Luxemburg és Olaszország (Di Donato, 2020).

Ennek ellenére az európai régió még nem játszott jelentős szerepet a DSR-projektekben. Ez leginkább annak tudható be, hogy az európai országok információ-technológiailag is túlnyomórészt fejlett gazdaságok. A megfizethető hitelek és a kínai befektetési program azonban vonzóvá teszi a DSR-ben való részvételt, így növekszik Kína befolyása egyes európai államok technológiai fejlődésében is, elsősorban a Nyugat-Balkánon (Haxhixhemajli, 2025).

A DSR meghatározó eleme a nemzetközi összeköttetés javítása határokon átnyúló optikai kábelek és egyéb kommunikációs hálózatok kiépítésével. A cél az, hogy a telekommunikációtól az e-kereskedelemig és az okosváros funkciókig minden szolgáltatást elérhetővé tegyen. Ennek érdekében Kína 170 milliárd dollár értékű projektet hirdetett a szélessávú és mobilhálózati lefedettség javítására, valamint a Kelet-Ázsia és Európa közötti adatcsere sebességének növelésére Ázsiát, Afrikát és Európát összekötő 34, határon átnyúló kábelt és nemzetközi tengeralatti kábelt terveznek megvalósítani (Insight, 2018).

Kína két módon közelíti meg az európai országokat – az „oszd meg és uralkodj” évezredes elvét is alkalmazva –: a nyugat-európai országokat stratégiaileg fontos rendszerekbe történő beruházásokkal, mint a telekommunikáció és a kutatás-fejlesztés, míg a kelet-európai államokat az EU-piachoz való hozzáférés miatt hosszabb távú infrastrukturális beruházásokkal (pl. vasút építésével), valamint logisztikai központok létrehozása érdekében. Ezek a logisztikai központok elősegítik a kínai áruk kereskedelmét azáltal, hogy csökkentik a szállítási költségeket, lerövidítik a szállítási időket, elősegítik a hatékony készletgazdálkodást, továbbá integrált rendszerek és egységesített vám eljárások révén hatékonyabb ellátási láncokat hoznak létre.

Az infrastrukturális beruházások nem tekinthetők kivételesnek, a kínai cégek több európai telekommunikációs vállalatban is részesedéssel rendelkeznek. A francia joghatóság alá tartozó Eutelsat SA-ban 2016 óta 7% részesedéssel rendelkezik a China Investment Corporation (CIC),

így a 2002-ben felvásárolt OneWeb második legnagyobb részvényesévé vált (Abbas, 2022) (megjegyzendő, hogy a francia állam stratégiai részesedése 20%).

A COVID-19 pandémia kirobbanása a tervezett kínai projektek megfenekléséhez vezetett. A pandémia megfékezésére irányuló intézkedések mindent háttérbe szorítottak, ráadásul Kína volt az első állam, amely a teljes lezárásról döntött. A lezárások egy pillanat alatt megropantották a kínai feldolgozóiparion alapuló ellátási láncokat, 2020-ban Kína adaptálódott a megváltozott gazdasági és közegészségügyi feltételekhez: az építkezések helyett az „egészségügyi selyemút” és a „vakcinadiplomácia” működött (Mészáros, 2021).

## 6. Összegző gondolatok

Kína tudatos gazdaságpolitikai döntéseinek sorába illeszkedően határozta meg a BRI-t, amely az ókori Selyemút mesebeli elképzelését a 21. század ipari-technológiai valóságába ülteti át. Míg az ókori Selyemút tengeri és szárazföldi úthálózatból állt, addig a modern változata tengeralatti kábelektől az energetikai ellátóhálózatokon keresztül a műholdas rendszerekig terjed, és magába foglalja a modern technológia vívmányait is, mint a felhőszolgáltatások, az intelligens városok, az over-the-top szolgáltatások.

A fejlődő országok még mindig a digitális szakadék elmaradottabb felét jelentik, ennek felszámolása hatalmas piacot jelent. Kína időben felismerte a nagy rurális területekkel rendelkező elmaradottabb országok kiaknázatlan lehetőségét, ahol a biztonsági megfontolások a megfizethetőségénél kisebb szerepet játszanak, így elsősorban közeli közép-ázsiai országokat célozta meg, mint Pakisztán, Afganisztán, Thaiföld, Mianmar (Lele & Roy, 2019).

Kína BeiDou műholdas rendszere részletesebb és pontosabb adatok előállítására képes még nyílt szolgáltatásként is, mint az USA GPS rendszere. Az 5G-n alapuló IoT szolgáltatások keretében egyre nagyobb az igény a mezőgazdaság, a közlekedés, a hírközlés területén a pontos adatokra, és az energiaellátó rendszerek felügyeletében az adatkapcsolatok folyamatos megléte egyre fontosabb szerepet tölt be. Mindezekhez szükséges eszközök (chip, kamera stb.) gyártásában Kína az élen jár, és szinte magától értetődően biztosítja nemcsak magát az eszközt, hanem a hozzá tartozó IT és kommunikációs szolgáltatást is. A felhasználás pedig nem áll meg a felsorolt területeken, mert a hajózás, a repülés, az áruforgalom szintén nagy felhasználó, és innen már csak egy lépést jelentenek a katonai felhasználás különböző módjai.

A nemzetközi rendszerek működését kihasználva Kína a szabványosítás terén hatalmas előnyre tett szert és ezt folyamatos innovációval igyekszik meg is tartani. Az 5G elfogadott szabványai Kínának kedveznek, a 6G technológiával pedig már akkor kísérleteztek, amikor a nemzetközi szabványosítási szervezetek az 5G szabvány megalkotásán vitáztak. A világ nyugati fele, köztük Európa, kicsit megkésve reagál ezen törekvésekre, innováció tekintetében vállalatai háttérbe szorulnak a meglehetősen sok állami támogatással rendelkező kínai szereplők mellett.

Problémát jelent az adatbiztonság, az adatgyűjtés kérdése, hiszen amennyiben kínai rendszerek hozzáférnek a felhasználók adataihoz, úgy piaci és hírszerzési előnyük vitathatatlan lesz. A modern technológiákon alapuló „adatgyarmatosításban” ugyan más országok is élen járnak, mégis Kína előretörése látványosabbnak tűnik a DSR keretében, hiszen csomagként eladható, az egyes államok igényeinek megfelelően alakítható rendszert kínál.

Az USA és az európai államok jelentős része ezért elutasítja a kínai eszközök használatát a saját kommunikációs hálózataiban, azonban teljes kizárása lehetetlen, mert a saját és szövetségeseik kapacitásai nem elégségesek a piaci igények kiszolgálására. Ez a kettősség látszik az EU intézkedéseiben.

A COVID-19 pandémia számos projekt fennakadását és döntés meghozatalának elodázását okozta, Kína teljes bezárkózási politikája pedig további nehézséget jelentett, amelynek hatásai a mai napig érezhetők. A DSR európai végpontjával kapcsolatos tervek még mindig nem ismertek, valamint a műholdas piacon a pandémia mellett is töretlenül fejlesztő SpaceX a megakonstellációjával mára adatkapcsolat szempontjából globálisan a legjelentősebb szolgáltatóvá vált. A fejlődő országok igényei és finanszírozási lehetőségei fogják meghatározni, hogy ezen a piacon Kína mennyire tud terjeszkedni.

## 7. Magyar együttműködés

Magyarország szempontjából fontos lehet a Kínával megvalósuló együttműködés tudományos, kutatási területeken, hiszen Magyarország hagyományosan ezen területeken tud eredményeket felmutatni. Ennek akadályai a már többször említett finanszírozás, amely a magyar intézetek, egyetemek számára korlátos erőforrás, jelentős állami támogatás pedig nem várható.

Amennyiben a DSR projektjeinek megvalósításában, akár az európai „kikötőként” szolgáló vevőállomás (landing station) kiépítésében, akár a frekvenciakoordinációban Magyarországnak szerepe lehet, a lehetőség hatalmas előrelépést jelentene az űrtávközlésnek hazánkban. Egyrészt a megvalósítás hatalmas beruházást jelent, hosszú távú munkahelyteremtést és a résztvevőknek tapasztalatszerzési lehetőséget, amelyet a későbbiekben más országokban is kamatoztathatnak. Másrészt egy ilyen projekt megvalósítása Magyarország szakmai kompetenciáinak megítélését javíthatja, különösen egy olyan szűk és erősen kompetitív területen, mint az űrtevékenység.

A DSR-ben való részvétel mindenképpen dilemma elé állítja a döntéshozókat hazánkban is. Az Európai Unió tagállamaként Kína kettős megítélése nem könnyíti meg a helyzetet, az együttműködési területekre vonatkozó kínai javaslatok hiányában a részvételre vonatkozó magyar döntés sem várható a közeljövőben.

## Hivatkozások

- Abbas, M. (2022. november 27.). *Government may examine OneWeb shareholding after Eutelsat buy*. The Economic Times. Online: <https://tinyurl.hu/yxFQ>
- Bastian, J. (2017). *The potential for growth through Chinese infrastructure investments in Central and South-Eastern Europe along the “Balkan Silk Road”*. European Bank for Reconstruction and Development. Online: <https://tinyurl.hu/vAza>
- Chen, D., & Lei, W. (2022. május 2.) *Where Is China-US Technology Competition Going?*. The Diplomat. Online: <https://tinyurl.hu/Yj11>
- Dews, F. (2019. május 17.). *Charts of the Week: China’s Belt and Road Initiative*. Brookings. Online: <https://tinyurl.hu/o9uY>
- Di Donato, G. (2020. május 6.). *China’s Approach to the Belt and Road Initiative and Europe’s Response*. Italian Institute for International Political Studies. Online: <https://tinyurl.hu/q2Be>
- Domonkos E. (2013). Geopolitikai irányzatok fejlődése a nemzetközi kapcsolatokban. *Politikatudományi Szemle*, 22(3), 151–159. Online: <https://real.mtak.hu/111269/>
- Edl A. (2018). A Kínai Népköztársaság űrpogramja. *Külügyi Szemle*, 17(4), 27–48. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/117334>
- Engelbert I. & Sági J. (2017). Az új Selyemút kezdeményezés szerepe, céljai. *Külügyi Szemle*, 16(3), 85–104. Online: <https://tinyurl.hu/7wwf>

- Felföldi Sz. (2009). Egy új szemléletű Selyemút-történet alapvonalaihoz. *Ókor*, 8(2), 29–35. Online: [https://okorportal.hu/wp-content/uploads/2013/06/2009\\_2\\_felfoldi.pdf](https://okorportal.hu/wp-content/uploads/2013/06/2009_2_felfoldi.pdf)
- Haxhixhemajli, A. (2025. január 16.) *The Western Balkans and China's Digital Silk Road: Keen Strategic Cooperation or Cautious Limited Engagement*. GMF. Online: <https://tinyurl.com/3eweev7x>
- Geospatial World. (2019. február 21.). *10 BeiDou satellites to be launched by China this year*. Online: <https://tinyurl.hu/9ZOX>
- Global Times. (2021. április 20.). *China's Hongyan satellite constellation plan to undergo major change: source*. Online: <https://www.globaltimes.cn/page/202104/1221508.shtml>
- Green Finance & Development Center. (n. d.) *Countries of the Belt and Road Initiative (BRI)*. Online: <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri>
- Insight. (2018). *Digital Silk Road forging ahead*. Prysmian Group. Insight quarterly magazine 03/2018. Online: <https://tinyurl.hu/vhJ3>
- Jie, Y., & Wallace, J. (2022. december 9.). *What is China's Belt and Road Initiative (BRI)?*. Chatham House. Online: <https://tinyurl.hu/OjPQ>
- Kadiri, G., & Tilouine, J. (2018. január 27.). *A Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin*. Le Monde. Online: <https://tinyurl.hu/KjkP>
- Kelkar, K. (2018. augusztus 8.). *From silk threads to fiber optics: The rise of China's digital silk road*. Observer Research Foundation. Online: <https://tinyurl.hu/VTMY>
- Kulacki, G., & Lewis, J. G. (2009). *A Place for One's Mat: China's Space Program, 1956–2003*. American Academy of Arts and Sciences. Online: <https://tinyurl.hu/parL>
- Lele, A., & Roy, K. (2019). *Analysing China's Digital and Space Belt and Road Initiative*. Institute for Defence Studies and Analysis. Online: <https://bit.ly/3Jox2tl>
- Li, J. (2022. május 16.). *China's semiconductor output shrinks as Covid-19 lockdowns disrupt production, crimp demand*. South China Morning Post. Online: <https://tinyurl.hu/lxzg>
- Mészáros R. T. (2021. január 13.). *Mit akarhat Kína valójában a híres Övezet és út kezdeményezésével?*. Telex. Online: <https://tinyurl.hu/m2Pg>
- OECD. (2018). *OECD Business and Finance Outlook 2018*. OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/bus\\_fin\\_out-2018-6-en](https://doi.org/10.1787/bus_fin_out-2018-6-en)
- Pop, V., Hua, S., & Michaels, D. (2021. február 8.). *From Lightbulbs to 5G, China Battles West for Control of Vital Technology Standards*. The Wall Street Journal. Online: <https://tinyurl.hu/Oa55>
- Spacewatch Global. (2018. március 6.). *China to Build 300-Satellite Hongyan Mobile Communications Network With Thai Help*. Online: <https://tinyurl.hu/4NcS>
- Strusani, D. (2022. június 8.). *In a post-COVID world, the future is digital*. The World Bank. Online: <https://www.gihub.org/articles/in-a-post-covid-world-the-future-is-digital/>
- The People's Republic of China, The State Council. (2015. március 13.). *Internet Plus: Premier Li's new tech tool*. Online: <https://tinyurl.hu/CIVa>



# A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM ÉS AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYÉNEK ÖSSZEKAPCSOLÓDÁSA MAGYARORSZÁGON<sup>1</sup>

GERSTNER LAURA 

\* Joghallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: [laura.gerstner2003@gmail.com](mailto:laura.gerstner2003@gmail.com)

## Absztrakt

A diszkrimináció elleni küzdelem örökzöld téma a nyugati társadalmakban. A kérdés különösen aktuálisnak tekinthető hazánkban, mivel 2021-ben az Egyenlő Bánásmód Hatóság beolvadt az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába, így jelentősen módosult a diszkrimináció elleni védelem intézményrendszere. Ezen szervezeti átalakítást számos kritika érte megvalósulásakor, mivel olyan rendszertani problémákat szült, amik nemcsak dogmatikailag feloldhatatlanok, hanem a hatékony jogérvényesítésnek is gátját szabják. A tanulmány megvizsgálja ezen aggályok létjogosultságát, az átalakítás óta kialakult helyzetet, valamint az alapvető jogok biztosának gyakorlatát a diszkriminációs ügyek tekintetében. Bár az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszűnése óta már több év eltelt, a téma továbbra is aktuálisnak tekinthető, mivel a problémák orvoslására azóta sem került sor, sőt megállapítható, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése mindinkább perifériára szorul a magyar hatósági jogalkalmazásban.

## Kulcsszavak

ombudsman, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, egyenlő bánásmód, diszkrimináció, szervezetrendszer

## Abstract

The fight against discrimination is an evergreen topic in western societies. The issue bears a particular relevance in Hungary, as the Hungarian Equal Treatment Authority was merged into the Hungarian Ombudsman Office in 2021, what significantly modified the institutional system for protection against discrimination. This organizational restructuring was met with vivid criticism at the time of its implementation as it created system problems that are not only dogmatically irresolvable but also hinder effective legal enforcement. The study examines the

<sup>1</sup> Jelen publikáció az azonos című, OTDK győztes dolgozat rövidített és szerkesztett változata.

soundness of these concerns, the situation having evolved due to the restructuring, and the practice of the Commissioner for Fundamental Rights in discrimination cases. Although several years have passed since the Equal Treatment Authority was abolished, the issue can still be considered relevant as the problems have not been resolved since then. In fact, it can be stated that the enforcement of equal treatment requirements has more and more been pushed to the periphery of Hungarian law enforcement.

### **Keywords**

ombudsman, Equal Treatment Authority, Office of the Commissioner for Fundamental Rights, equal treatment, discrimination, organizational system

## **1. Problémafelvetés**

A diszkrimináció különböző megnyilvánulási formái, az ellene való küzdelem fontossága és az osztott bizonyítás mint az eljárás legfontosabb sarokpontja mind-mind ismert alaptételek az alkotmányjoggal foglalkozó kutatók számára. Úgyszintén alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés az ombudsmani típusú jogvédelem, az ombudsmani eljárás sajátosságai és a közigazgatás kontrolljában játszott szerepe.

Az már azonban kevésbé megszokott, ha az alapvető jogok biztosa közigazgatási határozatokat hoz, ha alperes egy közigazgatási perben, vagy ha alapjogi visszásság ellenére deklaráltan ki van zárva az ombudsmani típusú jogvédelem.

A diszkrimináció és az ombudsman témáját összekapcsolva Magyarországon számos érdekesség bontakozik ki a szemünk előtt. Láthatunk ügyfeleket, akik hatósági eljárás keretében fordulnak az alapvető jogok biztosához. Láthatjuk a végrehajtó hatalmon kívül elhelyezkedő fontos kontrollszereplőt, aki maga is végrehajtó hatalmi tevékenységet végez, hatósági döntéseket hoz. Az is újszerű, hogy az ombudsman azért pereskedik (alperesként) a bíróságon, hogy ne kelljen lefolytatnia a diszkriminációs ügyekben ismert fordított bizonyítást. Végül tapasztalhatjuk, hogy az Alkotmánybíróságnak kell kimondania, hogy az alapvető jogok biztosa nem mellőzheti a diszkriminációs ügyekben a bizonyítás lefolytatását, ha a panaszos valószínűsíti a hátrány bekövetkezését.

Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos ügyek hatósági úton való érvényesítése Magyarországon sajátosan alakult az elmúlt években. Mintha egyszerre kérdőjeleződne meg a diszkriminációs ügyek bevett eljárási gyakorlatai és az ombudsman intézményéről kialakult paradigmák. Az alapvető jogok biztosának beemelése a hatósági eljárásba egyszerre okoz nehézséget alkotmányjogi és közigazgatási jogi szempontból.

Álláspontom szerint utóbbi azért is bír jelentőséggel, mert a téma mélyen alkotmányjogi beágyazottsága ellenére éppen néhány közigazgatási jogi sajátosság tudja még alaposabban megvilágítani a vizsgált kérdéskör különlegességét. Egyrészt hogyan lehet az ombudsman a hatósági eljárás szereplője, ha feladata éppen az lenne, hogy a közigazgatás alternatív kontrollja legyen? Másrészt okot adhatnak-e az osztott bizonyítás mellőzésére a hatósági eljárási szabályok sajátosságai?

Kutatásom során megvizsgáltam az elsődleges jogforrásokat mind hazai, mind európai uniós szinten, valamint áttekintettem a másodlagos szakirodalmat is. Külön hangsúlyt fektettem az alkotmánybírósági határozatokra, mivel döntésein keresztül az Alkotmánybíróság jelentősen hozzájárult az egyenlőség és a diszkrimináció elleni küzdelem alakulásához. Megállapításaimat

gyakorlati példákkal is alátámasztom, amihez vizsgálat alá vettem az aktív jogvédő tevékenységet végző szervezetek nyilatkozatait, illetve bírósági határozatokat is.

## 2. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályozás sarokpontjai

### 2.1. Alapvető szempontok

Az alapvető jogok érvényesüléséhez valamilyen szinten szükséges az állam aktív közreműködése. Ide tartozik mind a megfelelő normatív szabályozás kialakítása, mind a megfelelő szervezetrendszer felállítása és működtetése. Ez fokozottan igaz az egyenlőség elősegítésére a felek között fennálló egyensúlytalanság és a jogsértés nagyfokú látenciája miatt (Gárdos-Orosz, 2020, [20]).

Az államnak tehát megfelelő intézményrendszert kell működtetnie. Nemcsak alanyi jogokat, hanem intézményes objektív védelmet is köteles teremteni az alapjogok érvényesüléséhez. Ez a többlet kötelezettség az alapjogok megsértésétől való tartózkodáson túl megköveteli az államtól az érvényesülésükről való gondoskodást is.

Szintén a felderítés nehézségei miatt, az objektív intézményvédelmi kötelezettség részeként került bevezetésre hazánkban a fordított (vagy más néven osztott) bizonyítás intézménye, mely uniós követelményként először a 97/80/EK irányelvben került megfogalmazásra (bár ekkor még csak a nemi alapú diszkrimináció tekintetében).<sup>2</sup> Ez lényegében egy esélyegyenlőségi szabály, melynek értelmében a bizonyítás mind mennyiségileg, mind minőségileg megosztott a felek között. A hagyományos bizonyítástól eltérően, ahol – *actori incumbit onus probandi* – mindent a kérelmezőnek kell bizonyítani, itt a bizonyítási teher megoszlik a két fél között. Így a kérelmezőnek csak valószínűsítene kell az őt ért hátrányt és a védett tulajdonsággal való rendelkezést.<sup>3</sup> A valószínűsítés, ahogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH) Tanácsadó Testülete is megfogalmazta, „olyan bizonyítás, amelyből az átlagember azt a következtetést vonja le, hogy objektív megítélés alapján a panaszos panaszja megalapozott.”<sup>4</sup> Ha egy védett tulajdonsággal rendelkező személyt hátrány ér, akkor vélelmezzük, hogy a védett tulajdonsága miatt szenvedte el a hátrányt. Az ellenkező bizonyítása pedig az eljárás alá vont személyt terheli, aki úgy mentesülhet, ha bizonyítja, hogy a valószínűsített körülmények nem álltak fenn, az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve azt nem volt köteles megtartani. Tehát a két fél bizonyítási kötelezettségével szemben a bizonyosság eltérő szintje követelt meg (Zaccaria, 2016, 605–606). Ennek a speciális szabálynak a legitimitását az adja, hogy a felek egyenlőtlensége miatt a kérelmező többnyire nincs abban a helyzetben, hogy bizonyítani tudja az okozati összefüggés meglétét a diszkriminációs esetek nagyfokú látenciája következtében. E szabály hiányában a diszkrimináció elleni védelem sokkal kevésbé lenne hatékony (Farkas & O’Farrell, 2015, 14–15).

### 2.2. A jogvédelem lehetőségei

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) értelmében, ha valaki úgy véli, hogy hátrányos megkülönböztetés érte,

<sup>2</sup> A Tanács 97/80/EK irányelve (1997. december 15.) a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teheréről.

<sup>3</sup> 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [33].

<sup>4</sup> Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III. 28.) TT. számú állásfoglalása. Online: <https://bit.ly/3OtP1gO>

több fórumon is lehetősége nyílik jogát érvényesíteni választása szerint: bíróság vagy hatóság előtt.<sup>5</sup>

A bírósági eljárás keretében két fő pertípus lefolytatása lehetséges. Elsőként a személyiségi jogi per említendő.<sup>6</sup> A felperes változatos szankciók alkalmazását követelheti a bíróságtól, melyek aktív vagy passzív magatartás előírásában, illetve pénzfizetési kötelezettség megállapításában nyilvánulhatnak meg.<sup>7</sup>

A bíróság előtt megindítható másik eljárás a munkaügyi per.<sup>8</sup> Erre azonban nyilvánvalóan csak akkor kerülhet sor, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése munkaviszonyral összefüggésben történt. Ennek keretében pedig az eddigiak mellett alkalmazandók az Mt. idevágó szabályai is.

Ha a diszkriminált személy a közigazgatási hatósági úton történő igényérvényesítést választja, úgy 2021 előtt az EBH-hoz fordulhatott jogvédelemért. 2021. január 1-jével azonban az EBH beolvadt az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába (a továbbiakban: AJBH), így ettől kezdve az alapvető jogok biztosa, szervezetileg az AJBH alá tartozó Egyenlő Bánásmódotért Felelős Főigazgatóság (a továbbiakban: EBFF) végzi a korábbi EBH feladatait.

A hatósági eljárás teljesen más oldalról közelíti meg a felmerült vitás kérdést. Míg a bírósági eljárás mindig a konkrét felek közötti konkrét jogvita eldöntését célozza a felek indítványa alapján, addig a hatósági eljárásban elsődleges célként a társadalmi életviszonyok aktív alakítása jelenik meg, a hatóság sokkal aktívabban vesz részt az eljárásban, önálló vizsgálatot folytathat, és annak eredményét bizonyítékként is figyelembe veheti (Kádár, 2024, 9).

### 3. Ombudsmani jogvédelem alapvető jellegzetességei

Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy vajon miért az ombudsman jár el hatóságként a diszkriminációs ügyekben, továbbá arra is választ keresek, hogy ez milyen eredményességgel történik. Ehhez mindenképp az ombudsman intézményének sajátosságaira szükséges röviden kitérnem.

#### 3.1. Az ombudsman intézményének történeti áttekintése

Az ombudsman egy Európa-szerte elterjedt alkotmányos intézmény, mely Svédországból indult ki 1809-ben (Varga, 2004, 17). Világszintű elterjedésére a XX. században került sor (Magyar Helsinki Bizottság, 2022). Mára mintegy 140 államban működik az ombudsman intézménye (Takács, 2015, 41). Az elmúlt több, mint 200 évben jelentős változáson mentek keresztül feladat- és hatáskörei. Mára fő feladatának tekinthető, hogy panaszra, illetve hivatalból felfedje a hatóságok jogsértő tevékenységét vagy mulasztását, amivel a személyek alapjogait sértik vagy veszélyeztetik, és ezáltal biztosítsa a jogszabályok érvényesülését (De Negri, 2021, 100–102).

„Az ombudsman alkotmányos túske az állam körme alatt” – idézte Polt Péter szavait Varga Zs. András (Németh & Orbán, 2013, 100). Azonban másik oldalról megközelítve az ombudsman széles körű elterjedése annak köszönhető, hogy minden parlamentáris demokráciának vannak árnyoldalai, melyből eredő visszasságokat a kormányzás célszerűen megpróbál tompítani, így a

<sup>5</sup> Ebktv. 12. §.

<sup>6</sup> Ebktv. 12. §.

<sup>7</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:51–2:53. §.

<sup>8</sup> Ebktv. 12. §.

kormányának és minden állami szervnek együtt kell működnie az ombudsmannal, hiszen mindenkinnek közös érdeke az emberi jogok védelme (Glušac, 2020, 2). Majtényi László szerint a demokratikus politikai eljárás önmagában nem alkalmas az egyéni igények kielégítésére, a polgárok ombudsman nélkül csak az időközönként megtartott választásokon utólag reagálhatnak az egyes történésekre (Varga, 2004, 14–15, 36). Így az egyéni panaszok orvoslására lehet jó módszer az ombudsmani hivatal felállítása, amit az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága már 1985-ben is szorgalmazott.<sup>9</sup>

Az ombudsman intézményének világszerte sok formája létezik az országok jogi és kulturális sokfélesége szerint (Lenkovics, 2002, 209–210). Amint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is kimondja, az egyes államok társadalmi és jogi valósága annyira eltérő, hogy nem lenne helyes egyféle modell alkalmazását szorgalmazni, azonban így is megállapítandók bizonyos univerzális követelmények. Az ombudsman legfőbb feladata a polgárok védelme kell legyen a hivatali visszasságokkal szemben, továbbá döntő szerepet kell játszania a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdításában (Xuclà, 2013). Megállapítható tehát, hogy az intézmény magja mindenhol azonos (Lenkovics, 2002, 209–210). Ezt azért fontos tisztázni, hogy láthatóvá váljon, mennyire idegenek bizonyos feladatkörök még ezen a sokféleségen belül is a magyar ombudsman szervezetrendszerétől.

### 3.2. Az ombudsman Magyarországon

Magyarországon 1989 óta létezik az ombudsman intézménye, mely az Alaptörvény megszületését követően jelentős átalakuláson ment keresztül. Míg korábban önálló részhatásköreik voltak az egyes szak-ombudsmanoknak, addig 2011 után egységes rendszerbe szervezték őket, a kisebbségi biztos és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az általános biztos alá rendelődt helyettesként, az adatvédelmi biztos tisztsége pedig megszüntetésre került (Varga, 2019, 263–264).

A 2010-es évektől kezdve a magyarországi alapjogvédelem tekintetében fokozatos központosítás és ezzel párhuzamosan az ombudsman hatásköreinek szélesedése figyelhető meg. Egyre több emberi jogvédelmi tevékenységet rendeltek az ombudsman alá, központosítva az ezeket védő szervek működését. Ilyen hatáskörbővülésként tekinthetünk az EBH beolvasztására is (Haász, 2021).

Míg az ombudsman ellenőrzése alá vont területek bővülnek, addig ezzel párhuzamosan a jogvédelem szintje a nemzetközi megítélés szerint egyre csökken, olyannyira, hogy hiába áll fenn a jogvédelem lehetőségének jogszabályi háttere, az ombudsmani hivatal 2022-ben az ENSZ égisze alatt működő Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége (a továbbiakban: GANHRI) 'A' státuszú *National Human Rights Institution* minősítésből 'B' státuszba sorolta át. A hivatalos kétszintű minősítés a Párizsi Alapelvek, az ENSZ által 1991-ben jóváhagyott emberi jogi minimumkövetelmények alapján történik, melyek célja, hogy meghatározzák az intézményrendszer működésének elvi alapjait, garanciáit, hatásköri és felelősségi szabályait. Eszerint az 'A' státuszt azok az országok kaphatják meg, akik teljesen összhangban vannak a Párizsi Alapelvekkel, míg 'B' státuszba azok az államok kerülnek, akik ezeknek a kritériumoknak csak részben felelnek meg (Sziklay, 2011, 86). A 'B' státuszú államok alatt már csak azok az országok állnak, amelyeknek nincs státuszuk, azaz egyáltalán nem felelnek meg a Párizsi Alapelveknek, illetve nem részes államai a GANHRI-nak.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (85) 13. számú ajánlása.

<sup>10</sup> United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions. Online: <https://ganhri.org/membership/>

A GANHRI Akkreditációs Albizottsága (*Sub-Committee on Accreditation*, a továbbiakban: SCA) legfőbb aggályként fogalmazta meg, hogy az alapvető jogok biztosa nem tette meg a megfelelő erőfeszítéseket minden alapvető jog védelme érdekében, azaz az SCA meglátása szerint a biztos nem látja el teljeskörűen a jogvédelmet. Az SCA ennek háttérében az alapvető jogok biztosa függetlenségének problémáit véli felfedezni (GANHRI, 2022, 43–47). Ez a kritika azért is lényeges, mert az alapelvek közül kiemelkedik a nemzeti emberi jogi intézmény függetlenségének követelménye, amely annak legfontosabb garanciális elemeként tételezhető (Bán-Forgács, 2020, 6).

A Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) is a GANHRI által kifejtett állásponttal egyezően állítja, hogy a biztos és ezen belül az EBFF csak szelektíven érvényesíti az univerzális jogvédelmi kötelezettségét, és nem jár el bizonyos kényesebb ügycsoportok tekintetében (TASZ, 2024).

Ami a függetlenséget ért kritikát illeti, ott sokkal komplexebb a kérdés. Itt jelzem, hogy az ombudsman esetében kiemelkedően fontos, hogy nem elég függetlennek lenni, hanem annak is kell látszani, mivel a hatékony működéshez – ahogy az SCA is kifejti – szüksége van a társadalmi közbizalomra, ami csak így érhető el. Fontos szempont továbbá, hogy ne politikai alapon, hanem a jelölt szakmai jártasságára és személyes tulajdonságaira tekintettel válassza meg a parlament (Varga, 2012, 119–120). Az SCA kritikájában kifogásolja a biztos kiválasztására vonatkozó eljárást is. Álláspontja szerint nincsenek egyértelműen meghatározva a kiválasztás kritériumai, az eljárás nélküli az átláthatóságot, a széleskörűséget, a civil szervezetek aktív közreműködését a jelölt állítás során, továbbá fölösleges szűkítés a jogi diploma megkövetelése, hiszen fontosabb egy szélesebb emberi jogi látószög, mint a jogrendszer átfogó és pontos ismerete. Az állásfoglalás szerint összességében nem a jogi végzettség az, ami alkalmassá tesz valakit az ombudsmani szerep betöltésére (GANHRI, 2022). Álláspontom szerint a biztos kiválasztásával kapcsolatos kritika jó meglátás lehet. Nem kétséges, hogy feladatának sikeres végzése szempontjából az ombudsman személyisége különösen meghatározó, ugyanis éppen a védendő speciális célcsoportok, valamint eljárásának sajátosságai (ti. nem hoz kötelező erővel rendelkező határozatokat) miatt nem elég a kimagasló szakmai tudás megléte, hanem szükséges a megfelelő érvelő- és meggyőzőképesség, a karizma, valamint a nyilvánosság előtti szereplés vállalása (Haász, 2021).

Az AJBH visszaminősítése annak jogosságától függetlenül igencsak rossz színben tünteti fel a hazai alapjogvédelem helyzetét külföldön, mivel Európában a jelenlegi állapot szerint Magyarországon kívül mindössze 8 államot soroltak ‘B’ kategóriába, illetve világszinten is a szervezet 120 tagállamából mindössze 32 ilyen ország van.<sup>11</sup>

## 4. Egyenlő Bánásmód Hatóság *versus* alapvető jogok biztosa

### 4.1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság története és beolvadásának indokolása

Az EBH létrejöttének háttérében a 2000/43/EK irányelv áll, melynek 13. cikke értelmében a tagállamok kötelesek létrehozni egy vagy több olyan testületet, amelynek feladata az egyenlő bánásmód érvényesítése. A hatósággal szemben több kritika is megfogalmazódott. Így például, hogy határozatainak közzétételi formája nem volt kifejezetten felhasználóbarát, ami megne-

<sup>11</sup> United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions. Online: <https://ganhri.org/membership/>

hezítette a jogérvényesítést. Megállapítható továbbá, hogy az EBH sokszor nem lépett fel elég erélyesen, az átfogó védelem igényével egyes esetekben, valamint nem alkalmazott megfelelő visszatartó erővel bíró szankciókat (Zaccaria, 2014, 56–57). Mindezek következtében, valamint a hatóság nem megfelelő láthatósága és a tájékoztatás hiánya miatt az EBH szerepe lassú hanyatlásnak indult. Ahogy a Magyar Tudományos Akadémia 2019-es felméréséből is kitűnik, az EBH társadalmi ismertsége egyre inkább visszaesett. 2019-ben a megkérdezettek mindössze 51%-a gondolta úgy, hogy létezik Magyarországon olyan törvény, ami védi az embereket a diszkriminációtól, és csupán 40% nyilatkozott úgy, hogy ismeri az EBH-t, azonban a 2010-es évek első felében készített felmérésekhez képest nőtt azoknak az aránya, akik szerint Magyarországon nem foglalkoznak eleget a diszkrimináció kérdéskörével (Neményi et al., 2019, 5, 44, 49–50). Mindazonáltal a kiemelt problémákkal együtt sem elhanyagolható az EBH tevékenysége, ugyanis hiányosságai ellenére elfogadhatóan működött. Mindezen már meglévő problémák azonban az EBH-nak az AJBH-ba történő beolvadásával csak rosszabbodtak, ahogy lentebb részletezem.

Az összeolvadás indokolásából kiderül, hogy milyen elképzelések mentén történt a szervezeti átalakítás. Ez a döntés alátámaszthatónak látszik bizonyos észérvekkel, azonban felmerül a kérdés, hogy miért volt szükség szervezeti összevonásra egy olyan szerv esetében, amely a kritikák ellenére is Magyarország egyik leghatékonyabb jogvédő szerve volt. Ez különösen annak fényében mérlegelendő, hogy az ombudsmannal szemben – mint már említettem – komoly kritikák fogalmazódtak meg (Kádár, 2024, 94–95). Az indokolás szerint az EBH integrációja a diszkrimináció elleni küzdelem még hatékonyabbá tétele érdekében valósult meg. Ez a törekvés azért lényeges, mert az állam fontos, az Alaptörvényből és európai uniós jogszabályokból származó kötelezettsége a diszkrimináció elleni küzdelem. Az alapvető jogok biztosának eljárása során a vizsgálat pedig amúgy is kiterjed e körülményre. Az Alaptörvény rendelkezései szerint ugyanis az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenységet lát el, viszont az egyenlő bánásmód követelménye olyan alapelv, amelynek át kell hatnia az egész jogrendszerre, így szükségképpen a többi alapjog tekintetében is követelmény az érvényre juttatása. Az alapvető jogok biztosának az indoklás szerint azonban korábban nem rendelkezett azokkal a hatósági jogkörökkel, amik az általa feltárt visszaesések szankcionálását lehetővé tették volna számára, mivel ezeket a független EBH birtokolta, így a széttagoltság miatt nehezebb volt a jogok érvényesítése. Az indokolás kifejti továbbá, hogy az emberi jogok mind szélesebb körű védelmének elterjedése indokolja a független jogvédelmi hatóságok integrálását egy szervbe a hatékonyabb eljárás érdekében.<sup>12</sup> Így lett az alapvető jogok biztosának eddig sosem látott szélességű intézkedési jogköre.

Mindez talán logikusnak hangzik, de jobban körüljárva a kérdést kiderül, hogy az elképzelés több ponton is sántít.

#### 4.2. A hatályos szabályozás sarokpontjai és neuralgikus elemei

Az ombudsmani rendszer megreformálását követően és az EBH integrálása előtt Magyarországon két hatóság látott el alapjogvédelmi tevékenységet, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) és az EBH. A két intézmény történetében ellentétes mozgás figyelhető meg. Míg a NAIH korábban nem hatóságként volt jelen, hanem az ombudsman berkein belül az adatvédelmi biztos látta el feladatkörét, és csak 2011-ben

<sup>12</sup> Végső előterjesztői indokolás az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényhez. Általános indokolás. *Magyar Közlöny – Indokolások Tára*, 153, 1737–1738. Online: <https://bit.ly/47ZzuyV>

szervezték önálló hatósággá, addig az EBH korábban független hatóság volt, és csak 2021-ben olvadt be az AJBH-ba (Varga, 2019, 263–264). Az adatvédelmi biztos kiválásának oka éppen abban keresendő, amiért a kritikák jelentős része éri az EBH beolvasztását is, nevezetesen, hogy idegen test a rendszerben, úgy lát el hatósági hatásköröket, hogy közben a keret, amiben működik, nem alkalmas ilyen tevékenység folytatására. Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó a tíz évvel korábbi jogpolitikai megfontolásával és helyes meglátásával ellentétesen cselekedett, amikor az EBH beolvasztásáról döntött.

Persze kérdés, hogy mennyiben jelent problémát, ha egy szervezethez tőle nagyon idegen hatásköröket telepítünk. Úgy gondolom, hogy a szervezeti átalakításoknál érdemes figyelembe venni az adott intézmény eredeti rendeltetését. Ha ugyanis rendeltetésétől teljesen idegen feladatokat csoportosítunk egy szervhez, azzal éppen az intézmény eredeti célját hiúsítjuk meg, amint azt az alábbiakban kifejtem.

#### 4.2.1. Jogrendszerben való elhelyezkedés

Ha összevetjük a világszerte működő sokféle ombudsmant, általánosságban elmondható, hogy egy népképviselői szerv által megválasztott, független képviselőről van szó, akinek saját hivatala van, csak a törvényeknek van alárendelve, és kizárólag az őt megválasztó parlamentnek tartozik felelősséggel. Fontos kiemelni, hogy az ombudsman nem része sem a bírói, sem a közigazgatási szervezetrendszernek, így jogszolgáltatása kiegészítő jellegű (Varga, 2004, 14–15, 36). A három hatalmi ág közül a törvényhozáshoz tartozik,<sup>13</sup> ahogy ezt a 17/1994. (III. 29.) AB határozat is kimondja.<sup>14</sup> Amennyiben ugyanis a közigazgatás alá tartozna, nem érvényesülne működésének külső jellege, a bírói hatalmi ág részeként pedig az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódásának kiegészítő jellege veszne el (Varga, 2004, 14–15, 36). Az ombudsman ilyen elhelyezkedéséből következik, hogy intézkedései fölött nem gyakorolható kontroll, nem tartozik politikai felelősséggel, és felhatalmazással rendelkezik a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Szintén elhelyezkedéséből következő sajátosság, hogy az általa lefolytatott vizsgálódás nem eszköz, hanem maga az elérni kívánt cél. Ebből következően nem hoz kötelező döntést, csupán tényről állapít meg, amit aztán más hatalmi ágak szervei válhatnak kikényszeríthető döntéssé (Varga, 2019, 261–263). Már ebből is megállapítható, hogy a hatósági hatáskör mint a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó eljárási forma szervezetenként nem illő a minden szempontból a törvényhozói hatalmi ág részét képező ombudsmanhoz.

#### 4.2.2. Szervezeti felépítés

Az AJBH tevékenységét lényegében a mindenkorai biztos határozza meg a szervezeti felépítés, az egyszemélyi vezetés és döntéseinek *soft law* jellege miatt, ezért az jelentősen függ az éppen hivatalban lévő biztos szerepfelfogásától (Németh & Orbán, 2013). Ebből következik, hogy míg egyes időszakokban hatékonyabban működik a szervezet, más biztosok alatt esetleg kevésbé. Ez önmagában nem jelent nagy problémát, mivel ez az ombudsman működési mechanizmusából következik, és ha éppen kevésbé működik hatékonyan, akkor sem sérül feltétlenül alapjog (Haász, 2021, 27–33). Az EBH beolvasztásával azonban megváltozott a helyzet, mivel olyan

<sup>13</sup> Kétségtelen, hogy az Alaptörvény nem mondja ki kifejezetten az ombudsman törvényhozási hatalmi ághoz való tartozását, de logikailag levezetve kétségkívül így van, hiszen az ombudsmani intézmény hiányában az ellenőrzés ezen formáját a parlamentnek kellene ellátnia.

<sup>14</sup> 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 85 (Indokolás II. 2).

feladatok is az alapvető jogok biztosához kerültek, melyeknél fennáll az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége. Ennek oka, hogy az egyenlő bánásmód biztosítása és a megfelelő bizonyítás lefolytatása kizárólag az állam aktív közreműködésével valósulhat meg, ezért ezen alapjog biztosítása érdekében a diszkriminációs ügyekben eljáró szervek kötelesek megfelelő eljárást biztosítani az igényérvényesítésre.<sup>15</sup>

Megállapítható tehát, hogy a diszkrimináció elleni hatósági eljárás nem megfelelő érvényesülése sérti az alapjogok védelmére hivatott szervezetrendszer megfelelő működtetésének kötelezettségét, végső soron alapjogsérelmet valósít meg (Gárdos-Orosz, 2020, 20). Ebből adódóan, álláspontom szerint akkor lenne garantálható az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése, ha ezt a feladatot olyan hatóság látná el, amelynek működése nem a biztos személyétől függ.

Ahogy Varga Zs. András is kifejti, az ombudsmannak szükségképpen jellemzője a végrehajtható és kikényszeríthető határozatok és az utasítási jog hiánya, mivel széles hatásköre, szinte korlátlan információhoz jutási képessége, valamint eljárási szabadsága egy ellenőrizhetetlen közhatalmi intézménnyé, a közigazgatás urává tehetné. Szükséges tehát ellensúlyozni működését cselekvéseinek erőtlenségével (Varga, 2004, 129). Már ebből a szempontból sem célszerű hatósági feladatokat telepíteni az ombudsmanhoz.

#### 4.2.3. Hatásköri anomáliák

Fontos megjegyezni, hogy nem csak az alapvető jogok biztosa végez alapjogvédő tevékenységet, ugyanis – ahogy az Alaptörvény is kimondja – „[az alapvető jogok védelme] az állam elsődrendű kötelezettsége”.<sup>16</sup> Ebből következően minden állami szerv és tisztségviselő köteles védeni az alapjogokat. Az ombudsmannak így csak az a feladata, hogy a többi szerv jogvédelmi tevékenységét kiegészítse, valamint ilyen működésüket ellenőrizze (Varga, 2004, 75–76, 78). A biztos tehát – rendszerszintű elhelyezkedéséből és a fő feladataként meghatározott közigazgatási eljárások (tárgan értelmezve a közigazgatást) alapjogi szempontú kontrolljából kifolyólag – a polgárok jogvédelmét csak a közigazgatási hatósági eljárásokhoz kapcsolódva láthatja el (Varga, 2012, 121–122). Ezt a nézetet vallotta magáénak az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta a 17/1994. (III. 29.) AB határozatban<sup>17</sup> és a 7/2001. (III. 14.) AB határozatban,<sup>18</sup> hogy csak az állami szervek eljárásában felmerülő visszásságok kivizsgálására terjed ki a biztos feladata.

A diszkriminációs ügyek terén alkalmazható hatósági jogkör tehát azért is lóg ki a szervezetrendszerből, mert ennek keretében az ombudsmannak a hatóságok eljárási visszásságainak felderítésén, megállapításán túl jóval szélesebb hatásköre van, és meghatározott esetekben magánszemélyekkel szemben is felléphet (Kováts, 2021, 189). Amikor ugyanis a magánszemély szerződés-kötésre felhívással, szolgáltatás nyújtásával, áru forgalmazásával, munkavállaló foglalkoztatásával, állami támogatásban részesüléssel, vagy ennek felhasználásával kapcsolatban valósít meg diszkriminációt, az ombudsmannak eljárási joga és kötelezettsége keletkezik.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [36].

<sup>16</sup> Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés.

<sup>17</sup> 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 85 (Indokolás II. 2.).

<sup>18</sup> 7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH, 2001, 114, 117–118 (Indokolás III. 2.1.).

<sup>19</sup> Ebktv. 5. §.

#### 4.2.4. Kétségek az eljárási szabályokkal kapcsolatban

Az EBH beolvasztása furcsa kettősséget szült. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 2020-as módosítása következtében az alapvető jogok biztos a az egyenlő bánásmód követelményének megsértése ügyében az Obtv. vagy az Ebktv. szerinti eljárást is lefolytathatja az indítványozó kérése szerint, mivel az Obtv. szerinti eljárásban is vizsgálható az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, akár csak az összeolvadás előtt. Ha azonban az indítványozó nem nyilatkozik, hogy melyik eljárás lefolytatását szeretné, vagy esetleg mindkettőt egyszerre kéri, az alapvető jogok biztos a csak az Ebktv. szerinti eljárást folytatja le (a nemzetiségi ügyeket kivéve), mivel ott hatóságként járhat el, így erőteljesebb jogosítványai vannak.<sup>20</sup> Az eljárás ilyen kettősségével szemben a Velencei Bizottság is kifejezte aggodalmait, mivel véleménye szerint ez a bonyolult rendszer és az eredeti, illetve szerzett hatáskörök közötti összeütközés a hatékonyság rovására megy (Kádár, 2024, 96).

Noha ezen új eljárási jogosítványok – ahogy az összeolvadás indokolása is kifejti – az eddigtil különböző vizsgálati hatáskört lényegében nem eredményeztek, mivel az alapvető jogok biztos a eddig is vizsgálta eljárásában az egyenlő bánásmód követelményének megtartását, ezek a jogosítványok azonban teljesen idegenek a hagyományos értelemben vett ombudsmani szereptől.<sup>21</sup> Az alapvető jogok biztos a ugyanis eredetileg csak ügynevezett *soft law* eszközöket alkalmazhatott és inkább a demokratikus nyilvánosság felhasználásával tudott jelentős nyomást gyakorolni (Majtényi, 2019). Ezzel merőben ellentétes, hogy az AJBH szervezeti egységeként az EBFF immár hatóságként járhat el, és alkalmazhatja az Ebktv.-ben meghatározott szankciókat.<sup>22</sup>

Az ilyen eljárásra vonatkozó szabályokat az Ebktv.<sup>23</sup> és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) tartalmazzák, valamint a beolvasztás következtében most már az Obtv. is tartalmaz ide vágó rendelkezéseket.<sup>24</sup> Ez már önmagában különbözik a klasszikus ombudsmani szereptől, mivel annak igen rugalmas eljárását csak az Alaptörvény<sup>25</sup> és az Obtv. szabályozza, és nem vonatkoznak rá az Ákr. szigorú eljárási szabályai.<sup>26</sup> Megjegyzem, hogy az Obtv. szerinti eljárás lefolytatása után lehetőség van az Ebktv. szerinti is eljárást indítani, ahol már a hatósági jogkörök alkalmazása is lehetséges, azonban fordított sorrend nem alkalmazható.<sup>27</sup> Ez a lehetőség eljárásjogi szempontból igencsak különös, mivel így gyakorlatilag ugyanaz a szerv, ugyanabban az ügyben kétszer is eljárhat.

#### 4.2.5. A kontrollmechanizmust érintő problémák

Nagyon fontos kiemelni, hogy az Ebktv. szerinti közigazgatási döntés bíróság előtt támadható meg.<sup>28</sup> Ez szintén egy lényeges különbség a hagyományos ombudsmani eljáráshoz képest, mivel az alapvető jogok biztos a eredetileg nem is hoz kötelező döntést, amivel szemben jog-

<sup>20</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 39/M. § (1)–(4) bekezdés.

<sup>21</sup> Végső előterjesztői indokolás az egyes törvényekhez az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényhez. Általános indokolás. *Magyar Közlöny – Indokolások Tára*, 153, 1737–1738. Online: <https://bit.ly/47ZzuyV>

<sup>22</sup> Obtv. 39/M. § (1) bekezdés.

<sup>23</sup> Ebktv. II. Fejezet.

<sup>24</sup> Obtv. 39/M. §.

<sup>25</sup> Alaptörvény 30 cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>26</sup> Obtv. III. Fejezet.

<sup>27</sup> Obtv. 39/M. § (6) bekezdés.

<sup>28</sup> Ebktv. 13. § (2) bekezdés.

orvoslatra lenne lehetőség, hanem éppen ő maga az, aki egyfajta alternatív jogorvoslatot nyújt (Varga, 2019, 268). Ez a rendelkezés két szempontból problémás. Egyrészt azzal, hogy a bíróság felülvizsgálhatja az alapvető jogok biztosának döntését, sérül függetlenségének egyik kritériuma, nevezetesen, hogy intézkedései fölött nem gyakorolható kontroll. Másrészt a döntés felülvizsgálatának bíróság elé utalásával együtt a jogalkotó egy hatásköri kivételt is beiktatott az ombudsman eljárásába, hiszen az ombudsman nem tudhatja saját hatósági eljárását külső szereplőként felügyelni.<sup>29</sup> Így azonban a diszkriminációs hatósági eljárások tekintetében nincs meg az az emberi jogi szempontú külső kontroll, ami a többi állami hatóságnál megvalósul.

Itt érdemes egy rövid kitérőt tenni az ombudsmani kontrollfunkcióval kapcsolatban. Az AJBH kontrollmechanizmusa rendszertanilag külső, jogalkalmazói, ezen belül pedig alternatív kontrollnak tekinthető. Külső, mivel a közigazgatás hierarchikus szervezetrendszerén kívül helyezkedik el, és alternatív jogalkalmazói, mivel a hatósági eljárásokat és az azok során hozott döntéseket eljárási szabályok alapján vizsgálja felül, azonban az ügyfél érdekeit tartja elsődlegesen szem előtt, és nincs feljogosítva a vizsgált döntés jogerejének áttörésére (Varga, 2012, 47, 70, 76, 310).

Mint már fentebb utaltam rá, az alapvető jogok biztosának fő feladata, hogy megvizsgálja a közigazgatási eljárások jogszerűségét. Ezt azonban a magánszemélyek érdekében teszi, nem törvényességi felügyeletet lát el vagy jogvitát dönt el, mint a hatóságok vagy a bíróságok, hanem kizárólag a polgárok jogait védi, az ő oldalukon áll. Csak a jogsértés felfedésének érdekében és annak terjedelmében vizsgálódik (Varga, 2012, 121–122). Adott körben viszont maga is hatóságként járva el már nem tud az elsődleges feladatának teljeskörűen eleget tenni, így nem valósul meg a megfelelő közigazgatási kontrollmechanizmus. Éppen azoknak a kritériumoknak nem felel meg, amelyek megkülönböztetik más állami és jogvédő szervektől. Jól látszik tehát, hogy egy hatósági hatáskörrel rendelkező szerv beolvadása a nem hatóságként működő, hanem éppen a hatóságokat felügyelő intézménybe mennyire ellentétes annak egész működésével.

Az is a hatásköridegen új hatósági eljárási lehetőségéből származó különbség a klasszikus ombudsmani eljárásokhoz képest, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése alapján indult eljárásokban mind a sérelmet szenvedett, mind a bepanaszolt személy ügyfélként vesz részt, így megilletik őket a hatósági eljárásban az ügyfelek számára biztosított jogok, és terhelik őket a kötelezettségek. Ugyanezen okból levezethető különbség a két eljárás között, hogy míg az ombudsman eljárási idejét rendszeren csak a saját maga által megszabott határidők korlátozzák,<sup>30</sup> addig hatósági eljárása során az Ákr. által előírt szigorú határidőket kell betartania.<sup>31</sup> Az alapvető jogok biztosa hatósági hatáskörében eljárva szükség esetén tárgyalást tart, illetve bizonyítási cselekményeket is lefolytathat, és megkísérli a felek között egyezség létrehozását.<sup>32</sup> Ez szintén idegen az ombudsmani eljárástól, mivel – mint már fentebb kifejtettem – az ombudsman nem a jogviták eldöntésére hivatott, hanem éppen a polgárok oldalán álló szereplő, ami viszont összeegyeztethetetlen a hatóságkénti működéssel.

### 4.3. Az ombudsman tevékenységének hiányosságai az egyenlő bánásmód területén

A fent bemutatott szervezeti anomáliákon túl az ellátott tevékenységet is egyre több kritika éri. A TASZ beszámolója szerint évről évre csökken a biztoshoz beérkező panaszok száma. Ezt ők a jogvédelem színvonalának csökkenésével állítják párhuzamba, mivel véleményük szerint

<sup>29</sup> Obtv. 39/M. § (5) bekezdés.

<sup>30</sup> Obtv. 21. § (2) bekezdés, 23. § (7) bekezdés.

<sup>31</sup> Obtv. 39/M. § (1) bekezdés.

<sup>32</sup> Ebktv. 16. § (6), (13), (16) bekezdés.

nem csökkenhet olyan tempóban a jogsértések száma, amilyen mértékben a panaszok száma visszaesett, amit alátámaszt a diszkriminációnak kitett csoportok beszámolója is (TASZ, 2024). Ezt az állítást Kádár András is megerősíti az Európai Bizottságnak készített jelentésében, hozzátéve, hogy ezzel párhuzamosan csökkent a testület láthatósága is (Kádár, 2024, 10–11, 96).

Ez az álláspont arra utal, hogy az alapvető jogok biztosa kisebb intenzitással lép fel az egyenlő bánásmód sérelme miatt, mint jogelődje. Ehhez képest az eljárási idő lényegesen meghosszabbodott, és sok esetben határidő hosszabbításra is sor került (TASZ, 2024). Ennek egyik oka lehet, hogy az EBFF-nél mindössze fele annyian dolgoznak, mint a korábbi EBH-nál annak érdemi működése alatt.

Az említett tendencia másik okaként említhető az az általánosan igaz megállapítás, hogy minél inkább szerteágazó egy szerv működése, annál kevesebb figyelem jut egy adott szerepkörre, mert a figyelem szükségképpen megoszlik. Ahogy Kádár is kifejti, a beolvadással így valójában leminősítették az egyenlő bánásmód fontosságát, ami akár a 2000/43/EK irányelvben megfogalmazott visszalépés tilalmába is ütközhet<sup>33</sup> (Kádár, 2024, 10–11, 101). Az EBFF-nek az ombudsmani szervezeten belüli marginális voltát támasztja alá, hogy az EBFF élére csupán négy és fél évvel a megalakulása után, 2025 őszén neveztek ki első ízben főigazgatót, holott az Obtv. 42. § (2f) és (2h) bekezdése alapján az EBFF vezetője az egyenlő bánásmódot felelős főigazgató, akinek kinevezése az alapvető jogok biztosának feladata. Továbbá az ombudsman által közzétett éves jelentésekből is kitűnik, hogy az átalakulás óta jelentősen kisebb figyelem irányul speciálisan az egyenlő bánásmód területére. 2022-ben például mindössze 13 oldal terjedelmű volt a jelentés ezen területtel foglalkozó része a közel 200 oldalból, míg ezzel szemben az EBH utolsó publikált éves jelentése 54 oldal terjedelmű volt.

A létszámhiány, illetve a főigazgató kinevezésének elmaradása iránti aggodalmát az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság is kifejezésre juttatta (Kádár, 2024, 96). Bár az jól belátható, hogy a létszámcsökkentés indokolt lehet, mivel a hatóság nagyobb szervezetre szeren belüli működésével, egyes feladatok központilag integráltan is elláthatók, azonban a főigazgató kinevezésének ily sok éven keresztül történt elmaradására semmilyen észszerű magyarázat nem adható.

A jogvédelem központosításával vidéken különösen csökkent a jogvédelem szintje, mivel az új jogvédő hálózat egységeiként működő regionális irodák kevésbé hatékonyan tudják ellátni a sérülékeny csoportok védelmét, mint az EBH alatt működött referenci hálózat. Így a vidékiek már pusztán e tény miatt is hátrányos helyzetbe kerülnek a fővárosban élőkhez képest. A regionális irodák többek között azért sem alkalmasak a jogvédelem magas szintű ellátására, mert számuknál fogva korlátozott az elérhetőségük (jelenleg hat ilyen iroda van országszerte a korábbi, megyénként működő referensek helyett), valamint nem is kizárólag az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatos ügyekkel foglalkoznak, aminek kapcsán visszautalnék a figyelem megoszlásának fentebb vázolt problémájára. Továbbá, ahogy a GANHRI és a TASZ is kifejtették, az alapvető jogok biztosa csak szelektíven érvényesíti az univerzális jogvédelmi kötelezettségét, és nem jár el bizonyos kényesebb ügycsoportok tekintetében (TASZ, 2024). Ezt a gyakorlatot azonban nehéz igazolni, ugyanis a diszkriminációs ügyekben hozott határozatokhoz csak korlátozott mértékben lehet hozzáférni.

Azzal, hogy a korábbi határozatokhoz való hozzáférés nincs megfelelően biztosítva, szintén erősen romlik a hatékony jogvédelem lehetősége, hiszen így az érintettek nem férnek hozzá olyan adatokhoz, amelyek segíthetnék őket a tájékozódásban és jogaik érvényesítésében. Meg

<sup>33</sup> A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

kell azonban jegyezni, hogy az ombudsmannak az Ebktv. alapján a határozatok közzétételére nem áll fenn jogszabályi kötelezettsége, csupán lehetősége van az általa érdemesnek tartott határozatok nyilvánosságra hozatalára, és mindössze jelentéseit, javaslatait, valamint a működésével kapcsolatos információkat köteles közzétenni.<sup>34</sup> Mindazonáltal véleményem szerint ezzel sérül a jogbiztonság követelménye, mivel nem biztosított az ügyek lehetséges kimenetelének, a sérelmes magatartások következményeinek megfelelő előreláthatósága. Ezzel szemben a jogbiztonság követelményének a lehető legkielégítőbb érvényre juttatása a jogállamiság követelményéből kiindulva az alapvető jogok biztosának állami tisztségviselőként alapvető kötelessége lenne. Ez annál is inkább igaz, mert noha Magyarországon nincs precedensrendszer, a jelentősebb súlyú korábbi döntések tartalma – éppen nagy jelentőségükre tekintettel – mégis kihat a később meghozottakra.

Az információk megismerésének fontosságát az Európa Tanács is felismerte, és egy 2013-ban kelt közgyűlési határozatában deklarálta, hogy az ombudsmannak kötelessége a szükséges információkat, dokumentumokat hozzáférhetővé tenni a nyilvánosság számára (Xuclà, 2013). Véleményem szerint a már meghozott határozatok egyértelműen ilyen dokumentumoknak minősülnek.

Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 35. § (4) bekezdése szerint azonban „Az elektronikusan közzétett adatok – ha e törvény, vagy más jogszabály eltérően nem rendelkezik – a honlapról nem távolíthatóak el. A szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli.” Ennek értelmében, mivel az AJBH a korábbi EBH általános jogutódja, köteles lenne közzétenni az EBH honlapján korábban feltüntetett minden közérdekű adatot, ideértve a korábbi honlapon elérhető összes anonimizált határozatot is. Eme kötelezettségének azonban az alapvető jogok biztosa csak részben tett eleget, ugyanis a 2012 előtt keletkezett határozatok egyáltalán nem szerepelnek a honlapon, és a 2012 utáni határozatok sem találhatók meg teljeskörűen.

Aggályosnak mondható az is, hogy hiába van alaposan kidolgozva Magyarországon a fordított bizonyítás intézménye, az alapvető jogok biztosa hatósági jogkörében eljárva bizonyos esetekben nem megfelelően alkalmazza az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetére előírt bizonyítási szabályokat. Ez teljes mértékben jogszabály ellenes, mivel az Ebktv. ennek alkalmazását 19. §-ában kifejezetten előírja minden diszkriminációs ügyre a büntető, illetve szabálysértési ügyek kivételével.<sup>35</sup> Az EBFF azzal védekezett, hogy nem köteles lefolytatni a fordított bizonyítást, amennyiben nyilvánvaló, hogy a tényállás egyik eleme hiányzik. Az Ákr. szerint ugyanis csak akkor kell bizonyítást lefolytatni, ha a már eredetileg rendelkezésre álló adatok nem elegendők a döntéshozatalhoz.<sup>36</sup> Kétségtelen, hogy ezt a nézetet elvileg alátámasztják az Ákr. alapelvei, amelyek között szerepel a minél hatékonyabb és gyorsabb eljárás célja is, és egyes esetekben maga a Kúria is jóváhagyta ezt az értelmezést.<sup>37</sup> Mindazonáltal ez a felfogás – ahogy az Alkotmánybíróság is kimondta – nem helyes.<sup>38</sup> Így ugyanis az okozati összefüggésnek a kérelemből megállapíthatónak kellene lennie, amivel tulajdonképpen a kérelmezőre terhelnék az okozati összefüggés bizonyításának kötelezettségét, holott az a kimentés keretein belül lenne megvalósítandó. Ebből következően – éppen a diszkrimináció vélelmezé-

<sup>34</sup> Ebktv. 17/A. § (1) bekezdés c) pont.

<sup>35</sup> A Kúria Kfv.III.37.888/2021/5. számú határozata, Indokolás [34]. A Kúria Kfv.II.37.580/2023/2. számú precedensképes határozata, Indokolás [2]–[3].

<sup>36</sup> A Kúria Kfv.III.37.888/2021/5. számú határozata, Indokolás [17]–[18].

<sup>37</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény I. fejezet, 1. alcím.

<sup>38</sup> 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [39].

séből adódó fordított bizonyítás miatt – a diszkriminációs ügyekben a tényállás fogalmilag nem tekinthető tisztázottnak.<sup>39</sup>

Megállapítható tehát, hogy az alapvető jogok biztosának bizonyítással kapcsolatos álláspontja önmagában is alkalmas arra, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét megsértse, mivel az egyenlő bánásmód megsértésének bizonyítása kizárólag az állam aktív közreműködésével valósulhat meg, ezért terheli az államot már az Alaptörvényből kifolyólag objektív intézményvédelmi kötelezettség ezen alapjog biztosítása érdekében.<sup>40</sup> Ebből következően a diszkriminációs ügyekben eljáró szervek kötelesek megfelelő eljárást biztosítani az igényérvényesítésre.

## 5. Összegzés

Bár Magyarország általánosságban és világszinten sok más államhoz képest rendkívül magas szinten biztosítja az emberi jogok érvényesülését, elmondható, hogy a vizsgált területen van még hova fejlődünk. Uniós szinten ugyanis egy 2019-es felmérés alapján meglehetősen hátul állunk az egyenlő bánásmód gyakorlati megvalósulása tekintetében (Hardy & Schraepen, 2024, 11).

Az ombudsman tipikusan a szilárd demokráciával és kiforrott demokratikus kultúrával rendelkező államokban tud igazán jól és hatékonyan működni, illetve ott, ahol széles politikai támogatás áll mögötte (Magyar Helsinki Bizottság, 2022). Ezzel szemben Magyarországon – bár az alapvető jogok biztosja igen fontos alapjogvédő szerv lehetne – a tapasztalatok nem ezt tükrözik. Az utóbbi időben egyre inkább kiüresedett a tisztség, melynek ellensúlyozására újabb és újabb hatásköröket kapott, sok esetben a szervezetrendszerétől meglehetősen távol álló feladatokkal. Ezek közé tartozik az általam vizsgált kérdéskör is.

Az alapvető jogok biztosja jelenleg még a jogszabály adta lehetőségekkel sem él, azonban ez a problémának csak egyik aspektusa (Haász, 2021, 27–33). A diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez – ahogy ezt az Európa Tanács is hangsúlyozza – szükség lenne a társadalom tudatosítására és aktív nevelésére is, mely által az emberek sokkal inkább tisztába kerülnének jogérvényesítési lehetőségeikkel (Xuclà, 2013). Ez azonban jelenleg szintén nem működik megfelelően. A folyamatban álláspontom szerint az alapvető jogok biztosának kellene játszania a főszerepet, és minden lehetséges módot meg kellene ragadnia a tájékoztatásra és tudatosításra, ahogy azt a 2000-es években tevékenykedő ombudsmanok tették. Ehhez azonban először a jogvédelem intézményi rendszerét kellene optimalizálni.

Az EBH beolvasztása az ombudsman hivatalába olyan rendszertani problémákat eredményezett, amelyek nem csak dogmatikailag feloldhatatlanok, de a diszkrimináció elleni hatékony védelemnek is gátját szabhatják, sőt egyenesen alapjogsértést is megvalósíthatnak.

Álláspontom szerint az egyenlő bánásmód érvényre jutása csakis úgy garantálható, ha egy független állami szerv felügyeli, így egyetlen jó megoldásnak azt látom, ha az EBFF kiválik az AJBH-ból, és ismét független hatóságként végzi a munkáját. Hiszen ezen alapjog érvényesüléséhez a szokásosnál erősebb állami beavatkozás szükséges a diszkrimináció nagyfokú látenciája miatt.

<sup>39</sup> Bár az említett alkotmánybíróági döntés alapját képező ügy még az összeolvadás előtti, abból, hogy az AJBH az EBH jogutódjaként az eljárás során fenntartotta álláspontját, megállapítható, hogy folytatni kívánta a bizonyítás ezen félreértelmezéséből eredő gyakorlatot.

<sup>40</sup> 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [36].

A diszkrimináció napjainkban is komoly probléma és igen sokan szenvednek tőle, így az ellene történő fellépés az alaptörvényi kötelezettségen túlmenően az államnak polgárai jóléte és a társadalom fejlődése érdekében is elsődleges kötelezettségei közé tartozik. Nem elégedhetünk meg tehát azzal – ahogy Pelikán elvtárs mondja Bacsó Péter *A tanú* című örökbecsű filmjében –, hogy a magyar narancs „kicsit sárgább, kicsit savanyú, de a miénk”, hanem mindent meg kell tennünk a diszkrimináció elleni fellépés intézményi kereteinek, hatékonyságának optimalizálása érdekében.

### Hivatkozások

- Bán-Forgács N. (2020). A magyar adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnése és ennek jogkövetkezmenyei. *MTA Law Working Papers*, 3. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/135196>
- De Negri L. (2021). Az ombudsman és az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szervek közötti kapcsolat Magyarország és Horvátország viszonylatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(4), 99–116. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.4.1260>
- Farkas L. & O’Farrell, O. (2015). *Reversing the burden of proof. Practical dilemmas at the European and national level*. Publication office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/05358>
- GANHRI. (2022). *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation*. Online: <https://bit.ly/3ZeGrI5>
- Gárdos-Orosz F. (2020). Az alapjogok korlátozása. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár E., & Jakab A.)*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa>
- Glušac, L. (2020). Strengthening Ombudspersons in Central and Eastern Europe. *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper*, 7. Online: <https://www.gmfus.org/news/strengthening-ombudspersons-central-and-eastern-europe>
- Haász V. (2021). Reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos lett? Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének rövid értékelése tíz év távlatából. *Közjogi Szemle*, 14(2), 27–33. Online: <https://szakcikkladatbazis.hu/doc/5385246>
- Hardy, S., & Schraepen, T. (2024). The state and effects of discrimination in the European Union. *OECD Working Papers*, 26. <https://doi.org/10.1787/7fd921b9-en>
- Kádár A. (2024). *Country report non-discrimination. Transposition and implementation at national level of Council Directives 2000/43 and 2000/78. Hungary 2024*. Publication Office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/5074>
- Kováts B. (2021). XV. cikk. Egyenlőségi klauzula. In Csink L. (Szerk.), *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján* (pp. 185–199). Novissima.
- Lenkovics B. (2002). 2002. évi téli rendkívüli ülészak. *Országgyűlési Napló*, 43, 207–211 Online: <https://bit.ly/4945L8v>
- Magyar Helsinki Bizottság. (2022. szeptember 6.). *Mi az ombudsman? Miben segít? Hogy fordulj hozzá?*. Online: <https://helsinki.hu/ombudsman/>
- Majtényi L. (2019) Autonómia küzdelem, vagy megalkuvás, avagy az alapjogvédelem és az ombudsman titkos élete. *Élet és Irodalom*, 25(63), Online: <https://bit.ly/48S8Ycx>
- Neményi M., Ságvári B., & Tardos K. (2019). *A diszkrimináció személyes és társadalmi észlelése és az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság. Kutatási eredmények 2019. Egyenlő Bánásmód Hatóság*. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/104962>

- Németh M., & Orbán E. (2013). Új ombudsmant választott az Országgyűlés. *Ars Boni*, 1(2), 99–106. Online: [https://arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/02/ArsBoni\\_2013\\_2.pdf](https://arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/02/ArsBoni_2013_2.pdf)
- Sziklay J. (2011). Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 4(10), 86–90. Online: <https://bit.ly/4r44tT5>
- Takács A. (2015). Az ombudsman eszméje és megvalósulásának formái. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(2), 39–61. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92611>
- Társaság a Szabadságjogokért (TASZ). (2024). *Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája*. Online: <https://bit.ly/4fPQWIR>
- Varga Zs. A. (2004). *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel.
- Varga Zs. A. (2012). *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Pázmány. Online: <https://bit.ly/4o3bP6p>
- Varga Zs. A. (2019). Az ombudsman. In Trócsányi L., Schanda B., & Csink L. (Szerk.), *Bevezetés az alkotmányjogba* (pp. 261–273). HVG-ORAC.
- Xuclà, J. (2013. június 21.). *Strengthening the institution of ombudsman in Europe*. Council of Europe, Parliamentary Assembly debate on 4 October 2013 (36<sup>th</sup> Sitting). Online: <https://bit.ly/3ZuleDp>
- Zaccaria M. L. (2014). *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban* [Doktori értekezés]. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://bit.ly/3Ztaf4P>
- Zaccaria M. L. (2016). Whose burden is it actually?. In Szabó M., Varga R., & Láncoş P. L. (Szerk.), *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015* (pp. 601–624). Eleven. <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012015003001030>

# TARTALOM

PATYI ANDRÁS, TÉGLÁSI ANDRÁS: A TULAJDONHOZ VALÓ JOG KORLÁTOZÁSÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEI – GONDOLATOK ÉS FELVETÉSEK AZ ÖRÖKLÉSHEZ VALÓ JOG LEGÚJABB TENDENCIÁINAK APROPÓJÁN .....	5
CZÉKMANN ZSOLT, CSEH-ZELINA GERGELY: RÁNCFELVARRÁS PARADIGMAVÁLTÁS NÉLKÜL, AVAGY A DÁPTV. HELYE A MAGYAR E-KÖZSZOLGÁLTATÁS SZABÁLYOZÁS RENDSZERÉBEN.....	25
VIKMAN LÁSZLÓ: A 21. SZÁZAD IKT KÖZEGÉNEK FŐ KOCKÁZATAI, MŰKÖDÉSÉNEK IMMANENS GYENGESÉGEI ÉS A JOG (FÉL)MEGOLDÁSAI.....	40
KÁLMÁN ORSOLYA: FELADATMEGOSZTÁS A KÖZPONTI KORMÁNYZATI ÉS ÖNKORMÁNYZATI SZERVEK KÖZÖTT – KÍSÉRLET EGY SZEMPONTRENDSZER MEGHATÁROZÁSÁRA...	59
PAPP RENÁTA: AZ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁS DIGITALIZÁCIÓJA ÉS JOGI KIHÍVÁSAI.....	73
ILOSVAI ANDRÁS: A DIGITÁLIS ÁLLAM „SZÜRKE EMINENCIÁSA” – AZ ALAPTÖRVÉNY XXVI. CIKKE MINT A KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓ REJTETT MOZGATÓJA.....	93
DACZI DIÁNA: AZ ŰRBÉLI SELYEMÚT – KÍNA TERJESZKEDÉSE A DIGITÁLIS VILÁGBAN.....	107
GERSTNER LAURA: A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM ÉS AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYÉNEK ÖSSZEKAPCSOLÓDÁSA MAGYARORSZÁGON .....	121