



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

A cél szentesíti az eszközt?

**Az Alaptörvény XXVI. cikk és a digitális
állampolgárság kapcsolata**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/03/25

Nyilatkozom, hogy a pályamunka készítése során nem használtam mesterséges intelligencia-alapú programokat.

Tartalomjegyzék

1. Kérdésfelvetés	4
2. Államcélok az Alaptörvényben	5
2.1. Az államcél fogalma.....	5
2.2. Az államcélok és az alapjogok elhatárolása	8
2.3. Kikényszeríthető-e az államcél?.....	8
3. A XXVI. cikk tartalma	11
3.1. Az állam működésének hatékonysága.....	11
3.2. A közszolgáltatások színvonalának emelése	15
3.3. A közügyek jobb átláthatósága	18
3.4. Az esélyegyenlőség előmozdítása	21
4. A digitális állampolgárság, mint a XXVI. cikk manifesztálódása.....	24
4.1. A Dáptv.-hez vezető út	24
4.2. A Dáptv. általános jellemzői.....	26
4.3. Az állam hatékonysága a Dáptv.-ben	27
4.4. Transzparencia a Dáptv.-ben	30
4.5. Esélyegyenlőség a Dáptv.-ben.....	30
5. Hogyan tovább? – A digitális állampolgárság jövője	31
Irodalomjegyzék	35

1. Kérdésfelvetés

„Én, Kovács János fogadom, hogy Magyarországot hazámnak tekintem. Magyarországnak hű digitális állampolgára leszek, az Alaptörvényt és a jogszabályokat tiszteletben tartom és megtartom. (...)”¹ Dolgozatom nyitó gondolatát az állampolgársági eskü szövegéből idéztem, némi változtatással. Ugyanis 2024-től kezdődően akár így is hangozhatna az eskü szövege, az Alaptörvény tizenkettedik módosítása és egy újonnan elfogadott törvény következtében.

Kutatásom központi témája az Alaptörvény XXVI. cikkének értelmezése, elsősorban abból a szempontból, hogy egy államcél a gyakorlatban hogyan tud a lehető leghatékonyabban megvalósulni. A XXVI. cikk értelmében az állam törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazására. Itt azonban számtalan kérdés merülhet fel. Milyen célt szolgálnak az államcélok az Alaptörvényben? Miért nem érvényesíthető bíróság előtt az államcél? Mit jelent a 'törekvés' az Alaptörvényben? Törekvésnek számít az is, ha az állam látszólag nem tesz semmit a megvalósítandó cél érdekében? A XXVI. cikkbe foglalt célkitűzések milyen gyakorlati módszerekkel érthetőek el?

Az Alaptörvény XXVI. cikkét vizsgáló kutatások jelentős része dogmatikai oldalról közelíti meg a kérdést, ezen cikket azonban nem lehet kizárólag ilyen szempontból vizsgálni, mivel az Alaptörvény egy olyan rendelkezéséről van szó, amely gyakorlatorientált és megalapozza az állam digitális fejlődésének útját. Ennek aktualitását igazolja az is, hogy az Országgyűlés 2023 végén elfogadta a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvényt (továbbiakban: Dáptv.) és módosította az Alaptörvény ezen cikkét is.

Ennek megfelelően a kutatásom során azt vizsgálom, hogy – ahogy a címben is szerepel – a cél ténylegesen szentesíti-e az eszközt, tehát hogy az Alaptörvény XXVI. cikkében megjelölt fejlesztési célok mennyire vannak összhangban a jelenlegi digitális szolgáltatásokkal, elsősorban a digitális közigazgatáshoz kapcsolódó eszközrendszerrel. Emellett különös tekintettel szeretnék figyelmet fordítani a digitális állampolgárságról szóló törvény által hozott változásokra és arra, hogy milyen további fejlesztési lehetőségek bevezetésére volna szükség a XXVI. cikk céljainak elérése érdekében.

¹ Vö. a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 7. § (4a) bekezdés.

2. Államcélok az Alaptörvényben

A XXVI. cikk vizsgálatának elengedhetetlen mozzanata, hogy definiáljuk az államcél fogalmát. Az államcél fogalmával kapcsolatban a szakirodalom javarészt egyetért, azonban látni kell, hogy több olyan szempont is van ekörben, ami felvethet kérdéseket. Ilyen pl. a törekvés kifejezésnek a tartalma, a bíróság előtti érvényesíthetőség vagy az állam kötelezettsége az államcélok megvalósításáért. A dolgozat első részében tehát azt vizsgálom, hogy az államcélhoz kapcsolódóan milyen dogmatikai kérdések merülnek fel, emellett pedig bemutatom azokat a nehézségeket is, amelyek a XXVI. cikk értelmezése kapcsán merülnek fel.

2.1. Az államcél fogalma

Az államcélok meghatározásához először el kell helyezni azokat az alkotmányba foglalt jogok rendszerében. Ennek felosztására több szerző többféle elméletet állít. Jakab András és társai az 1989-es Alkotmány rendelkezéseit négy csoportba osztotta: (1) vannak az államszervezeti és eljárási rendelkezések, (2) az alapjogi, (3) az általános alapelvi és államcélokat rögzítő, illetve (4) a szimbolikus rendelkezések.² Ezzel szemben Kilényi Géza tizennégy különböző típusú alkotmányos szabályt különböztetett meg, amelyben az államcélokat is külön kiemelte.³ Balogh Zsolt négyes felosztása az alkotmányos védelem és az alanyi jogi jogosultság kapcsolata alapján megkülönböztet alapjogokat, alapjognak nem minősülő alkotmányos jogokat, államcélokat és egyéb jogokat, amelyek jogszabályok ugyan biztosítanak, de nem vezethetők vissza az alkotmányra.^{4,5} Mindhárom felosztásról látható, hogy az államcélok jól elhatárolhatóak az alapjogoktól, azonban a rendelkezések szintjén nem mindig egyértelműek. Kazai Viktor Zoltán szerint ugyanis az államcélok funkciójuk tekintetében nem feltétlenül képeznek önálló kategóriát az alkotmányos szabályokon belül.⁶ Véleményem szerint ez látható az Alaptörvény rendszeréből is, hiszen az államcélok jelentős része ugyanúgy a Szabadság és Felelősség részében kerültek megfogalmazásra, ahol az alapjogok katalógusa is szerepel. Ettől függetlenül azonban az alkotmányok más részeiben, így annak preambulumban vagy éppen

² SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SÜLYÖK Gábor: 19. § Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 559.

³ KILÉNYI Géza: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. *Társadalmi Szemle*, 1995/11., 39.

⁴ BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 24.

⁵ TÉGLÁSI András: *A szociális jogok alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 61.

⁶ KAZAI Viktor Zoltán: Államcél. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. [4]

külön katalógusba vannak foglalva állami cselekvési tervekkel együtt jelenhet meg, ilyen pl. az ír, a spanyol és a portugál alkotmány is.⁷

Az államcél – Kazai Viktor megfogalmazásában – olyan kettős természetű alkotmányos rendelkezés, amely egyszerre szolgál az állami cselekvés motorjaként és a közhatalom gyakorlásának korlátjaként.⁸ Kilényi Géza szerint az államcél központi feladata, hogy kötelezze a mindenkori hatalmat, hogy a tőle telhetően és a körülményeknél fogva elvárható mértékben munkálkodjon az államcél megvalósításán, függetlenül attól, hogy azzal – pártpolitikai szempontból – egyetért vagy sem.⁹ Ehhez hasonló Jeff King definíciója is, amely alkotmányos szinten rögzített küldetésnyilatkozatként értelmezi az államcél, amely az állam céljait alkotó értékeket és elkötelezettségeket nyilatkoztatja ki, amelyek irányt szabnak az állami döntéshozatalnak.¹⁰ Az Alaptörvény szövegében az államcélok különbözőképpen kerülnek megfogalmazásra. Leggyakrabban a 'törekvés' kifejezéssel szerepel az Alaptörvényben, de használja az alkotmányozó a 'támogat', 'oltalomban részesít', 'elősegít', a 'közreműködik' és 'visel' kifejezéseket is. Az alkotmányozó hatalom az új Alaptörvény megfogalmazásakor elsősorban szociális jellegű kérdéseket minősített államcélként, mint pl. szociális biztonság, méltó lakhatáshoz és közfoglalkoztatáshoz való hozzáférés biztosítása. Ezen felül találhatunk olyan államcélokat is az Alaptörvényben, ami nem kapcsolható a szociális jellegű feladatokhoz, ilyen pl. a határon túli magyarok érdekében fellépés szükségessége a D) cikkben vagy az európai egység megteremtése az E) cikkben. Az, hogy ez a törekvés – bármely államcél tekintetében, de különösen a XXVI. cikk vonatkozásában – hogyan mérhető, a későbbiekben kerül kifejtésre, azonban azt érdemes megvizsgálni jelen probléma körében, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezte az államcél megvalósulásának feltételeit.

Az államcéllal kapcsolatban az Alkotmánybíróság először 2014-ben foglalkozott, a családi pótlék szabályaival kapcsolatos, mulasztásos alaptörvény-ellenesség esetében, amikor kimondták, hogy az államcélokat aktív, tevőleges és támogató magatartással kell érvényre juttatni.¹¹ Ezt az L) cikk (2) bekezdése és a XV. cikk (5) bekezdése vonatkozásában mondta ki az Alkotmánybíróság, de véleményem szerint ez a hármas feltételrendszer a többi államcél tekintetében is megállja a helyét, különösen a XXVI. cikk kapcsán, ahol az állam felelőssége az új műszaki megoldások bevezetésében és alkalmazásában jelentős, hiszen az állampolgár –

⁷ Tarunabh KHAITAN: Constitutional Directives: Morally-Committed Political Constitutionalism. *Modern Law Review*, 2019/4. 604.

⁸ KAZAI i.m. [1]

⁹ KILÉNYI i.m. 50.

¹⁰ Jeff KING: Constitutions as Mission Statements. In: Denis J. GALLIGAN – Mila VERSTEEG (szerk.): *Social and Political Foundations of Constitutions*. New York, Cambridge University Press, 2013. 73.

¹¹ 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

az állam tevőleges magatartása hiányában – önmagától nem tud élni az államcél adta lehetőségekkel. Ezt erősíti meg a 9/2021. (III. 17.) AB határozat¹² és a 3194/2022. (IV. 29.) AB határozat¹³ is. Az aktív – tevőleges – támogató államcél-megvalósítás azonban nem korlátlan, így figyelembe kell venni pl. a gazdasági teljesítőképességét is az államnak, illetve az önkormányzatoknak, ahogyan ezt tette az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatában.¹⁴ Emellett további feltételként mondta ki az Alkotmánybíróság – a 24/2019. (VII. 23.) és a 6/2022. (IV. 26.) AB határozatokban –, hogy a szociális jellegű államcélok csak annyiban kötelezik a jogalkotót, hogy nem alkothatnak olyan jogszabályokat, amelyek kifejezetten ellehetetlenítik vagy akadályozzák az államcélok érvényesülését. Ugyanakkor ebből az is következik, hogy csak abban az esetben köteles jogszabályt alkotni az államcélal kapcsolatban, ha azt az Alaptörvény külön rögzíti. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy csak az Alaptörvényben szabályozott államcélok kapcsán lehet jogszabályokat alkotni, viszont ugyanúgy figyelemmel kell lennie az ellehetetlenítés és az akadályozás tilalmára. Ezek alapján azonban látható, hogy Juhász Gábor megállapítása, miszerint nem terheli a kötelezettet eredménykötelezettség¹⁵, nem teljes egészében állja meg a helyét, hiszen kimunkálásra került egy kontrollmechanizmus az államcélok érvényesülésének védelmére. Ezt erősíti továbbá az is – álláspontom szerint nagyon helyesen –, hogy amennyiben államcélal kapcsolatos intézkedéseket von vissza a jogalkotó, azt az Alkotmánybíróságnak minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy a visszavonás indokolt volt-e, illetve ebből következik-e ellehetetlenítő vagy elnehezítő hatás, továbbá azt is figyelembe kell vennie, hogy milyen további intézkedések segítették elő az államcél megvalósulását.¹⁶ Az intézkedések visszavonásánál tehát – álláspontom szerint – egy szükségességi-arányossági tesztet kell elvégeznie az Alkotmánybíróságnak.¹⁷ Az államcél védelmi szintjének érdemérlegeléssel történő fenntartását a 6/2022. (IV. 26.) AB határozat is megerősíti.¹⁸

¹² 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [92].

¹³ 3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [25].

¹⁴ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [110].

Ld. továbbá a szociális biztonság vonatkozásában: 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24].

¹⁵ JUHÁSZ Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 2015/1., 24.

¹⁶ 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [65].

¹⁷ Fontos, hogy itt nem alapjogról van szó, hanem államcélról, tehát a szükségesség-arányosság tesztjét is így kell értelmezni.

¹⁸ 6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [23].

2.2. Az államcélok és az alapjogok elhatárolása

Mint az az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kitűnik, egyértelműen elhatárolják az államcél a klasszikus értelemben vett alapjogoktól, de vannak olyan rendelkezések is az Alaptörvényben, amelyek ugyan államcélok, mégis alapjogi jellegűek. Ilyen az Alaptörvény XIX. cikke, a szociális jogok államcélként történő szabályozása és véleményem szerint a XXVI. cikk ebbe a körbe sorolható. Ezért érdemes megvizsgálni azokat a szempontokat, hogy az alapjoggá minősítésben mik azok a sarkalatos pontok, ahol egy alapjog elhatárolható egy államcéltól. Drinóczi Tímea három alapjogképző kritériumról beszél. Egyrészt egy alapjognak fundamentálisnak kell lennie, tehát adott időszakban, adott közösségben az emberi lét és méltóság szempontjából legfontosabb értékeket és érdekeket kell kifejezze. Az, hogy az új technológiák alkalmazása a jelen kor rohamos léptékű fejlődésében a legfontosabb értékek közé tartozik, véleményem szerint ehhez kétség nem fér. Másrészt az alapjognak univerzálisnak, mindenki által általánosan elismertnek kell lennie. Harmadrészt rendelkeznie kell az alapjognak legáldefinícióval, amely alapján meg lehet határozni az alapjog tartalmát és ehhez képest az állam kötelezettségét.¹⁹ Kardos Gábor öt pontból álló követelményrendszere alapján a jogosítottnak és a kötelezettnek egyértelműen azonosíthatónak kell lennie, továbbá a kötelezettnek (az államnak) valóban kötelezettnek kell lennie, utóbbinak jogforrásból vagy értelmezésből megállapíthatónak kell lennie, a kötelezettség bírói úton kikényszeríthető kell legyen és az egyéni jog mögött definiálható jogterület található.²⁰ Téglási András az alapjogok formai és tartalmi kritériumait is megkülönbözteti, amiben épít a korábbi két minősítési tesztekre.²¹

2.3. Kikényszeríthető-e az államcél?

Kardos Gábor és Téglási András tipizálásában kerül elő az államcél és az alapjog közötti leghangsúlyosabb differencia: a kikényszeríthetőség kérdésköre. Schmidt Péter egykori alkotmánybíró a két fogalom elhatárolása kapcsán amellet foglalt állást, hogy az államcélok – jelen esetben a szociális biztonságra vonatkozó előírások – akkor válnak az alapjogok részévé, ha azok már nem egyszerűen állami célok, hanem a jog eszközével kikényszeríthető alanyi jogok, még abban az esetben is, ha nem az államhatalmat korlátozzák, hanem pozitív állami

¹⁹ DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2007. 105.

²⁰ KARDOS Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2003. 30.

²¹ TÉGLÁSI (2019) i.m. 43-44.

kötelezettséget jelentenek.²² Látható tehát, hogy Schmidt fogalmában is a kikényszeríthetőség jelenik meg fő differenciaként.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is kimondta²³ – még a régi Alkotmány kapcsán –, hogy az államcélok nem alapoznak meg közvetlenül kikényszeríthető alanyi jogot, csupán kötelezettséget keletkeztet az állam számára.²⁴ Az államcélból kétféle kötelezettség fakad. Egyrészt 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.²⁵ Utóbbi kötelezettséget – véleményem szerint – annyival azonban érdemes kiegészíteni, hogy ez nem jelenti azt, hogy az államcél egy bizonyos szintjének elérésekor meg kell állnia a megvalósítási folyamatnak. Ez a XXVI. cikk kapcsán egyértelművé válik, hiszen hiába használ az állam a hatékony működése érdekében egy újnak minősülő technológiai megoldást, ha az már – a technikai fejlődés szempontjából – elavultnak minősül. Ez persze nem jelenti azt, hogy minden új műszaki megoldás a felismerésétől kezdődően az állam működésének részévé kell váljon, viszont azt megkívánja az államtól, hogy megtegyen mindent annak érdekében, hogy lépést tartson a technológiai fejlődéssel és működése során a lehető leghatékonyabb technológiai megoldásokkal segítse az állampolgárokat. Így egy folyamatos fejlődés indul be az „állami gépezetben”, ezáltal biztosított lesz az államcél megvalósításának folyamatos fenntartása, illetve szinten tartása. Ebből azonban az is következik, hogy az alaptörvény-ellenesség minden olyan esetben megállapítható, ahol az állam nem tesz semmilyen lépést az államcél megvalósítása érdekében vagy visszaveti, ill. veszélybe sodorja az államcél megvalósulását.²⁶

Az államcélok bírói úton való kikényszeríthetőségével az Alkotmánybíróság szintén foglalkozott. A 6/2022. (IV. 26.) AB határozatban, a XV. cikk kapcsán Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indoklásában kiemeli, hogy ennek alanyi alapjogi oldalát az Alkotmánybíróság még nem fejtette ki, ebből következik, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségébe tartozik és nem alkotnak alanyi jogosultságot az állammal szemben annak kikényszerítésére.²⁷ Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége azonban nem pusztán intézményvédelmi, hanem intézményfenntartási kötelezettség is, mely

²² SCHMIDT Péter: Még egyszer a szociális jogok természetéről. *Acta Humana*, 1994/14., 6.

²³ 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

²⁴ KAZAI i.m. [18]

²⁵ KAZAI i.m. [26]

²⁶ Uo.

²⁷ 6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indoklás [43].

elsősorban egyfajta ellátórendszer megteremtésében kell megjelenjen²⁸, amelyhez társulhat egy ezt megalapozó, a fenntartást biztosító alaptörvényi keretszabály is. Jelen körülmények között azonban az állampolgár nem tud fellépni az állammal szemben az államcél megvalósításának vagy elmulasztásának hibáiért. Pokol Béla az 1/2014. (I. 21.) AB határozatához fűzött különvéleményében ezt megerősíti, azzal, hogy „erősítésként” azonban lehet hivatkozni a XXVI. cikke, de nem lehet ez alapja alkotmányjogi panasznak.²⁹ Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 3044/2021. (II. 19.) AB végzésében is megerősítette.³⁰

Az államcélok elemzése körében végezetül azzal a kérdéssel kell foglalkozni, hogy az államcélok szolgálhatnak-e alapjogok korlátozásának indokául. A megítélésben azonban megoszlik a szakirodalom. Stavros Tsakyrakis görög alkotmányjogász szerint semmilyen körülmények között nem lehetséges, hogy egy államcél érvényesülése előrébb legyen bármely alapjog védelménél.³¹ Kazai Viktor – ugyan szigorú keretek között –, de elfogadhatónak tartja az alapjogok korlátozását az államcélokban megfogalmazott nyomós közérdek előmozdítására hivatkozással.³² Ennek alkalmazására Matthias Klatt és Moritz Meister háromelemű tesztjét vezette be, mely szerint abban az esetben merülhet fel ennek a korlátozása, ha (1) az államcél alaptörvényi szinten rögzítve van, (2) általánosságban az alapjogok védelme nagy súllyal esik latba a közérdeknél a mérlegelés során, és (3) elfogadjuk, hogy az alapjogoknak van egy sérthetetlen belső magja, amelybe semmilyen körülmények között nem lehet behatolni.³³

Összegezve az államcél dogmatikai elemzését, látható, hogy az államcélok szabályozása szerteágazó kérdéseket vet fel, úgy, mint a törekvés értelmezésének nehézségei, a kikényszeríthetőség vagy az alapjogok és államcélok versengő viszonya. Mindezek elsősorban dogmatikai kérdések, azonban az államcélok jelentős része a közigazgatásban manifesztálódik. Lovász János szerint a közigazgatás legtagabb értelemben az államcélok megvalósítása és az államcél határozza meg a közigazgatás működését.³⁴ A fogalomból látható, hogy a közigazgatás és az államcélok között szoros kapcsolat áll fenn, így álláspontom szerint ezeket a dogmatikai alapvetéseket kell átfordítani a gyakorlat „nyelvére”, ti. a közigazgatás eszközrendszerére és megvizsgálni, hogy ezek a kérdések hogyan jelennek meg a gyakorlatban.

²⁸ HOFFMAN István: Szociális jog és az Alaptörvény. Az államcél és annak teljesülése. *Közjogi Szemle*, 2018/3. 24.

²⁹ 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [81].

³⁰ 3044/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [28].

³¹ Stavros TSAKYRAKIS: Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*, 2009/7., 468.

³² KAZAI i.m. [35]

³³ Matthias KLATT – Moritz MEISTER: Proportionality – a benefit to human rights? Remarks on the ICON controversy. *International Journal of Constitutional Law*, 2012/3., 691.

³⁴ LOVÁSZ János: A közigazgatás és az államcél viszonya. *Közigazgatástudomány*, 1944/5-6., 208.

3. A XXVI. cikk tartalma

A XXVI. cikk, mint a dolgozat központi kérdése, már több helyen említésre került az adott helyzet vizsgálata során, azonban annak átfogó értelmezéséhez meg kell ismerni a normaszöveg belső magját, azt a négy célkitűzést, amelynek érdekében az állam törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazására. Hogy pontosan mit értünk új műszaki megoldás és a tudomány eredményei kifejezések alatt, véleményem szerint nem igényel különösebb magyarázatot, a szakirodalom sem tér ki ezen két kifejezés értelmezésére. Ennél sokkal inkább érdemes behatóan vizsgálni a XXVI. cikk négy fő sarokpontját és azokat az eszközöket, amelyekkel meg lehet valósítani vagy fejleszteni lehet az államcélba foglalt célkitűzéseket. Mindezt azonban egy „élő” példán keresztül érdemes végigkövetni, ti. a digitális állampolgárság koncepcióján, a Dáptv.-en keresztül, hiszen ez az első olyan jogszabály, amely preambuluma a XXVI. cikkre utal, mint annak alaptörvényi forrására.

3.1. Az állam működésének hatékonysága

Az állam hatékonyságával kapcsolatos kérdések önmagukban is külön kutatást érdemelnének, tekintettel arra, hogy az állam hatékonyságának definiálása, mérése, eszköztára végtelenül szerteágazó. Jelen kutatásban elsősorban azt mutatom be, hogy a hatékony működéshez 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.³⁵ 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 Jó Állam Keretrendszer 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.³⁶ Így tehát a közigazgatás

³⁵ LOVÁSZ i.m. 216.

³⁶ CSERNY Ákos – FEKETE Leticia – KÁDÁR Krisztián – KOWALIK Tamás – TÓZSA Réka – UGRÓSDY Márton: Hatékony közigazgatás. In: KAISER Tamás – KIS Norbert: *A Jó Állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014. 233.

hatékonysága körében a közigazgatási teljesítmény minden olyan aspektusát meg kell vizsgálni, amelyek a közigazgatás céljainak, rendeltetésének elérését képesek leírni.³⁷ 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 hasznosíthatóak 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 feltétel hatékonyságról beszélünk, hanem ügyfélelégedettségről.³⁸ 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.³⁹ Budai Balázs szerint a hatékonyság és az eredményesség szempontjából irreleváns, hogy mennyi pénzt költünk egy fejlesztésre, ha utána nem vizsgáljuk annak megtérülését.⁴⁰ A rendszer hatékonysága továbbá nem csak a technológián, hanem a humán erőforráson 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 lesz⁴¹, valamint a Nemzeti Digitális Állampolgárság Program (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

³⁷ Uo. 235.

³⁸ VÉRTESY László: 3. A közigazgatás alapelvei. Jogállapot és hatékonyság. A jogállami közigazgatás. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC, 2020. 108.

³⁹ KAISER Tamás: A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű „részrendszerek” összekapcsolása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/2. 158.

⁴⁰ BUDAI Balázs Benjámin – VAJKAI András: A közszolgálat informatikai hatékonysága. *Infokommunikáció és jog*, 2014/2., 56.

⁴¹ VESZPRÉMI Bernadett: Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/2. 183.

közigazgatás keretei adottak, így mélyreható változtatások nem indokoltak.⁴² 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. – amely a régi Eüsztv. helyébe lép – mennyiben fogja ténylegesen átalakítani az e-közigazgatás folyamatát.

A hatékonyság-fejlesztés elméleti oldala után meg kell vizsgálni azokat a konkrét megoldásokat, amelyek a hatékonyság növelését célozzák. Ezen eszközök száma azonban – köszönhetően a technológiai fejlődéseknek – jelentősen megnövekedett az elmúlt évtizedben. Néhány ilyen eszközt azonban érdemes kiemelni ezek közül, amelyek a hatékonyságfejlesztés szempontjából előremutatóak volnának. Back office oldalon a folyamatautomatizációs folyamatok merülhetnek fel fejlesztési javaslatként. A robotizált folyamatautomatizáció (RPA) lényege, hogy egy komplex feladatok ellátására programozható egység (szoftver) emberi beavatkozás nélkül képes az adott szervezet egyes folyamatainak lefuttatására.⁴³ Mindez azt jelenti, hogy az RPA képes minden olyan feladat ellátására, amelyet az ügyintéző is végrehajt az eljárás során, viszont döntés meghozatalára nem képes, tehát elsősorban iktatási, adatbeolvasási és űrlapkezelési funkciókat képes ellátni.⁴⁴ Az RPA-val szemben, az automatikus döntéshozatal során, ha a jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak és az adatok rendelkezésre állnak vagy automatikus információátvétel során megszerezhetőek, akkor ez az informatikai keretrendszer emberi beavatkozás nélkül hozza meg a döntést és közli az ügyféllel. Ezt részletesen az Ákr. 40. §-a és az Eüsztv. 11. §-a szabályozza. Garanciális szabályt teremt ugyanakkor az Ákr. 42. §, azzal, hogy az ügyfél öt napon belül kérheti a kérelmének teljes eljárásban való elbírálását automatikus döntéshozatal és sommás eljárás keretében is. Czékmann Zsolt és társai szerint maga az eljárás lefolytatása nem különbözik egy ügyintéző által lefolytatott ugyanilyen eljárás folyamatától, azonban az eljárás lefolytatásának idejét jelentősen lerövidítheti, ezáltal az eljárásokat gyorsíthatja és növelheti a hatékonyságot, viszont az a transzformatív jelleg, amely a digitális megoldások jellemzője, az automatikus döntéshozatalban nem fedezhető fel.⁴⁵ Hasonló kérdéseket vet fel, hogy a mesterséges

⁴² TORMA András – CZÉKMANN Zsolt – NYITRAI Péter – SZABÓ Balázs – RITÓ Evelin – CZIBRIK Eszter – CSEH Gergely: Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/1., 52.

⁴³ REIBL Dávid – SÁNTHA György: A robotizált folyamatautomatizáció (RPA) lehetséges szerepe a közigazgatás működésének modernizálásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021/1., 3.

⁴⁴ FENYVESI Nóra: Robotszoftverek alkalmazása a Magyar Államkincstárban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/3., 2.

⁴⁵ CZÉKMANN Zsolt – CSEH-ZELINA Gergely – RITÓ Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2022/2., 39-41.

intelligencia (AI) alapú rendszerek hogyan lesznek alkalmazhatóak az automatikus döntéshozatalban.⁴⁶ Véleményem szerint ezekben a rendszerekben már jelen van az említett transzformatív jelleg és kétségtelenül képes lesz azon funkciók ellátására, amelyekre jelenleg is képes az automatikus döntéshozatal szoftvere és túl is mutat ezeken, ugyanakkor hátránya, hogy ezek az AI alapú rendszerek is csak bizonyos mértékig tudják egyszerűsíteni a folyamatokat. Ezen előfeltételek egyike és talán legfontosabb indikátora az interoperabilitás, amelyre azonban a Dáptv. már megoldást kínál, erre a későbbiekben részletesen kitérek.

Az állam hatékonyságának front office oldala lényegében azáltal írható le, hogy az ügyfél mit érez, mit tapasztal mindazokból a fejlesztésekből, amelyek a back office oldalon létrejönnek, illetve végbe mennek. 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 Dáptv. fejlesztései között is megjelenik. 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.⁴⁷ Hohmann Balázs szerint akár a teljes humán ügyintézési folyamatot is kiválthatná, azonban ezeket a chatbotokat inkább részfolyamatok biztosítására alkalmazzák.⁴⁸ 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 továbbra sem aknázza ki, hasonlóan más államokhoz. Szabó Balázs szerint ennek egyik oka a jogi keretrendszer hiányossága, másik oka pedig az erőforrások hiánya. Továbbá egy

⁴⁶ Ld. továbbá: Maciej KUZIEMSKI – Gianluca MISURACA: AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, 2020/6., 1-13.

⁴⁷ Colin VAN NOORDT – Gianluca MISURACA: New Wine in Old Bottles: Chatbots in Government. Exploring the Transformative Impact of Chatbots in Public Service Delivery. In: Panos PANAGIOTOPOULOS et al. (szerk.): *Electronic Participation. ePart 2019. Lecture Notes in Computer Science*. Cham, Springer, 2019. 49-59.

⁴⁸ HOHMANN Balázs: Chatbotok a kormányzati platformok szolgálatában. Alkalmazási követelmények és átláthatósági hatások. *Belügyi Szemle*, 2023/4., 698-700.

kormányzati mobilapplikáció elengedhetetlen feltétele egy biztonságos hardver- és szoftveres infrastruktúra kiépítése, valamint megfelelő szaktudással rendelkező személyzet biztosítása.⁴⁹ Hasonlóan feltörekvő megoldás a smart city koncepció is, amely helyi szinten ad egy keretet ezeknek a komplex megoldásoknak.⁵⁰

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 foganatosítani, 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.⁵¹

3.2. A közszolgáltatások színvonalának emelése

A közszolgáltatások színvonalának emelése szorosan összefügg az állam hatékonyságának kérdésével, hiszen a hatékonyság-fejlesztés egyfajta feladatként értelmezhető a közszolgáltatások helyzetének javítása. Ezt Vértesy László is megerősíti, miszerint a hatékonyság a közigazgatásban elsősorban a közszolgáltatások és az előállítási forrásuk kapcsán értelmezhető.⁵² Először azonban érdemes tisztázni a közszolgáltatás fogalmát és hogy milyen megoldásokat láthatunk e-közigazgatási környezetben belül a színvonalának emelésére.

A közszolgáltatások első és – egyes szerzők szerint – legjelentősebb problémája, hogy nincsen egységesen meghatározott definíciója. Hoffman István szerint a közszolgáltatás legtagabb értelemben mindaz, ami állam által nyújtott szolgáltatás, szűkebb értelemben úgyszintén minden állam által nyújtott szolgáltatás, az állam közhatalmi tevékenységét érintő szolgáltatásokat kivéve, legszűkebb értelemben pedig azok a szolgáltatások, amelyek során tényleges, személyes jellegű szolgáltatást nyújtanak.⁵³ Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó szerint közszolgáltatások alatt „olyan feladatok ellátásának biztosítását kell érteni, amelyek az adott társadalmi és műszaki-technológiai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi

⁴⁹ SZABÓ Balázs: Jó gyakorlatok a mobilapplikációk okmányügyi mint szakigazgatási célú felhasználására a V4-es országokban és az EU-ban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2020/2., 133-135.

⁵⁰ Ld. továbbá: JÁMBOR Adrienn: Smart city: nemzetközi koncepciók a XXI. században. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2018/1., 60-74.

⁵¹ Ld. továbbá: Christoph DEMKE – Timo MOILANEN: *Effectiveness of public service ethics and good governance in the central administration of the EU-27*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012.

⁵² VÉRTESY i.m. 107.

⁵³ HOFFMAN István: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához. In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok*, 2006. Budapest, ELTE ÁJK, 2006. 87-95.

szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják”.⁵⁴ Az MÖtv. a helyi közügyekkel azonosítja a közszolgáltatásokat, összesen 21 ilyen közszolgáltatást meghatározva. Az elmúlt időben azonban egy remunicipalizációs folyamat indult el, miszerint a piaci szereplők által ellátott közszolgáltatások visszavétele, újraönkormányzatosítása figyelhető meg.⁵⁵ Az állam ezeket a közszolgáltatásokat egyre inkább visszaveszi magához, kérdés azonban, hogy ez a közszolgáltatások és az állampolgárok előnyére vagy hátrányára válna. Cseh Gergely 2019-ben végzett kutatásában felmérte, hogy a helyi közszolgáltatások digitálisan mennyire felkészültek. Ez alapján megállapítható, hogy a helyi közszolgáltatások mindegyike emailen keresztül elérhető, az online ügyintézés is ugyan mindenhol elérhető, de jelentős mértékben – a vizsgált közszolgáltatások 64%-ban – hiányosságokat mutat, míg applikációval 11 közszolgáltatás közül mindössze 7 rendelkezett, ebből 4 úgyszintén hiányosságokat mutatott.⁵⁶ A kutatás jól rávilágít a remunicipalizáció negatív oldalára, ugyanis azok a közszolgáltatások, amelyeket állam vagy önkormányzat által létrehozott gazdasági társaság lát el, nem vagy sokkal kisebb arányban mutatnak hiányosságokat, mint az állami vagy önkormányzati hatáskör alá tartozó közszolgáltatások. Így érdemes azt átgondolni – különösen a digitális szolgáltatások terén –, hogy ezek a remunicipalizációs folyamatok tényleg célravezetőek-e és képes-e az állam fenntartani helyi és állami közszolgáltatások tekintetében egyaránt azt az elvárt digitális szintet, amelyet a piaci szereplők biztosítani tudnak.

A közszolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos kérdések először 2015-ben, a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-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 átalakította a legfőbb állami közszolgáltatás, a Személyre Szabott Ügyintézési Felület (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.⁵⁷ Ha ezen közszolgáltatások színvonalára tekintünk, akkor láthatjuk, hogy jelentősen le van maradva Magyarország az európai átlagról. Egyes európai e-

⁵⁴ BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás: Fogalomtár. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Köszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2016. 910.

⁵⁵ HEGEDŰS Szilárd – MOLNÁR Petronella: Új trendek a közszolgáltatás menedzsmentben – a remunicipalizáció. *Taylor Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat*, 2020/1., 31-32.

⁵⁶ CSEH Gergely: Helyi e-köszolgáltatások alapjogi és gyakorlati vizsgálata. *Infokommunikáció és Jog*, 2019/2., 19.

⁵⁷ KUN László: Mit jelent az okos közszolgáltatás? *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/4., 51.

közigazgatási indikátorok, mint a DESI vagy az eGov, továbbra is az utolsó harmadba sorolják Magyarországot, ez 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.⁵⁸ Reményeim szerint a digitális állampolgárság bevezetése változtatni fog ezen a helyzeten, azonban ehhez ténylegesen arra van szükség, hogy könnyen kezelhető, egységes, interoperabilis 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 megfogalmazott⁵⁹, állandóan frissülő elvárásokat, a nemzetközi gyakorlatban megjelenő szempontokat⁶⁰ és az állampolgárok igényeit is.

Végezetül foglalkozunk kell a közszolgáltatások teljesítményének és hatékonyságának kérdésével. Kántás Péter kifejti, hogy korábban, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény még alanyi jogként határozta meg a teljesítménymutatók megismerhetőségét, rendelkezése szerint közzé kellett tenni a közfeladatot ellátó szervek feladatellátásának teljesítményére, hatékonyságának és teljesítményének mérésére szolgáló adatokat és azok időbeli változásait. A 2011. évi CXII. törvény, az Infotv. általános közzétételi listája már nem tartalmazza a teljesítmény-, illetve hatékonyságmutatókat.⁶¹ Véleményem szerint azonban ezt a jogintézményt vissza kellene vezetni az Infotv. szabályrendszerébe, ugyanis ez egyrészt biztosítaná a közszolgáltatásokkal szemben fennálló transzparencia igényét, másrészt a fejlesztések megfogalmazása szempontjából is előnyökkel járna, ha láthatóak volnának azok a gyenge pontok a közszolgáltatásokon belül – vagy akár tágabban értelmezve, az e-közigazgatás berkein belül – amelyek kifejezett fejlesztésre szorulnak. A fent említett állampolgári igények az ügyfél-elégedettségben érhetőek leginkább tetten. Orbán Anna szerint ahhoz, hogy ügyfélközpontú működést lehessen kialakítani, ismerni kell az ügyfelek igényeit és mérni kell az elégedettségüket. Ennek egy módszereként említi a SERVQUAL modellt (Service Quality), amely öt indikátoron keresztül vizsgálja a (köz)szolgáltatások

⁵⁸ CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2018/1., 40.

⁵⁹ VESZPRÉMI i.m. 178.

⁶⁰ Stephen. G. GRIMMELIKHUIJSEN – Mary K. FEENEY: Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, 2017/7-8., 581-584.

⁶¹ KÁNTÁS Péter: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle*, 2019/1., 94.

minőségét.⁶² Látható tehát, hogy ezek a teljesítménymérő eszközök a közszolgáltatások körében is alkalmazhatóak, azonban ha tényleges visszacsatolást szeretnénk az ügyfelektől kapni, Kántás Péter szerint anonim értékeléses megoldást, tulajdonképpen egy elégedettségi kérdőívet kellene kitölteniük az ügyfeleknek.⁶³ Véleményem szerint ez ugyan nem költséges, ugyanakkor az állampolgárok hozzáállásától és a kérdőív hosszától és mélységétől is függ a kitöltések száma, amely eredménye tekintetében nem feltétlen lehet reprezentatív.

Összefoglalva, a közszolgáltatások színvonalának emelése is komplex eszközrendszer 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.

3.3. A közügyek jobb átláthatósága

A közügyek jobb átláthatósága – függetlenül a digitalizációtól – állandó aktualitásként jelenik meg a magyar közéleti kérdésekben, a szakirodalom azonban viszonylag kevesebbet foglalkozik vele. A XXVI. cikk harmadik célkitűzése és az új műszaki megoldások, a digitalizáció kapcsolata – hasonlóan az állam hatékonyságának és a közszolgáltatások színvonalának emelésének kapcsolatrendszerében – a közügyek jobb átláthatósága a közszolgáltatások színvonalát is eredményezi. 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.⁶⁴ Józsa Zoltán szerint a nyitott, átlátható közigazgatás a modern, demokratikus államszervezet egyik legfőbb ismérve.⁶⁵ Az átláthatóság az Alaptörvényben is megjelenik, a 38. és 39. cikkeiben a nemzeti vagyon kapcsán, 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

⁶² ORBÁN Anna: Ügyfél-elégedettség mint a hatékonyság egyik dimenziója. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2015/4., 53-54.

⁶³ KÁNTÁS i.m. 95.

⁶⁴ Yehezkel DROR: Transparency and Openness of Quality Democracy. In: Michael KELLY (szerk.): *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. Maastricht, NISPAcee – EIPA, 1999. 66.

⁶⁵ JÓZSA Zoltán: A transzparencia és az európai államok közigazgatása. *Rendszert és Emberi Jogok*, 2011/3., 59.

olyan alkotmányos és jogállami követelmény, amely arra irányul, hogy az átláthatóság alanya számára az átláthatóság tárgyát felfoghatóvá, érthetővé és értelmezhetővé tegye.⁶⁶ 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.⁶⁷ 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 közadatigénylés 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 terelték 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.⁶⁸ Tovább növeli az átláthatóságot, hogy az automatikus döntéshozatal esetében elérhetővé kell tenni több helyen is az automatikus döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait.⁶⁹ 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

⁶⁶ HOHMANN Balázs: Közelebb vagy távolabb? – Gondolatok a fizikai kapcsolattartás hiányának és a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságának kapcsolatáról. In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 307-309.

⁶⁷ JÓZSA i.m. 63.

⁶⁸ Uo. 314.

⁶⁹ CZÉKMANN – CSEH-ZELINA – RITÓ i.m. 37.

nem tudnak állandóan naprakész válaszokat adni, bonyolultabb összefüggéseket nem látnak át és adott esetben képesek az ügyféllel való kommunikációból rossz adatokat átvenni.

A másik sarkalatos kérdés az átláthatóságon belül a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozik. A közérdekű adatok szabályozása körében már az 1990-es évek elején állást foglalt az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában, amelyben a közérdekű adatok megismerhetőségét egyértelmű összefüggésbe hozta a közügyek jobb átláthatóságával.⁷⁰ Az Alaptörvény VI. cikke biztosítja, az Infotv. pedig részletes szabályozást ad a közadatok megismerésére vonatkozóan, így arra is, hogy bárki, érdekeltség vagy érintettség nélkül kezdeményezheti a közérdekű adat megismerését, ennek elutasítására pedig szűk, törvényben meghatározott körben van csak lehetőség, ilyen okként merülhet fel pl. az adatbiztonság követelményének biztosítása.⁷¹ Az adatbiztonság fenntartása érdekében és tekintettel az átláthatóság megvalósítására, ill. fenntartására, eszközként szolgálhat a beépített adatvédelem elve. A *Privacy by Design* elv lényege, hogy az adatbiztonságra már az adatkezelési eljárás kidolgozásakor tekintettel kell lenni, az adatkezelésnek átláthatónak kell lennie, az adatvédelemnek proaktívnak és ez a teljes adatkezelési folyamatot át kell fognia.⁷² A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy hiába írja elő a Infotv. 33. § az elektronikus közzétételi kötelezettséget a központi közigazgatásban és a 26. § megteremti a lehetőséget a közadatok igénylésére, mégis az elutasított kérelmek aránya itt a legmagasabb.⁷³ Ennek orvoslására Sziklay Júlia egy hármas pilléren álló, kormányzati átláthatóságot célzó online felület kialakítását javasolja. A három pillér, a közérdekű adatigénylések egységes támogatása és megkönnyítése, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételi eljárásainak támogatásához a közzétételi kötelezettségek áttekinthetővé tétele, és az egységes és hatékony közadatkeresés támogatása az adatkezelőkkel együttműködve egy olyan transzparenciát tenne lehetővé, amely korábban igényelt adatokhoz való hozzáférhetőségét is biztosítja, végigkövethető az eljárás lefolytatása és mindezt a technológia alkalmazásával tudná megtenni az adatigénylő.⁷⁴ Sziklay koncepciójával teljes egészében egyet tudok érteni, továbbá ezt kiterjeszteném egy teljes közigazgatási adatkezelésre, tulajdonképpen egy naplózási rendszer formájában, ahol az ügyfél végigkövetheti az eljárása során azt, hogy a személyes adatai honnan

⁷⁰ SZIKLAY Júlia: A NAIH információszabadság projektje. In: PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Szemelvények az információs jogokról – a rendszerváltástól napjainkig*. Budapest, Patrocinium, 2021. 267.

⁷¹ PÁLMAI Gergely – CSERNYÁK Szabolcs – ERDÉLYI Zoltán: Hiteles és megbízható adatok a nemzeti adatvagyon szolgálatában. *Pénzügyi Szemle*, 2021/1. különszám, 53.

⁷² HORVÁTH Anett: A digitalizáció és transzparencia vizsgálatának jogszabály adta keretei és lehetőségei nemzetközi összehasonlításban. *Acta Humana*, 2018/2., 65-66.

⁷³ SZIKLAY i.m. 271.

⁷⁴ Uo. 277.

hova vándorolnak, így a lehető legszélesebb körű transzparencia valósulhatna meg a közigazgatás berkein belül.

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 szükséges adatok nyilvánosságának és az adatok védelmének biztosítására és a felhasználók számára is könnyen, hosszú eljárások nélkül is elérhető.

3.4. Az esélyegyenlőség előmozdítása

Az esélyegyenlőség előmozdítása, mint a XXVI. cikk utolsó célkitűzése, minden bizonnyal elhanyagolt kérdés a jogirodalomban, de a gyakorlatban is egyaránt. Az esélyegyenlőség megteremtése – álláspontom szerint – a jogszabályok szintjén biztosított, azonban a gyakorlati megoldások jelentős hiányban szenvednek sokszor, továbbá a digitális esélyegyenlőtlenség továbbra is jelentős problémákat okoz. Az esélyegyenlőségnek tehát több dimenziójáról is beszélhetünk, ezért jelen fejezetben a fogyatékossgal élő személyek segítésére szolgáló és a digitális esélyegyenlőtlenséggel kapcsolatos megoldásokra szeretnék kitérni.

A 2022-es népszámlálás adatai alapján ma Magyarországon kicsivel 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 többek között a fogyatékossgal élő személyek infokommunikációs eszközökhöz való hozzáférhetőségét irányozza elő, mint kiemelt célt. Ha a fogyatékossgal élő személyek alaptörvényi védelmét vizsgáljuk, helytel-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.⁷⁵ Ilyen hétköznapi megoldásként

⁷⁵ HADI Nikolett: Az Alaptörvény és a fogyatékossgal élő személyek. (A rendelkezések értelmezése.) In: VARGA Norbert (szerk.): *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2011. 112.

jelenik meg az önkormányzati honlapok akadálymentesítése, ami a Belügyminisztérium által végzett kutatás alapján elég jelentős hiányosságokban szenved. A 2018-ban végzett kutatás alapján elmondható, hogy vizsgált oldalak háromnegyede esetében semmilyen, további egynegyede esetében pedig a legminimálisabb követelmény, a nagykontrasztú megjelenítés volt biztosított. További probléma, hogy a weboldalak nem szentelnek külön figyelmet a hátrányos helyzetű célcsoportokra, így az elektronikus ügyintézéshez, illetve önmagában a tájékoztatáshoz való jog – véleményem szerint – jelentős csorbát szenved. Ennek javítása érdekében Budai és Polyák a WCAG 2.0 szabvány bevezetését javasolta, amely tizennégy irányelvvel, mint pl. az észlelhetőség vagy érthetőség elvén nyugszik.⁷⁶ Látható tehát, hogy ugyancsak az „általános” probléma merül fel a fogyatékkal 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.⁷⁷ 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 vezetékes internethálózat. Álláspontom szerint ez azonban egy öngeneráló folyamat, mert amíg mindhárom dimenzió nem teljesül, addig az egyre inkább növeli a digitális szakadékot. Eerre elsődlegesen a digitális írástudás megteremtése volna a megoldás. Eerre már korábban tettek kísérletet a Digitális Közösség Programmal,⁷⁸ melynek következtében helyi szinten lehet, hogy lehetett érzékelni a hatásait, 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 a kötelező

⁷⁶ BUDAI Balázs Benjámín – POLYÁK Teréz: Az önkormányzati weboldalak akadálymentesítésének kérdései napjainkban. *Jegyző és Közigazgatás*, 2018/3., 32-34.

⁷⁷ WERNER Luca: A digitális esélyegyenlőség megteremtésének lehetőségei a legelmaradottabb vidéki területeken. *Digitális egyenlőtlenségek az Ormánságban. Esély*, 2023/1., 38.

⁷⁸ KITTA Gergely – BÓDI Gábor: A Digitális Közösségi Program. *Új Nemzeti Érdek*, 2013/5., 134.

informatikaoktatás, integrált képzési és eszköztámogatási programok a halmozottan hátrányos térségekben vagy a célzott célcsoportokat támogató felzárkóztató képzések.⁷⁹ Harsági Viktória szerint azonban nehéz olyan eszközöket találni, amelyek hatékonyak és képesek az esélyegyenlőség tényleges érvényesülésének megteremtésére.⁸⁰ 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.⁸¹ 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.⁸² 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.

Összefoglalva tehát megállapíthatjuk, hogy mind a fogyatékossgal élők vonatkozásában, mind a digitálisan kevésbé edukáltak 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 elmaradottabb 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.

⁷⁹ BUDAI Balázs Benjámin: A digitális kompetencia növekvő szerepe. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2022/2., 52-54.

⁸⁰ HARSÁGI Viktória: Az információs technológia felhasználhatóságának határai a polgári eljárásjogban. In: NÉMETH János – VARGA István – CSERBA Lajos: Egy új polgári perrendtartás alapjai. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 317.

⁸¹ Uo. 319-320.

⁸² Uo. 320.

4. A digitális állampolgárság, mint a XXVI. cikk manifesztálódása

A XXVI. cikk dogmatikai, illetve az egyes célkitűzések gyakorlati központú megközelítése után a dolgozat másik központi kérdésére kell választ keresnünk. A digitális állampolgárság koncepciója Észtországban már a rendszerváltás után, Európában a 2010-es években jelent meg, Magyarországon pedig 2022 végén került elfogadásra a Nemzeti Digitális Állampolgárság Program. Ezt követően rövid időn belül elfogadásra került a Dáptv., amely – mondhatni – gyökeresen megváltoztatta az e-közigazgatás rendszerét, kezdve azzal, hogy a jelenlegi e-ügyintézési törvényt, a 2015. évi CCXXII. törvényt (továbbiakban: Eüsztv.) teljes egészében hatályon kívül helyezi és 2024. július 1-től a Dáptv. egyes rendelkezései hatályossá válnak. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkalmazónak közel fél éves felkészülési ideje áll rendelkezésére, hogy átálljon a digitális állampolgárság rendszerére. Jelen fejezetben bemutatom tehát röviden a digitális állampolgársághoz vezető utat és választ keresek a dolgozat címében feltett kérdésre, miszerint a cél, azaz a XXVI. cikkben foglalt elvárások megjelennek-e egy innovatív megoldásban, nevezetesen a digitális állampolgárságban.

4.1. A Dáptv.-hez vezető út

Magyarországon az elmúlt évtizedben gyakorlattá vált, hogy egy-egy jelentősebb változást stratégiák vagy reformok alapoznak meg. Nem történt ez másképp a Dáptv. esetében sem. Az egyes célkitűzésekkel való összefüggések vizsgálata előtt röviden érdemes kitérni a digitális állampolgárságot megelőző folyamatokra és jogszabályi környezetre, illetve a Dáptv.-nek alapul szolgáló Nemzeti Digitális Állampolgárság Programban foglaltakra.

Az e-közigazgatás kialakulása a 2000-es évek elejére nyúlik vissza.⁸³ A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020-ban már említésre került a digitális állam elképzelés, majd az Eüsztv. 2016-os, az Ákr. 2018-as hatályba lépésével egyértelművé vált egy lehetséges digitális állam elképzelés is. 2018-ban, a Digitális Jólét Program már egyértelműen olyan fejlesztési lehetőségeket irányozott elő, amit ma már a digitális állam fogalmi elemeinek tekinthetünk.

2022-ben jelent meg a Dáptv. „előfutárának” tekinthető Nemzeti Digitális Állampolgárság Program. A Digitális Magyarország Ügynökség (DMÜ) által kiadott program legfontosabb célja, hogy felhasználóbarát alapokra helyezze a közigazgatást és megteremtse az egyszerű és

⁸³ SÁNTHA György: A teljes körű elektronikus ügyintézés közigazgatási bevezetésének tapasztalatai – e-ügyintézési beszámoló az elmúlt évekről. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf., 2018/4. 53.

kényelmes ügyintézés feltételeit.⁸⁴ Emellett a DMÜ küldetéseként 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.⁸⁵

A digitális állampolgárság koncepciója alapvetően három technikai pilléren áll: az állami adatvagyon hasznosításán⁸⁶, a felhőtechnológia kialakításán⁸⁷ és a felhasználói élmény megteremtésén. Mindehhez szükséges egy megfelelő működési és szabályozási környezet is. A koncepció egyes elemeinek meghatározását az adott kérdés célrendszerének definiálásával teszi meg. A digitális állampolgárság négy alapszolgáltatás megvalósítását tűzi ki célul: az eSzemélyazonosítást, az ePostát, az eDokumentumkezelést és az eFizetést.

Ha a három alappillért nézzük, az adatvagyon hasznosítása külön törvényben került elfogadásra⁸⁸, a felhőtechnológia alkalmazására vonatkozóan nem hoz rendelkezést a Dáptv., ugyanakkor ennek lehetőségét sem zárja ki, annál nagyobb hangsúlyt helyez azonban a törvény a felhasználói élmény megteremtésére. A felhasználói élmény kapcsán érdemesnek tartom kiemelni, hogy a cél elsősorban a közigazgatás mobiltelefonokra optimalizálása, ami meg is jelenik a Dáptv.-ben, kérdés azonban, hogy egy egységes, átlátható és könnyen használható platformot sikerül-e kialakítani, amely egységesíti az összes korábbi applikációs megoldást. Az NDÁP által említett négy alapszolgáltatás⁸⁹, az életesemény-alapú ügykezelési rendszer⁹⁰, valamint a digitális személyiadat-tárca⁹¹ is egyaránt megjelenik a törvényben, tehát ami az NDÁP vázát képezi, az teljes egészében megjelenik a Dáptv.-ben is.

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 törvény jelentős része 2024. július 1-jén, a fennmaradó részek – a 80-81. §§ kivételével – 2024. szeptember 1-jén lép hatályba. Ennek megfelelően elemzésem a 2024. szeptember 1-jén

⁸⁴ Nemzeti Digitális Állampolgárság Program. Digitális Magyarország Ügynökség, Budapest, 2022. 4. Letöltés ideje: 2024.03.25. (<https://bit.ly/3JjcPI9>)

⁸⁵ Uo. 10.

⁸⁶ Ld. továbbá: SÁNTHA György – PRODÁN-PAPP Ágnes: Az adatkormányzás és az adatvezérelt kormányzás egymáshoz való viszonya. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/4., 51-59.

⁸⁷ Ld. továbbá: VARGA Ferenc: A személyesség kérdése a közigazgatási technológiai fejlődésének, valamint a közösségi platformok elterjedésének tükrében. *Glossa Iuridica*, 2020/3-4., 197-214.

⁸⁸ A nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról 2023. évi CI. törvény.

⁸⁹ Dáptv. 52. §

⁹⁰ Dáptv. 58. §

⁹¹ Dáptv. 59-61. §§

hatályos változatra épül, mivel – eltekintve a fent említett két szakasztól – ez a jelenleg ismert legteljesebb verziója a törvénynek.

4.2. A Dáptv. általános jellemzői

Jelen kutatásban nem kívánom részletesen ismertetni a Dáptv. teljes tartalmát, kizárólag a XXVI. cikkel való összefüggéseire és a törvény kérdéses vagy hibás elemeire kívánok rávilágítani. Ezeknek ismertetése azonban elengedhetetlen anélkül, hogy ne ismertessük a törvény szerkezetét és szabályozott területeit.

Mindenekelőtt a digitális állampolgárságot kell definiálni. A 8. § 8. pontja szerint a digitális állampolgárság az állampolgárok azon joga, amellyel digitálisan ügyet intézhetnek, szolgáltatást vehetnek igénybe. Ennek a fogalomnak az alapjogi minősítés körében kiemelt szerepe lesz. A törvény céljait szabályozó 1. § nem csak közjogi jellegű célokat határoz meg, mint pl. a digitális ügyintézés egységes keretei, hanem kifejezetten kitér a törvény a magánjogi jogviszonyok digitalizációjára is, nem csak a célok között, hanem a 109-110. §§-ban is, az elektronikus okiratok magánjogi jogviszonyokban betöltött szerepe tekintetében. A törvény személyi hatálya körében kiemeli a jogalkotó, 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. 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. Itt kerül bevezetésre a digitális állampolgár azonosító kifejezés is, amelyet a 8. § 9. pontja definiál is: ez egy olyan, matematikai módszerrel képzett, különleges adatra nem utaló számjegysor, amely egyedi és tartós azonosítóként a polgárt a digitális térben egyértelműen azonosítja. Ezzel tulajdonképpen azok az állampolgárok, akik igénybe kívánják venni a digitális állampolgárság által nyújtott szolgáltatásokat, újabb azonosítóval kell rendelkezniük. Ennek megalapozásaként 2023 decemberében módosították az Alaptörvényt és a XXVI. cikket kiegészítették a következő rendelkezéssel: „(2) Magyarországon – az (1) bekezdésben meghatározott célok érvényesítése érdekében – az ügyek digitális intézése elsőbbséget élvez, amelyhez az állam törvényben meghatározottak szerint mindenki számára egy egyedi digitális azonosítót biztosít. Az állam – a Kormány rendeletében meghatározott módon és körben – kezeli azokat az adatokat, amelyek az ügyek digitális intézéséhez szükségesek.” Az Alaptörvény XXVI. cikkének (2) bekezdésével teljes mértékben egyetérték, azonban két szempontból aggályosnak tartom egy újabb azonosító bevezetését. Egyrészt, a szakirodalom megoszlik abban a kérdésben, hogy a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat mennyiben

alkalmazható még a mai kor körülményei között. Véleményem szerint ma már nem áll fenn annak a veszélye, amit Sólyom László úgy fogalmazott meg, hogy egy olyan személyiségprofil hozhatna létre, „a totális ellenőrzés eszközévé válhat”. Azt gondolom, hogy a digitalizáció ilyen ütemű fejlődésében megvan arra a technikai keret és lehetőség, hogy a személyes adatok egyetlen igazoló szám vagy okmány esetében is elkülönülve maradjanak és csak azok férhessenek hozzá az adott adatokhoz, amely szervezetnek egyébként jogosultságuk van rá. Másrészt, ha elfogadjuk az előzőben felvetett szempontot, akkor tulajdonképpen bármely azonosító szolgálhat digitális állampolgár azonosítóként, akár a személyi igazolvány szám vagy – ha „használaton kívüli” azonosítót keresünk – akkor a CAN azonosító (card access number) is képes ellátni ezt a feladatot.

Az alapelvek és az értelmező rendelkezések szabályozása után a törvény a digitális állampolgárságra vonatkozó szabályrendszert taglalja. Mivel a Dáptv. 121. § értelmében az Eüsztv.-t a Dáptv. hatályon kívül helyezi, így az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások szabályozása is helyet kap az új törvényben. Külön kiemelendő, hogy a törvény külön részt szentel a digitális szolgáltatást biztosító és egyéb szervezetek informatikai együttműködésének szabályozására. Ebből is látható, hogy a digitális állampolgárság kérdése olyan interdiszciplináris kérdés, amelynek szabályozásában sem feledkezhetünk meg erről a jellegéről sem. Végezetül a záró rendelkezésekben 58 különböző feladat végrehajtásáról rendelkezik a Dáptv. a digitális állampolgárság megalkotása érdekében, valamint meghatározza – más kérdések mellett – a digitális állampolgárság bevezetésének ütemtervét.

4.3. Az állam hatékonysága a Dáptv.-ben

Az állam hatékonyságának fejlesztésére 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) bekezdéseiben. 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.⁹² Ezt a törvény más rendelkezései is megerősítik. A 22. § rendelkezései az e-dokumentumok

⁹² VESZPRÉMI i.m. 183.

kapcsán szintén erősítik a hatékonyságot, hiszen ezzel a teljes dokumentumkezelés digitalizálhatóvá válna. A videótechnológiás kapcsolattal történő ügyintézés, mint kapcsolattartási mód, értelmezhető az állam hatékonyságfejlesztésének eszközeként és akár még esélyegyenlőségi törekvésként is, azonban némi kritika megfogalmazható a rendelkezésekkel kapcsolatban, pl. kérdéses a videótechnológián keresztül történő aláírás-felvételezés mibenléte és indokolási kötelezettséggel járó döntés videótechnológián keresztüli közlésének megtagadása – véleményem szerint – nincs összhangban az Ákr. 85. § (4) és a Pp. 350. § (2) bekezdéseivel. Álláspontom szerint a Pp. és az Ákr. analógiáját alkalmazva biztosítani kellene az ügyfél számára az indokolási kötelezettséggel járó döntés közlésének lehetőségét, tekintettel az Alaptörvény XXVI. cikkébe foglalt esélyegyenlőségi rendelkezésekre is. A 42. § egyes bekezdései – álláspontom szerint – teljesen ellentétesek a Dáptv. alapelképzelésével. Az ügyfél-regisztrációs szerv előtti megjelenés tekintetében elmondható, hogy bár érthető a feltételezett jogalkotói szándék, a személyes regisztráció más módon, pl. Ügyfélkapun keresztül is biztosítható volna, így érdemes felülvizsgálni ennek a lehetőségét is. 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. Erre hozható példaként, 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, bár ennek részletszabályai és a két intézmény egymáshoz való viszonya egyelőre nem ismert. Külön pozitívum, hogy a jogalkotó nem zárkózik el a mesterséges intelligencia alkalmazásától sem, ahogyan a 47. § (5) – (7) bekezdéseiben tetten is érhető.

Végezetül egy általános hatékonyság-fejlesztési eszközt is meg kell említeni. Az előzetes és utólagos hatásvizsgálat – álláspontom szerint – egy elhanyagolt intézménye lett a jogalkotásnak. Az NKE kutatói is megerősítik, hogy az állam hatékonyságának megvalósításának tényleges eszköze az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat (kellene legyen).⁹³ Ez mindenképpen a jogszabályok hatékonyságát növelné, elősegítené a minőségi jogalkotást és egy szilárd, átlátható, igényekhez igazodó jogrendet teremtene azáltal, hogy megvizsgálnák a jogszabály működésének utólagos hatásait. Ez a Dáptv. esetében is fontos volna, de annak hatásvizsgálati lapja sem mutatta meg a lehetséges jövőbeli hatásait, így

⁹³ VÉRTESY i.m. 110.

különösen fontos volna nagyobb hangsúlyt fektetni a hatásvizsgálatok hatékony működésének visszaállítására.

4.3. Közzolgáltatások és a Dáptv.

A közzolgáltatások 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 közzolgáltatások színvonalának emelése akként is értelmezhető, hogy mely rendelkezések tekinthetők felhasználóbarát megoldásoknak. A közzolgáltatások 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 közzolgáltatások kérdése, amelyet a fent említett IX. fejezet szabályoz részletesen. A központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás jelentős része mind olyan közzolgáltatás, 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 és egyre inkább elősegíti a kívánt cél, a digitális állam elérését. Ugyanez igaz a digitális keretszolgáltatásokra is. Véleményem szerint a digitális keretalkalmazás, azon belül digitális személyiadat-tárca szolgáltatás az az innováció, amely leginkább megvalósítja a közzolgáltatások 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 találkozhatunk⁹⁴, így Magyarországon is szükségszerűvé vált egy ilyen keretalkalmazás és egy digitális irattárca megalkotása is. Mindemellett a törvény 108-110. §§-ai részletesen szabályozzák a nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó közfeladatokat ellátó szervek közzolgáltatásaira vonatkozó szabályokat, ezzel is elősegítve a közzolgáltatások színvonalának fejlesztését.

⁹⁴ Ld. továbbá: Árpád PAPP-VÁRY – Ilic DRAGAN – Jovana BRUSIN: Country Positioning with ICT – A Case Study of „E-Stonia”. In: Zeljko SUDARIC – Tunjica PETRASEVIC: *Conference Proceedings – 11th International Conference Development of Public Administration (Zbornik Radova Razvoj Javne Uprave)*. Vukovar, 2021. 335-349.

4.4. Transzparencia a Dáptv.-ben

A közügyek jobb átláthatósága nem kerül elő a normaszöveg szintjén a törvényben. 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 jogbiztonsági 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.

4.5. Esélyegyenlőség a Dáptv.-ben

Az esélyegyenlőség tekintetében hasonló hiányosságok mondhatóak el, mint a transzparencia esetén. Az 5. § (7) bekezdés szerint törekedni kell a digitális szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására fogyatékossgon 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 fogyatékossgal 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 fogyatékossgal élő személyek digitális állampolgársághoz való hozzáférésüket biztosítják.

5. Hogyan tovább? – A digitális állampolgárság jövője

„A digitalizáció a tegnap gyermeke, a ma valósága, a holnap formálója.”⁹⁵ A Fási Csabától származó idézet tökéletesen írja le azt a szituációt, amivel nap mint nap szembesülnie kell az államnak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kihívásokkal szemben ne tenne lépéseket az állam, kérdés azonban az, hogy mindezek a lépések elégségesek-e, hibától (valamelyest) mentesek-e, illetve megfelelnek-e az Alaptörvény XXVI. cikkébe foglalt elvárásoknak. A dolgozat lezárásaként tehát számot kell vetni arról, hogy milyen további fejlesztési lehetőségek állnak még a közigazgatás előtt és a XXVI. cikk érvényesülése érdekében milyen feladatokat kell végrehajtania az államnak.

A közigazgatási szervezetek körében beszélhetünk egyrészt technológiai, másrészt társadalmi innovációról. Technológiai innováció esetében mindig egy olyan eszköz kerül bevezetésre, amelyet korábban nem alkalmaztak, társadalmi innováció esetén pedig ennek a technológiai innovációnak a hatására elindul egy olyan folyamat az ügyintézők és közigazgatási szervek, valamint az ügyfelek között, amelynek eredményeképp az ügymenetek hatékonyabbá, gyorsabbá és könnyebben hozzáférhetőbbé válnak.⁹⁶ A technológiai innovációkra az egyes célkitűzések elemzése során számos példát láthattunk, mindezen példák tárháza azonban végtelen mennyiségű lehetőséget hordoz magában, ezért is érdemes az államnak „nyitott szemmel járnia” az újabb és újabb fejlesztési lehetőségekhez szükséges eszközök beszerzése iránt, hogy a digitális állam állandóan magas szintű minőséget tudjon képviselni. Azon túl tehát, hogy az államnak a lehető legfejlettebb technológiai megoldásokkal kell rendelkeznie, nem feledkezhetünk meg a befogadó oldaláról sem, ahol elsősorban a hozzáférhetőségnek, a felhasználóbarát alkalmazásmódnak és a digitális kompetenciáknak tulajdonítottunk jelentős szerepet. Kérdésként merül fel azonban az, hogy ha mégis ennyire mozgékonyá vált az elmúlt évtizedben a technológia és jog kapcsolata, akkor ki tudja-e állni az idő próbáját az Alaptörvény XXVI. cikke? Csáki-Hatalovics Gyula szerint kérdés továbbá az is, hogy képes-e betölteni alkotmányos intézményi funkcióját?⁹⁷ Mint láthattuk, az Alaptörvény elfogadása után 12 évvel időszerűvé vált az, hogy egy második bekezdéssel is kiegészüljön az addig egyszer sem módosított rendelkezés. Alkotmányos intézményi funkciójának jelentőségét pedig mi sem

⁹⁵ FÁSI Csaba: Gondolatok a digitalizáció hazai helyzetéről. In: MÉHES Tamás – TÉGLÁSI András (szerk.): *A jövő közigazgatás-tudománya: a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 56.

⁹⁶ CSEH Gergely – PAULOVIK Anita: A bürokratikus szervezetek információs infrastruktúrájának digitalizálása. *Multidiszciplináris tanulmányok*, 2021/2., 273.

⁹⁷ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben. In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 282.

tanúsítja jobban, mint a digitális állampolgárság jogintézménye, bár – véleményem szerint – a digitális állampolgárság hiányában közel sem beszélhetnénk ilyen erős alkotmányos pozícióról. Továbbá kérdés az is, hogy látva a digitális állam komplexitását, ennek az államcélként való szabályozása kellően indokolt-e? Véleményem szerint a digitális állampolgárság megjelenésével már nem pusztán csak egy államcélről beszélhetünk, hanem kialakult a digitalizáció mint alapjog vagy – pontosabban fogalmazva – a digitalizációhoz fűződő jogok alapjoggá váltak az elmúlt évek során. Maga a digitális állampolgárság definíciója is úgy fogalmaz, hogy az állampolgár jogai közé tartozik a digitális ügyintézés lehetősége, illetve – álláspontom szerint – a digitalizációhoz fűződő jog megfelel a Drinóczi Tímea által meghatározott szempontrendszernek is. Cseh Gergely már 2019-ben használta a kifejezést a helyi közszolgáltatások kapcsán, azzal, hogy elsősorban a digitális hozzáférhetőségről, mint alapjogról szól és megállapítja, hogy ha *expressis verbis* nem is jelenik meg alaptörvényi szinten, de az Eüsztv. és az Ákr. egyértelműen azzá teszi.⁹⁸ Emellett az olasz⁹⁹ és a spanyol¹⁰⁰ szakirodalom is már állást foglalt a digitális állampolgárság és a digitális jogok kapcsolatáról. A szerző állításaival teljesen egyetértek, a Dáptv. is ilyen módon teszi kiemelt jelentőségűvé a digitalizációhoz való jogot, azonban az elmúlt évek gyakorlata és a jelen kor körülményei – értem ezalatt azt a technológiai változásokat és azt, hogy a XXVI. cikk hosszú idő után alkalmazott államcél lett – egyértelműen megkövetelik a digitalizációs alapjog deklarálását az Alaptörvényben. Ez implicite rögzítésre került az Alaptörvény módosításával, azzal, hogy a (2) bekezdés szerint az ügyek digitális intézése elsőbbséget élvez a XXVI. cikkben meghatározott célkitűzések érdekében. A Dáptv. első törvénytervezete is úgy fogalmazott a 6. §-ban, hogy a felhasználót 'megilleti a jog', hogy a digitális szolgáltatást biztosító szervezet előtt digitálisan intézhessen az ügyeit, végül a normaszövegben azonban már csak jogosultságként kerül ez megfogalmazásra. Tehát egy óvatos utalást tesz a jogalkotó, amely utal a XXVI. cikk alapjogiasodására, explicit módon azonban nem mondja ki, hogy a digitalizációhoz fűződő jog deklarálásra került. Ezért javaslom ennek egyértelműsítését az Alaptörvényben. Kérdés továbbá az is, hogy ezen alapjog esetleges rögzítése hogyan érintené a jelenlegi XXVI. cikk tartalmát. Álláspontom szerint járható megoldás az a lehetőség is, hogy a digitalizációs alapjog megteremtésével az államnak nem csupán törekvéssel kell fordulnia az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazása felé, hanem mint alapjog érvényesülésének

⁹⁸ CSEH (2019) i.m. 18.

⁹⁹ Anna SIMONATI: Administrative Transparency Through Access to Documents and Data in Italy: Lights and Shadows of a Principle in Transformation. *ELTE Law Journal*, 2018/1. 29-46.

¹⁰⁰ Luci PANGROZIO – Julian SEFTON-GREEN: Digital Rights, Digital Citizenship and Digital Literacy: What's the Difference? *Journal of new approaches in educational research*, 2021/1. 15-27.

követelményeként és nem kizárt az a megoldás sem, hogy a jelenlegi tartalommal fennmaradna a XXVI. cikk. Jelen körülmények között azt gondolom, hogy nincsen arra reális esély, hogy alapjogi követelményként jelenjen meg a digitalizáció teljeskörű megvalósítása, azonban – véleményem szerint – idővel öngerjesztő módon ki fog alakulni a digitalizáció alapjogi jellege és ehhez kapcsolódóan alapjogi követelményként is annak fenntartása. Ezt nagyban befolyásolja a közigazgatás és az állampolgárok hozzáállása a digitális állampolgárság jogintézményéhez.

Összegezve a kutatásban bemutatott szempontokat, javaslatokat, a következő *de lege ferenda* javaslatok fogalmazhatóak meg a digitális állampolgársággal kapcsolatban:

- Mindenekelőtt a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény némely szakaszainak módosítása szükséges az Alaptörvény XXVI. cikk és Dáptv. célkitűzéseinek való megfelelés érdekében.
- A digitalizáció, mint alapjog explicit megteremtése az Alaptörvényben.
- A hatásvizsgálat hatékony működésének visszaállítása és szigorúbb szabályok megállapítása a hatásvizsgálat megalkotására és elfogadására vonatkozóan.
- Az állam hatékonyságának eredményessége érdekében meghatározott, jelenleg is alkalmazott technológiai eszközök fejlesztése, különös tekintettel az e-személyi igazolvány, az e-azonosítás, az e-aláírás, a chatbotok, a mobilapplikációk, a robotizált folyamatautomatizáció, valamint a mesterséges intelligencia szabályrendszerének felülvizsgálatára, javaslatok tételére és megvalósítására a gyakorlatban.
- A központi és helyi szintű közszolgáltatások rendszerének fejlesztése, a remunicipalizációs folyamatok csökkentése egyes közszolgáltatások színvonalának fenntartása érdekében, valamint a közszolgáltatások teljesítménymutatóinak megismerhetőségére vonatkozó rendelkezések visszaállítása.
- Egy átfogó reform előirányozása a közügyek jobb átláthatósága érdekében, különös tekintettel a közérdekű adatok körében felmerülő kérdésekre.
- A digitális szolgáltatások körében egy monitoring rendszer megalkotása, amelynek keretei között az állampolgárok szabadon ellenőrizhetik adataik mozgását és nyomon követhetik saját eljárásuk lefolytatását digitális naplózáson keresztül.
- Az esélyegyenlőség megvalósítása érdekében egy átfogóbb szabályozás megteremtése akár a Dáptv.-ben, akár más jogszabályokban, abból a célból, hogy a fogyatékkal élő személyek vagy a digitális kompetenciában hiányt szenvedő állampolgárok egyaránt hozzáférhessenek a digitális szolgáltatásokhoz.

- A közigazgatási informatika mihamarabbi fejlesztése, különös tekintettel az interoperabilitás teljeskörű, minél szélesebb nyilvántartási kört felölelő megvalósítására.
- A XXVI. cikk célkitűzéseit alapul véve időszakonkénti ügyfélelégedettség-mérés, amely visszacsatolást ad az állam számára a XXVI. cikk és a digitális állam koncepció érvényesüléséről.

Hogy mit hozhat a jövő? Milyen lesz a jövő közigazgatása 2030-ban, 2040-ben vagy éppen 2060-ban? Nem tudni. Ahogy azt sem tudhatjuk, hogy bevezetőben ismertetett fiktív állampolgársági eskü szövege mikor válhatna valósággá. Mindaz, ami ebben a dolgozatban szempontként vagy adott esetben kritikaként merül fel, pusztán a 2024. első negyedévi állapotokat tükrözi. A Dáptv. végrehajtási rendelete, egyéb kapcsolódó jogszabályok, iránymutatások egyelőre nem ismertek számunkra, ahogy az sem, hogy a cél tényleg szentesíteni fogja-e az eszközt és mindazok a remények, amelyeket a digitális államhoz és a digitális állampolgársághoz fűzünk, a gyakorlatban is realitássá tudnak-e válni. Álláspontom szerint ebben mindenkinek szerepe van, a jogalkotótól, a jogalkalmazón át, egészen az egyszerű állampolgárokig. Ezért ahhoz, hogy a cél ténylegesen szentesíteni tudja az eszközt, három alapvető feltételre van szükség: (1) a XXVI. cikkhez alkalmazkodó és fejlődőképes jogalkotásra, illetve jogalkalmazásra, (2) ügyfél- és technológiaközpontú jogalkalmazókra (elsősorban a közigazgatásban) és (3) nyitott, befogadni kész (digitális) állampolgárookra. Véleményem szerint jó úton halad a magyar közigazgatás ennek megvalósítása felé és így – Örkeny Istvánt idézve – bizakodva nézhetünk a jövőbe.

Irodalomjegyzék

Felhasznált irodalom:

1. BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2019.
2. BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás: Fogalomtár. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2016.
3. BUDAI Balázs Benjámin: A digitális kompetencia növekvő szerepe. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2022/2.
4. BUDAI Balázs Benjámin – POLYÁK Teréz: Az önkormányzati weboldalak akadálymentesítésének kérdései napjainkban. *Jegyző és Közigazgatás*, 2018/3.
5. BUDAI Balázs Benjámin – VAJKAI András: A közzolgálat informatikai hatékonysága. *Infokommunikáció és jog*, 2014/2.
6. CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Az elektronikus közzolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2018/1.
7. CZÉKMANN Zsolt – CSEH-ZELINA Gergely – RITÓ Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban. *KözigazgatásTudomány*, 2022/2.
8. CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: Infokommunikáció az Alaptörvényben. In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012.
9. CSEH Gergely: Helyi e-közzolgáltatások alapjogi és gyakorlati vizsgálata. *Infokommunikáció és Jog*, 2019/2.
10. CSEH Gergely – PAULOVIKCS Anita: A bürokratikus szervezetek információs infrastruktúrájának digitalizálása. *Multidiszciplináris tanulmányok*, 2021/2.
11. CSERNY Ákos – FEKETE Letícia – KÁDÁR Krisztián – KOWALIK Tamás – TÓZSA Réka – UGRÓSDY Márton: Hatékony közigazgatás. In: KAISER Tamás – KIS Norbert: *A Jó Állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014.
12. Christoph DEMKE – Timo MOILANEN: *Effectiveness of publice service ethics and good governance in the central administration of the EU-27*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012.

13. DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2007.
14. Yehezkel DROR: Transparency and Openness of Quality Democracy. In: Michael KELLY (szerk.): *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. Maastricht, NISPAcee – EIPA, 1999.
15. FÁSI Csaba: Gondolatok a digitalizáció hazai helyzetéről. In: MÉHES Tamás – TÉGLÁSI András (szerk.): *A jövő közigazgatás-tudománya: a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
16. FENYVESI Nóra: Robotszoftverek alkalmazása a Magyar Államkincstárban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/3.
17. Stephen. G. GRIMMELIKHUIJSEN – Mary K. FEENEY: Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, 2017/7-8.
18. HADI Nikolett: Az Alaptörvény és a fogyatékossgal élő személyek. (A rendelkezések értelmezése.) In: VARGA Norbert (szerk.): *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2011.
19. HARSÁGI Viktória: Az információs technológia felhasználhatóságának határai a polgári eljárásjogban. In: NÉMETH János – VARGA István – CSERBA Lajos: *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
20. HEGEDŰS Szilárd – MOLNÁR Petronella: Új trendek a közszolgáltatás menedzsmentben – a remunicipalizáció. *Taylor Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat*, 2020/1.
21. HOFFMAN István: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához. In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok*, 2006. Budapest, ELTE ÁJK, 2006.
22. HOFFMAN István: Szociális jog és az Alaptörvény. Az államcél és annak teljesülése. *Közjogi Szemle*, 2018/3.
23. HOHMANN Balázs: Chatbotok a kormányzati platformok szolgálatában. Alkalmazási követelmények és átláthatósági hatások. *Belügyi Szemle*, 2023/4.
24. HOHMANN Balázs: Közelebb vagy távolabb? – Gondolatok a fizikai kapcsolattartás hiányának és a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságának kapcsolatáról. In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, KRE ÁJK, 2021.
25. HORVÁTH Anett: A digitalizáció és transzparencia vizsgálatának jogszabály adta keretei és lehetőségei nemzetközi összehasonlításban. *Acta Humana*, 2018/2.

26. JÁMBOR Adrienn: Smart city: nemzetközi koncepciók a XXI. században. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2018/1.
27. JÓZSA Zoltán: A transzparencia és az európai államok közigazgatása. *Rendészet és Emberi Jogok*, 2011/3.
28. JUHÁSZ Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 2015/1.
29. KAISER Tamás: A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű „részrendszerek” összekapcsolása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/2.
30. KARDOS Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2003.
31. KAZAI Viktor Zoltán: Államcél. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
32. KÁNTÁS Péter: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle*, 2019/1.
33. Tarunabh KHAITAN: Constitutional Directives: Morally-Committed Political Constitutionalism. *Modern Law Review*, 2019/4.
34. KILÉNYI Géza: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. *Társadalmi Szemle*, 1995/11.
35. Jeff KING: Constitutions as Mission Statements. In: Denis J. GALLIGAN – Mila VERSTEEG (szerk.): *Social and Political Foundations of Constitutions*. New York, Cambridge University Press, 2013.
36. KITTA Gergely – BÓDI Gábor: A Digitális Közösségi Program. *Új Nemzeti Érdek*, 2013/5.
37. Matthias KLATT – Moritz MEISTER: Proportionality – a benefit to human rights? Remarks on the ICON controversy. *International Journal of Constitutional Law*, 2012/3.
38. KUN László: Mit jelent az okos közszolgáltatás? *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/4.
39. Maciej KUZIEMSKI – Gianluca MISURACA: AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, 2020/6.
40. LOVÁSZ János: A közigazgatás és az államcél viszonya. *Közigazgatástudomány*, 1944/5-6.
41. ORBÁN Anna: Ügyfél-elégedettség mint a hatékonyság egyik dimenziója. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2015/4.
42. PÁLMAI Gergely – CSERNYÁK Szabolcs – ERDÉLYI Zoltán: Hiteles és megbízható adatok a nemzeti adatvagyon szolgálatában. *Pénzügyi Szemle*, 2021/1. különszám

43. Luci PANGROZIO – Julian SEFTON-GREEN: Digital Rights, Digital Citizenship and Digital Literacy: What's the Difference? *Journal of new approaches in educational research*, 2021/1.
44. Árpád PAPP-VÁRY – Ilic DRAGAN – Jovana BRUSIN: Country Positioning with ICT – A Case Study of „E-Stonia”. In: Zeljko SUDARIC – Tunjica PETRASEVIC: *Conference Proceedings – 11th International Conference Development of Public Administration (Zbornik Radova Razvoj Javne Uprave)*. Vukovar, 2021.
45. REIBL Dávid – SÁNTHA György: A robotizált folyamatautomatizáció (RPA) lehetséges szerepe a közigazgatás működésének modernizálásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021/1.
46. SÁNTHA György: A teljes körű elektronikus ügyintézés közigazgatási bevezetésének tapasztalatai – e-ügyintézési beszámoló az elmúlt évekről. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf., 2018/4.
47. SÁNTHA György – PRODÁN-PAPP Ágnes: Az adatkormányzás és az adatvezérelt kormányzás egymáshoz való viszonya. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/4.
48. SCHMIDT Péter: Még egyszer a szociális jogok természetéről. *Acta Humana*, 1994/14.
49. Anna SIMONATI: Administrative Transparency Through Access to Documents and Data in Italy: Lights and Shadows of a Principle in Transfromation. *ELTE Law Journal*, 2018/1.
50. SZABÓ Balázs: Jó gyakorlatok a mobilapplikációk okmányügyi mint szakigazgatási célú felhasználására a V4-es országokban és az EU-ban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2020/2.
51. SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SÜLYÖK Gábor: 19. § Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.
52. SZIKLAY Júlia: A NAIH információs szabadság projektje. In: PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Szemelvények az információs jogokról – a rendszerváltástól napjainkig*. Budapest, Patrocinium, 2021.
53. TÉGLÁSI András: A szociális biztonság alkotmányos védelme az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után. *Acta Humana*, 2019/2.
54. TÉGLÁSI András: *A szociális jogok alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
55. TORMA András – CZÉKMANN Zsolt – NYITRAI Péter – SZABÓ Balázs – RITÓ Evelin – CZIBRIK Eszter – CSEH Gergely: Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/1.

56. Stavros TSAKYRAKIS: Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*, 2009/7.
57. Colin VAN NOORDT – Gianluca MISURACA: New Wine in Old Bottles: Chatbots in Government. Exploring the Transformative Impact of Chatbots in Public Service Delivery. In: Panos PANAGIOTOPOULOS et al. (szerk.): *Electronic Participation. ePart 2019. Lecture Notes in Computer Science*. Cham, Springer, 2019. 49-59.
58. VARGA Ferenc: A személyesség kérdése a közigazgatási technológiai fejlődésének, valamint a közösségi platformok elterjedésének tükrében. *Glossa Iuridica*, 2020/3-4.
59. VESZPRÉMI Bernadett: Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2018/2.
60. VÉRTESY László: 3. A közigazgatás alapelvei. Jogállapot és hatékonyság. A jogállami közigazgatás. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC, 2020.
61. WERNER Luca: A digitális esélyegyenlőség megteremtésének lehetőségei a legelmaradottabb vidéki területeken. Digitális egyenlőtlenségek az Ormánságban. *Esély*, 2023/1.

Magyar jogforrások:

1. Magyarország Alaptörvénye
2. 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
3. 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról (hatályon kívül)
4. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
5. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
6. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
7. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
8. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
9. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
10. 2023. évi CI. törvény a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról
11. 2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól

Európai uniós jogforrások:

1. 910/2014/EU rendelet a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
2. 2016/679 (EU) rendelet 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
3. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2102 irányelve (2016. október 26.) a közszférabeli szervezetek honlapjainak és mobilalkalmazásainak akadálymentesítéséről

Bíróági, hatósági gyakorlat:

1. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat
2. 595/B/1992. AB határozat
3. 35/1994. (VI. 24.) AB határozat
4. 652/G/1994. AB határozat
5. 145/B/1997. AB határozat
6. 197/B/2002. AB határozat
7. 1/2014. (I. 21.) AB határozat
8. 14/2014. (V. 13.) AB határozat
9. 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat
10. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat
11. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat
12. 9/2021. (III. 17.) AB határozat
13. 3044/2021. (II. 19.) AB végzés
14. 6/2022. (IV. 26.) AB határozat
15. 3194/2022. (IV. 29.) AB határozat

Internetes források:

1. Digitális Jólét Program 2.0. Budapest, 2017. (bit.ly/3VQWc7W)
2. Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. Budapest, 2015. (bit.ly/43PyKK0)
3. Nemzeti Digitális Állampolgárság Program. Digitális Magyarország Ügynökség, Budapest, 2022. (<https://bit.ly/3JjcPl9>)