



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

Doktorandusz tanulmányok 9.

‘STABILITY AND ADAPTABILITY’
Selected doctoral studies

*

‘ÁLLANDÓSÁG ÉS ALKALMAZKODÁS’
Válogatott doktorandusz tanulmányok

Szerkesztette:
BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS Anett

PÁZMÁNY PRESS

‘STABILITY AND ADAPTABILITY’

Selected doctoral studies

*

‘ÁLLANDÓSÁG ÉS ALKALMAZKODÁS’

Válogatott doktorandusz tanulmányok

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

DOKTORANDUSZ TANULMÁNYOK 9.
Sorozatszerkesztő: *Bándi Gyula*

‘STABILITY AND ADAPTABILITY’

Selected doctoral studies

*

‘ÁLLANDÓSÁG ÉS ALKALMAZKODÁS’

Válogatott doktorandusz tanulmányok

Szerkesztette:

BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS Anett

PÁZMÁNY PRESS

Budapest

2023

A kötet kéziratának lektorálásában közreműködött:

Ádány Tamás
Bándi Gyula
Békés Ádám
Harsági Viktória
Gyulai-Schmidt Andrea
Láncos Petra Lea
Pogácsás Anett
Szabó István
Szilágyi Pál Béla

Köszönjük szépen Tasi Csengének a szerkesztéshez nyújtott segítségét!

© Szerkesztő, szerzők, 2023

© PPKE JÁK, 2023

ISSN 2064-4078

ISBN 978-963-308-507-3

Kiadja: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Komáromi László dékán

Szerkesztés, tördelés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a PPKE Egyetemi Nyomdában
Felelős vezető: Ulrich-Hesz Margit

CONTENT – TARTALOM

‘STABILITY AND ADAPTABILITY’

Foreword	11
Douaa ZAIDAN The Organized Crime. Organized crime activities in the European Union during the COVID-19 pandemic	13
Elham ALMOGRABY International Arbitration. The Impact of Sanctions on International Arbitration in Russia	35
Huthaifa ALBUSTANJI New EU Cybersecurity Legislations: Challenges and Ramifications	55
Krisztián KOVÁCS Declaration of Insolvency in Liquidation Procedure	77
Dávid PETRI BBS is an ABS? The Effectiveness of a new Method in terms of Risk Assessment in the Workplace	99
Bálint VITKOVICS A Comparative Analysis of Artificial Intelligence in the United States of America and the European Union	115

‘ÁLLANDÓSÁG ÉS ALKALMAZKODÁS’

Előszó	135
BALÁZS Zsolt A személyes szabadság és a Büntető Perrendtartás a XIX-XX. század fordulóján	137

BARTL Bálint A környezetközpontú irányítás egyházi szervezeteknél vizsgált alkalmazási lehetőségei német példák alapján.....	153
BUTOR Gábor Az ingatlan fogalmának meghatározásával kapcsolatos kérdések az általános forgalmi adózás területén	171
FEKETE Gábor Videokonferencia alkalmazása a határon átnyúló bizonyításfelvétel során a polgári perben. A hagyományos és az online videokonferencia-platformok tükrében	183
FERDICS Andrea A többes állampolgárság helyzete a V4-es országok viszonylatában.....	201
FORSTNER Róbert Az európai biztonsági környezet változásaira adott reakció az Europol szemszögéből.....	217
HORNÁK Virág Látélet: hogy vagy, munkaviszony?	235
IZSÁK-SOMOGYI Katalin Alkotmányos emlékezetünk mint az állandósult alkalmazkodás jelképe. Az alkotmányos érzelmek és a jogi emlékezet kapcsolata	251
KÓRÖSY Judit Az írásbelinek minősülő jognyilatkozatok tételes jogi szabályai.....	267
KOVÁCSNÉ MOLNÁR Anna A sértett büntetőeljárásbeli szerepének változásai. Történeti áttekintés Magyarországon.....	289
MAGYAR Áron Az Európai Unió szankciós jogalkotásának alapjogi kérdései az orosz–ukrán háború kapcsán. Közös érdekünk, vagy közérdekünk?...	309
MÉSZÁROS Árpád Szociális biztonsági megállapodások az Unión kívüli államokkal. Európai uniós jövőkép	323

MOZSONYI Norbert Mesterséges intelligencia alapú technológia. Digitális piacok, mint virtuális gazdasági birodalmak az adatvédelem tükrében	343
NÉMETH Kata Az európai bűnügyi együttműködés eszközrendszere. Az európai elfogatóparancs gyakorlati hasznosulása.....	359
NÓGRÁDI Krisztián Valóság-hű tényállás kontra perhatékonyság. Avagy a szakértői bizonyítás szükségességének kérdése a közlekedési bűncselekmények elbírálásában.....	379
ÓDOR Éva A fogyasztók védelmét szolgáló intézményrendszer alakulása – különös tekintettel a bírósági eljárásokra. Megoldási javaslat a devizahiteleket érintő perekre	397
PÁLL Imre Borisz A személyes adatok közigazgatási típusú védelmének lehetőségei a történeti alkotmány vívmányai tükrében. Állandóság és változás a XXI. században	413
PÓCZ Réka Offshore és a compliance. Az orosz oligarchák által tulajdonolt (offshore) vagyonelemek, és azokat érintő szankciók.....	433
RÁTH Olivér Az Alaptörvény N) cikke, jogirodalmi megközelítések.....	449
SÁRDI Orsolya A mű egységének védelme és idézés a képzőművészeti alkotások esetén...	475
SZALAY András Az Activision felvásárlásának jogi kérdései. Avagy hogyan szerezhetette meg a Microsoft a videojáték-piac egyik legmeghatározóbb stúdióját az állandóság jegyében?	491
SZITA Natasa A munka és a magánélet közötti egyensúly az uniós jog tükrében.....	511

SZÖLLŐSI-BARÁTH Szabolcs A <i>clausula rebus sic stantibus</i> és a közbeszerzési szerződések módosítása	529
SZŰCS Dániel Emberkereskedelem. Az ókori rabszolgaság modern köntösben	547
TENGÖLICS Zsófia Márta A mezőgazdasági üzem definíciójának alkalmazkodása a közös agrárpolitika által megteremtett állandóságban	567
TÓTH Kordélia A végrehajtásban érvényesülő egyensúlyi tényezőkről általában	579
TÓTHNÉ LAKATOS Mária Az 1568-as tordai országgyűlés vallásszabadságot érintő körülményei. A magyar alapjogi gondolkodás és a keresztény kultúra alapjainak megteremtése	595
VÉN Gergely A közbeszerzési tanácsadás és a rá vonatkozó szabályozás rövid története.....	619

‘STABILITY AND ADAPTABILITY’

FOREWORD

It becomes clear for a lawyer from the very beginning of his or her undergraduate studies that the ability to practice the art of “good and just” can not be achieved simply by the mechanized learning of certain legal texts. It also becomes clear at an early stage that it requires – in addition to a grasp of the relevant issues – the ability to think and reason dogmatically and systematically, the constant search for truth, and even a high level of empathy. The list could be continued, but on the occasion of our doctoral conference in the winter of 2023, we would like to draw the attention to the importance of the ability to find the magic balance between stability and adaptability, which is also crucial, and which can be improved. This ability needs to be applied to a wide range of contexts and tasks, yet success still can only be temporary. Constant adaptation is a characteristic feature of all fields of law, even if the rate and depth of change will vary from one area to another, from one issue to another, from one set of principles to another, from one starting point to another. Whether it is personal freedom, multiple citizenship, social security agreements or the impact of artificial intelligence-based technologies on digital markets, there is a need for both stability and adaptation from the legislator. The law deals with such delicate balances, and the very notion of stability and the meaning of adaptation is so colourful, that each topic, from religious freedom to enforcement law to work-life balance, requires a completely different approach from this point of view. The diversity of the approaches to the issues raised by the excellent papers in this volume is illustrated by the lively debate that accompanied their presentation at our conference. The need for a collision of scientific opinions is crucial, since scientific excellence begins by weighing up the smallest of scales: taking all the factors into account, examining all the effects and counter-effects,

in order to find the perfect balance. We are convinced that all the writings in this volume “carry a lot of weight”!

Budapest, 29 December 2023

Dr. Gyula BÁNDI, DSc
Professor,
Head of the Doctoral School
of Law and Political Sciences
at the Pázmány Péter
Catholic University

Dr. Anett POGÁCSÁS
Associate Professor,
Coordinator of the Doctoral School
of Law and Political Sciences
at the Pázmány Péter
Catholic University

THE ORGANIZED CRIME

Organized crime activities in the European Union during the COVID-19 pandemic

Douaa ZAIDAN*

1. Introduction

The COVID-19 pandemic has presented unprecedented challenges to societies, economies, and governance structures worldwide, and the European Union is no exception. Amidst the chaos and uncertainty wrought by the pandemic, another insidious threat has emerged: organized crime. As governments and law enforcement agencies across the EU grappled with containing the virus and managing its socio-economic fallout, criminal organizations quickly adapted to exploit new opportunities and vulnerabilities.

This paper seeks to explore the multifaceted impact of the COVID-19 pandemic on organized crime activities within the European Union. By examining how criminal networks have adapted their strategies and operations in response to the pandemic-induced disruptions, we aim to shed light on the evolving dynamics of organized crime in this unprecedented context. The pandemic has reshaped the landscape of organized crime in the EU, leading to shifts in criminal enterprises, tactics, and targets. From the trafficking of counterfeit medical supplies and illicit pharmaceuticals to the proliferation of cybercrime and fraud schemes, criminal networks have capitalized on the fear, uncertainty, and vulnerabilities engendered by the health crisis. Moreover, the economic hardships faced by individuals and businesses have heightened susceptibility to corruption, money laundering, and exploitation, further exacerbating the impact of organized crime on communities across the EU.

* PhD Student, University of Miskolc.

In response to these challenges, EU member states have mobilized efforts to strengthen law enforcement cooperation, enhance cyber security measures, and combat the proliferation of illicit activities facilitated by the pandemic. Collaborative initiatives, joint operations, and information-sharing mechanisms have been established to disrupt criminal networks, dismantle illicit supply chains, and safeguard public health and security. Despite these efforts, the dynamic nature of organized crime and the complexities of the pandemic continue to pose significant challenges to effective law enforcement and crime prevention strategies within the EU. As the region navigates the recovery phase and transitions to a post-pandemic era, it is imperative to assess the impact of organized crime during the COVID-19 pandemic comprehensively and to identify lessons learned and best practices to inform future responses and resilience-building efforts. By fostering collaboration, innovation, and adaptability, the EU can strengthen its collective response to organized crime and mitigate the enduring consequences of the pandemic on security, prosperity, and societal well-being. Through this paper, we endeavor to contribute to a deeper understanding of the intersection between organized crime and the Covid-19 pandemic, and to inform policy discussions and initiatives aimed at addressing this pressing challenge within the European Union.

2. The behaviors of criminal organizations during the COVID-19

The COVID-19 pandemic has fundamentally changed the world and inevitably influenced people's behaviors including the likelihood of crime and deviance. Emerging empirical evidence suggests a decline in certain crimes (e.g., theft, robbery, and assault) but also proliferation of different violent behaviors and cybercriminal activity during the pandemic. To explain those trends, we draw on existent theories and elaborate on how crime and violence have been affected by the changes in people's daily routines and accumulated stressful conditions. However, as recent crime trends appear to be largely inconsistent and vary across social groups and contexts, we argue that social scientists need to pay particular attention to the differential experiences related to crime and violence during this global crisis. Specifically, because of the disproportionate experience of violence by vulnerable groups including minorities and women as well as the unique cross-national variations in deviance, more nuanced approaches to understanding causes of crime are warranted. We also discuss the limitations

of present research and provide recommendations for the development of comparative and multi-disciplinary studies on criminal and deviant behaviors that are influenced by human crisis situations.

2.1. Routine Activities Theory

Routine Activities Theory (RAT) by Lawrence E. Cohen and Marcus Felson provides an explanation of the recent changes in crime patterns during the pandemic. Cohen and Felson (1979) argue that criminal events occur when there is a convergence of three critical components in time and space: (1) a motivated offender, (2) a suitable target such as a person or property seen as fitting for an offender, and (3) an absence of guardianship such as having little to no people witnessing and preventing these criminal events (e.g., police, school officials, etc.). The authors emphasize that the occurrence of all three elements at once, or the convergence, increases the likelihood of a criminal event, whereas, in the absence of one of these factors, an opportunity for crime is less likely to arise¹. Whereas certain crimes have decreased since the pandemic started, other types of crime in physical spaces have increased, largely due to the lack of capable guardianship. Given that many businesses have been forced to shut down or have limited hours and less staff available, there have been fewer individuals to witness and deter likely offenders from committing acts of burglary in commercial and non-residential areas and vehicle theft in parking structures and garages². Overall, consistent with RAT, the vulnerability to different cybercrimes, along with the lack of guardianship in cyberspace, make many individuals suitable targets for motivated offenders during the pandemic. However, as the broader scope of cybercrime victimization remains largely unknown, more research is needed on understanding the process of convergence of the three factors outlined by RAT in cyberspace. Additionally, there have been calls to focus more on the “capable guardianship” component and, specifically, the appropriate strategies and guidelines promoting cybersecurity in the everchanging complexity of the cyberworld.

Implications for RAT and future research Routine Activities Theory has been one of the most common frameworks used to explain how the differential

¹ L. E. COHEN – M. FELSON. Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, Vol. 44. (1979) 588–608.

² Matthew ASHBY: Initial evidence on the relationship between the coronavirus pandemic and crime in the United States. *Crime Science*, Vol. 9., N. 1. (2020).

distribution of motivated offenders, vulnerable victims, and capable guardians have shaped the decrease in some types of crime (e.g., assault, robbery, theft, residential burglary) and increase in other types of crime (e.g., cybercrime, non-residential, commercial burglary, vehicle theft) during the COVID-19 pandemic³, however, recent studies have revealed the variation in crime across social contexts and regions, time periods, and types of deviance. For example, the changes in crime rates have been inconsistent in the weeks and months following the lockdown orders, and several studies have failed to discover any changes in certain crimes.

This suggests that to better understand trends in crime during the COVID-19 pandemic, more research and theorizing are needed focusing on various interrelationships between the convergence of the three factors outlined by RAT, characteristics of social contexts, and different COVID-19-related policies and rules. For example, researchers could explore how characteristics of countries, such as their culture, economy, and policy choices, interact with the likelihood of convergence of motivated offenders, vulnerable victims, and capable guardians to shape a criminal opportunity. In addition, whereas RAT does not focus on causes of criminal motivation, it is important to further integrate RAT and other perspectives to explore how certain conditions could play a role in whether offenders will ultimately get motivated to engage in crime given the opportunity during the pandemic.

2.2. Theory of Stress during the COVID-19 pandemic

Besides the drastic changes in daily routines during the COVID-19 pandemic, people around the globe have been experiencing increased stress. Since the start of the pandemic, many individuals have faced numerous critical strains in daily lives including loss of employment, death of loved ones, social isolation, concerns about the vaccine, and many other pandemic-related issues. As a result, many people have experienced negative emotions, which might have been further exacerbated by the inability to use healthy coping mechanisms such as

³ Jose Roberto Balmori DE LA MIYAR – Lauren HOEHN-VELASCO – Adan SILVERIO-MURILLO: Druglords don't stay at home: COVID-19 pandemic and crime patterns in Mexico City. *Journal of Criminal Justice*, Vol. 72. (2021a)

talking to a loved one or using social services⁴ Thus, due to the increased stress and negative emotions coupled with the lack of legitimate coping strategies, it is possible that the global pandemic could both, directly and indirectly, cause issues with deviance and violence.

The conditions during the COVID-19 pandemic have undoubtedly contributed to producing various types of strains. The financial and economic constraints, such as minimal employment opportunities and limited income, can be described as a failure to achieve goals as well as the removal of positive stimuli due to being laid off⁵. In addition, legislative responses to the COVID-19 virus, such as stay-at-home orders and social distancing restrictions, could be perceived as various forms of negative stimuli. Negative relationships between partners or family members can also be more apparent as people have become limited in their mobility and social interaction. The removal of positive stimuli is also evident when people lose their loved ones or are unable to interact with others. With limited interaction⁶, coupled with multiple hardships, individuals may seek new forms of coping strategies as other forms may no longer be accessible during the pandemic.

Recent empirical studies have elaborated on the consequences of stressful conditions during the COVID-19 pandemic. As individuals have become more socially isolated and stressed, this exacerbated different mental health problems including depression and anxiety among both adolescents and adults. Further, consistent with GST, studies have found an increased use of alcohol and cannabis among young people and adults to cope during the pandemic⁷ have shown that such stressful conditions as being personally affected by COVID-19 and experiencing childcare challenges increase the risk for substance use during the pandemic.

Whereas recent studies have shown unique crime trends during the pandemic, they have also suggested that crime and its causes may vary across regions, time

⁴ Alex PIQUERO – Jordan RIDDELL – Stephen BISHOPP – Chelsey NARVEY – Joan REID – Nicole PIQUERO: Staying home, staying safe? A short-term analysis of COVID-19 on Dallas domestic violence. *American Journal of Criminal Justice*, Vol. 45. (2020) 601–635.

⁵ Dae-young KIM – Scott PHILLIPS: When COVID-19 and guns meet: A rise in shootings. *Journal of Criminal Justice*, Vol. 73. (2021). <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2021.101783>

⁶ Jason L. PAYNE – Anthony MORGAN – Alex R. PIQUERO: COVID-19 and social distancing measures in Queensland, Australia, are associated with short-term decreases in recorded violent crime. *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 18. (2020) 100.

⁷ Thalia MACMILLAN – Matthew J. CORRIGAN – Kevin COFFEY – Christine D. TRONNIER – Donna WANG – Kathryn KRASE: Exploring factors associated with alcohol and/or substance use during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Mental Health and Addiction*, Vol. 20., N. 3. (2021) 1814–1823.

periods, and contexts, with some research providing mixed evidence on crime levels overall. This, in turn, calls into question the generality of existent theories and suggests the need to refine theoretical frameworks and research to better explain criminal behaviors during the COVID-19 pandemic. We argue that a closer evaluation of the differential vulnerabilities related to violence and crime across social groups and contexts will help us provide a more comprehensive explanation of causes of crime during and post pandemic.

3. The history of organized crime in European Union

The term ‘organized crime’ is often used with the presumption of a clear and unified concept, but it is, in reality, a fluid and complex construct that varies depending on perspective. Different observers lump together various aspects of the social landscape, resulting in divergent understandings. While these phenomena are genuine, they are synthesized into a unified context only at the linguistic and cognitive level. Consequently, the debate on organized crime reveals not a single, agreed-upon understanding, but rather three distinct notions. One perspective views organized crime primarily as ‘crime’, characterized by sophistication, continuity, and rationality compared to sporadic criminal behavior. Another perspective emphasizes the ‘organized’ aspect, focusing on the interconnectedness of offenders rather than the specific crimes committed. Finally, there is a view that sees organized crime as a manifestation of concentrated power, whether in the form of an underworld government or alliances between criminals and political and economic elites, signifying a systemic condition. Across Europe, consensus exists that each country grapples with organized crime issues, as evidenced by annual reports to Europol and participation in international agreements aimed at addressing various criminal activities associated with organized crime.

The apparent consensus now dominating much European official and media discourse is astonishing since until the late 1980s organized crime was considered a problem that concerned only a limited number of countries: primarily the United States and Italy, with the eventual addition of Japan, China, and Colombia. Before the watershed date of 1989⁸, the scientific communities, political leaderships, and public opinions of virtually all European countries

⁸ Cyrille FIJNAUT – Letizia PAOLI (ed.): *Organized Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht, Springer, 2004.

aside from Italy considered themselves largely unaffected by organized crime. True, popular fiction, TV programmes and movies about the mafia had already enjoyed great success throughout the Western world. In all European countries except Italy, however, these were enjoyed by informed and casual consumers alike, all with the serene conviction that organized crime had nothing to do either with their countries or, even less, with their own personal lives. Fascinating as it was, organized crime was perceived – and presented by the media – as exotic and far removed. This perception started to change in the 1980s⁹. Several long-term processes and a variety of both far-reaching and localized historical events contributed to this change. Some of these changes and occurrences directly impinge on the activities and perpetrators typically associated with organized crime; others are related to them only indirectly.

3.1. Empirical variations and necessary analytical to assessing organized criminal activities in Europe

Among the first group, the most significant long-term change was undoubtedly the rise of the illegal drug industry. In virtually all Western countries since the 1970s this has become the largest and most profitable illegal market activity, attracting the greatest number of traditional underworld figures and fostering a re-conversion of professional crime to the drug business. Even according to the most conservative (and realistic) estimates, drug markets in the United States and western Europe have a yearly turnover of about USD 120 billion. This is a substantial figure, probably much larger than the turnover of any other illegal entrepreneurial activity, though reliable estimates exist for none of these. Since the late 1980s a second wave of expansion of European illegal markets has been triggered by the rising number of migrants from Second and Third World countries wishing to enter the European Union. Due to the restrictive migration policies of virtually all Western countries, this growing demand can only to a minimal extent be satisfied legally and has thus fostered the development of a veritable human smuggling and trafficking industry in both source and destination countries. Organized crime reports addressing the situation in a particular country or in a particular geographical region such as Europe commonly focus on ethnically defined ‘criminal groups’ and on ‘criminal

⁹ Ibid. 16.

activities'¹⁰. The problem is that broad categories such as these tend to be no more than superficial common denominators for the pooling of information from diverse sources about diverse phenomena.

Empirical variations and necessary analytical differentiations are often overlooked in current approaches to assessing organized criminal activities in Europe. Reports tend to categorize these activities based on certain offense types perceived as typically organized, prevalent, and threatening, using factors like reported offenses, profits, being most prevalent, and being most threatening by some implicit or explicit measure, including the number of reported offences, the estimated profits or the estimated damage. Without being able to go into any detail, there are three aspects worth noting regarding the situation in Europe. First, contrary to the notion that 'organized crime' is synonymous with the provision of illegal goods and services, predatory crimes such as fraud, theft, and robbery figure prominently in European enumerations of 'organized' criminal activities¹¹. For Europe as a whole the Council of Europe 'Organized Crime Situation Report' lists the following crime categories: trafficking in drugs, trafficking in human beings, smuggling of persons, cybercrime (including online fraud schemes), money laundering, and 'other activities' (including extortion, property crimes and smuggling), with economic crimes, mainly encompassing fraud and tax fraud, receiving special attention in a separate section. Europol, interestingly, does no longer highlight crime types since the replacement of the old 'EU Organized Crime Report' by an annual 'Organized Crime Threat Assessment', but focuses instead on five 'horizontal facilitating factors', document forgery and identity fraud, technology, misuse of the transport sector, exploitation of the financial sector, and globalization and borders¹². The second noteworthy feature of the crime landscape in Europe is its patchwork character. Illegal markets, especially, are neither evenly distributed across the continent, nor across individual countries. Perhaps best documented is the differential prevalence of types of illegal substances. According to the UN World Drug Report 2007¹³, the most popular narcotics in Europe overall are cannabis (annual prevalence among 15-64 year olds of 5.6%), cocaine

¹⁰ Europol Annual Report 2007. Brussels, Council Of The European Union, 28 March 2008. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7804-2008-INIT/en/pdf>

¹¹ 2005 EU Organized Crime Report. Public version. Brussels, Council Of The European Union, 17 November, 2005. <https://tinyurl.com/2fycpxkk>

¹² Annual report 2006. Europol, 06 Dec 2021. <https://tinyurl.com/4dujhrcz>

¹³ World Drug report, 2007. United Nation Publications, 2007. <https://tinyurl.com/4rjh6p2>

(0.75%), heroin (0.6%), ecstasy (0.6%), and amphetamines (0.5%)¹⁴. However, there are substantial cross-national variations. According to recent estimates by the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, annual use of cannabis among adults, for example, ranges from 0.8% to 11.3% of cocaine from 0.1 to 2.7%, and of ecstasy from 0.0 to 3.5%¹⁵. This means that substances may be virtually absent from certain national drug markets while playing a prominent role in others. Some of these variations may be due to history-cultural factors. For example, production of methamphetamine in Europe has until recently largely been limited to the Czech Republic where it has been produced for local consumption since the mid-1980s under the local name of ‘perdition’¹⁶. In some cases, cross-national variations can best be explained by the proximity to source countries. Spain, for example, which serves as the main European trans shipment center for Moroccan cannabis, accounting for about three quarters of the total quantity of cannabis resin seized in the EU, also shows the highest prevalence rates for cannabis 11.3%¹⁷. The link between international transport routes for illicit drugs and local drug distribution and consumption can also be seen in other cases, significantly contributing to the dynamics of illegal drug markets in Europe. For example, a sharp increase in cocaine imports from Venezuela to Southern Italy in the years 2004 and 2005, for which Camorra groups have been made responsible, has been accompanied by substantially increased cocaine use in Italy.

Organized crime is distinct from random, spontaneous criminal acts, as it revolves around premeditated, methodical actions carried out by groups rather than individuals. Rather than focusing solely on specific offenses, experts concentrate on the perpetrators: organized criminal groups. The United Nations Convention against Transnational Organized Crime outlines criteria for identifying such groups:

- A structured group comprising three or more individuals
- The group’s existence over a period of time.
- Collaboration with the intention of committing at least one serious crime.
- Pursuit of financial or material gain, whether directly or indirectly.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ The European Monitoring Centre for Drugs and Drug: 2006 Annual report: the state of the drugs problem in Europe. https://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2006_en

¹⁶ Ibid. 48.

¹⁷ Ibid. 37., 39.

A structured group is defined as one that does not need a formal hierarchy or continuity of membership, a broad definition that could include loosely affiliated groups without any formally defined roles for its members. For the purposes of the Convention, serious crime means an offence punishable by a maximum penalty of incarceration of at least four years (article 2b)¹⁸. There is no requirement for countries to introduce a definition of serious crime or to follow the definition of the Convention. The definition of serious crime is included in the Convention to determine its scope of application and to invoke its international cooperation provisions.

3.2. The Locations of the organized crimes in EU

International mobility serves as a defining feature of criminal networks, enabling their operations to transcend borders and extend globally. Certain locations exhibit characteristics conducive to serious and organized crime within the EU and beyond, facilitating various criminal activities concurrently. These key locations attract criminals due to factors like geographic positioning, proximity to source countries and consumer markets, efficient transportation infrastructure, and promising business opportunities.

Key locations encompass specific cities, motorways, ferry connections, as well as broader types of infrastructure, regions, or countries. Criminal activities in border regions exploit the fragmented law enforcement jurisdictions, allowing evasion of authorities and proximity to multiple markets. Within the Schengen Area, border crossings are seamless, enabling unrestricted movement of individuals. Geopolitical factors influence the relevance of particular regions for the flow of goods and people, with humanitarian emergencies, bilateral agreements¹⁹, and risk-reward assessments determining the appeal of specific border areas for criminals. Urban areas, characterized by dense populations, present abundant criminal opportunities, with burglaries concentrated in such locales. Pick pocketing targets crowded venues like concerts, markets, and public transport hubs. Organized robberies often occur in urban centers and border regions, while human trafficking victims are typically exploited in urban settings with larger client bases.

¹⁸ The impact of COVID-19 on organized crime. UNOCD Research Brief. <https://tinyurl.com/4kzm8m28>

¹⁹ A corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society By Organized Crime. Europol, 2021. <https://tinyurl.com/bdfjppre>

Capitals and major cities act as hubs along the main migrant smuggling routes. Here, migrants are temporarily accommodated in safe houses, receive fraudulent documents, plan and initiate secondary movements. Remote areas provide more anonymity conducive to other criminal activities. Illicit tobacco production lines are usually set up in large warehouses in remote industrial areas, close to transportation hubs like motorways, border crossing points or ports. Remote areas in the countryside are ideal locations for the dumping of chemical waste from synthetic drug production, toxic waste from fuel laundering and other waste products. Thefts of construction and agricultural machinery are more likely to occur in rural areas. Archaeological sites and places of religious worship situated in remote areas are targeted for theft and looting. Trafficking of human beings for labor exploitation often takes place in rural areas home to agricultural production. Airports are key transit points for goods and people, both licit and otherwise. Criminals make frequent use of the EU's main airports as well as smaller regional airports operating low-cost airlines. In addition, small airfields offer convenient access to the EU and specific regions.

Trafficking activities by air have been disrupted during the COVID-19 pandemic. However, expansion plans for many major airports signal a further growth in passenger flows after the end of the pandemic. A dense network of well-maintained motorways facilitates the free movement of goods and services within the EU²⁰. It is also a major crime enabler allowing criminals to travel and move goods quickly and anonymously. Travel by road is the most accessible way of travelling within the EU. Transport means on the road include lorries, vans, buses, cars, caravans, or taxis. Some vehicles are equipped with sophisticated concealment methods to hide drugs and other contraband or persons. Motorway infrastructure is used for smuggling raw material to production facilities and for distributing illicit goods produced in the EU or arriving at entry points. Criminals use European rail infrastructure to transport illegal goods such as drugs, stolen vehicles and their parts, illicit tobacco products, as well as irregular migrants. Both freight and passenger trains are used. Transport by train is of relevance for intra-EU trafficking e.g. of cocaine, for export out of the EU or for import into the EU e.g. of precursors of synthetic drugs. Illicit cigarettes are concealed between legal cargo or in hidden compartments, which is then typically thrown out of the trains after entering the EU via an external border.

²⁰ Ibid.

4. Exploitation of economic vulnerabilities caused by the COVID-19 pandemic

Amidst the challenges brought by the corona virus pandemic, societies and economies confront an additional peril: organized crime exploiting vulnerabilities to profit and undermine state institutions. Exploiting misinformation and fear, criminals peddle counterfeit medical goods online and infiltrate healthcare and pharmaceutical supply chains, diverting crucial public funds earmarked for COVID-19 response efforts. This jeopardizes lives and impedes the ability of state institutions to safeguard public health and security. Moreover, organized crime hampers economic recovery, with lockdowns and quarantine measures disproportionately impacting small- and medium-sized enterprises, which now face major financial difficulties. Organized crime groups are already creating dependencies, or even directly taking over entire branches of business. They are offering ad-hoc, cheap and non-official loans, which fuels money-laundering activities. Governments across the OSCE region are allocating significant public funds to mitigate the economic fallout of the pandemic. Ensuring effective management of these funds through robust state institutions and good governance is crucial for aiding societies during these turbulent times. While checks on public tenders aim to prevent criminal involvement, the urgency to provide rapid and flexible support to businesses amid the pandemic may lead to rushed processes and reduced scrutiny, potentially enabling illegitimate businesses to slip through the cracks.

In response to the COVID-19 pandemic, institutional actions have significantly impacted criminal groups and illicit markets. Some organized criminal activities have become less profitable due to these measures, while new opportunities have emerged²¹. The geography and modalities of traditional organized criminal activities such as drug trafficking and smuggling of migrants have changed in some contexts, reducing OCGs' room for maneuver. On the other hand, the pandemic is offering new opportunities for OCGs to expand their territories and markets. The severe health and economic crisis generated by the pandemic opens the possibility of infiltration of businesses and financial institutions by organized crime, as well as an increase in fraud and money

²¹ Gabriella SANCHEZ – Luigi ACHILLI: *Stranded: The Impacts of COVID-19 on Irregular Migration and Migrant Smuggling*. Florence, European University Institute, 2020.; *COVID-19 and the drug supply chain: from production and trafficking to use*. Vienna, UNODC, 2020. 25.

laundering, according to media reports²². Successful OCGs are known to be fast and dynamic, and their lack of bureaucracy can constitute an important competitive advantage vis-à-vis governments when social, economic and/or environmental circumstances suddenly change. Their operational flexibility is especially pertinent in critical situations, such as that brought by the COVID-19 pandemic²³.

There are different mechanisms that OCGs may use to infiltrate the legitimate economy, such as acquiring control of legitimate companies. Companies most at risk are those most affected by the crisis – either because they have a sudden shortage of liquidity, or because their products are in much greater demand and thus more profitable. OCGs may also seek to intercept part of the flows of public funding from national governments and supranational organizations that is intended to revitalize national economies and support worst affected citizens.

4.1. Cybercrime Surge during the COVID-19 pandemic

Cyber-dependent crime is any criminal activity that can only be committed using computers, computer networks or other forms of information communication technology (ICT). Such crimes are typically directed at computers, networks, or other ICT resources. It includes the creation and spread of malware, hacking to steal sensitive personal or industry data, denial of service attacks to cause financial and/or reputational damage and other criminal activities.

European Union has witnessed a notable uptick in cyber-dependent crime, characterized by both an increase in reported attacks and a rise in their sophistication. It's worth acknowledging that cyber-dependent crime is likely vastly underreported within the EU. Concurrently, the COVID-19 pandemic has acted as a deterrent to organized criminal activities in the region, causing a slowdown and imposing constraints on their operations. Available evidence suggests that the process of reconstructing these criminal enterprises will be prolonged. Various illicit activities prevalent in the EU, such as drug trafficking, migrant smuggling, human trafficking, illicit firearms trade, and, where illegal, prostitution, have been significantly impacted by the pandemic. Insights gleaned

²² Mariangela TESSA: Imprese: sale pericolo di infiltrazioni criminali, servono nuovi indicatori di anomalia. *Wall Street Italia*, 20 May 2020.

²³ Crime and Contagion. The impact of a pandemic on organized crime. Global Initiative Against Transnational Organized Crime – Policy Brief, March 2020.
<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/CovidPB1rev.04.04.v1.pdf>

from qualitative assessments of current events across the EU offer a glimpse into the nature and scale of this phenomenon.

Nevertheless, the disruption caused by COVID-19 has been quickly exploited, with some criminal groups expanding their portfolio, particularly in relation to cybercrime and opportunistic criminal activities in the health sector²⁴. With business and personal activities increasingly shifting online during the pandemic, OCGs have engaged in more phishing and credit card fraud, as well as using pirated websites for fake donations. Fake and cloned websites and sham email addresses have reportedly been used to perpetrate online scams²⁵, some involving the sale of masks and hand gel. OCGs have also begun to traffic in sub-standard, falsified, or stolen high-demand products such as face masks and disinfectants.

Cyber-dependent crime inflicts substantial financial losses on businesses, individuals, and the public sector annually, stemming from ransom ware payments, incident recovery expenses, and investments in heightened cyber security measures. Attacks targeting critical infrastructure carry grave implications, including potential loss of life. The ever-evolving digital landscape of society and the economy presents constant opportunities for cybercriminals. The expanding user base and interconnectedness create fresh vulnerabilities, leaving more potential targets susceptible to cyber threats. The COVID-19 pandemic, with its widespread adoption of telework in various sectors, has intensified this vulnerability by increasing connections between private and corporate systems. This shift has rendered many corporate networks more susceptible to cyber attacks.

Moreover, the rise of cybercrime services offered online through a crime-as-a-service model has democratized cybercriminal activity, lowering the barrier to entry in terms of technical expertise. EMOTET stands as a prominent example of this trend, evolving from a banking Trojan in 2014 into a sophisticated cybercrime service utilized by criminal groups worldwide. Serving as a primary gateway to unauthorized access on computer systems globally, EMOTET's infrastructure facilitated a range of illicit activities, including data theft and extortion through ransom ware, with access often sold to other high-level criminal entities for further exploitation.

²⁴ Ibid.

²⁵ Will NEAL: Germany's Million Mask Scam Foiled as Organized Crime Goes Online. *Organized Crime and Corruption Reporting Project*, 16 April 2020.

The European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats group elevated email as an attack vector with a sophisticated approach. Employing a fully automated process, EMOTET malware was distributed to victims' computers via infected email attachments. Various enticing baits were utilized to deceive unsuspecting users into opening these malicious attachments, including invoices, shipping notifications, and COVID-19 related information. However, transcended mere malware; its peril lay in its rental service, offering other cybercriminals the opportunity to deploy additional malware, such as banking Trojans or ransom ware, onto victims' computers. This operation, termed a 'loader' attack, positioned EMOTET as a major player in the cybercrime arena, with other malware operators like TrickBot and Ryuk reaping benefits. Notably, EMOTET's distinctive lateral spread within networks, initiated after infiltrating just a few devices, rendered it one of the most enduring forms of malware in circulation.²⁶ Its unique way of infecting networks by spreading the threat laterally after gaining access to just a few devices in the network made it one of the most resilient forms of malware in the wild.

4.2. Trafficking and Smuggling during the COVID-19 pandemic

COVID-19 has triggered a multifaceted crisis that extends beyond health to encompass socioeconomic and protective dimensions, leaving lasting effects on societies worldwide. Mobility has been significantly impacted, with governments worldwide implementing a myriad of restrictive measures on both domestic and international movement. By March 19, 2020, over 100 countries had introduced or modified travel restrictions in response to the pandemic, often bolstered by heightened border surveillance. Despite these measures, research conducted by the UNODC indicates that COVID-19-related travel constraints have not deterred individuals from fleeing conflict, violence, or perilous conditions. Nevertheless, the pandemic and associated containment efforts have posed challenges for countries in accommodating refugees and evaluating the asylum claims of seekers. Mixed migration patterns encompass a diverse array of individuals, including refugees, asylum seekers, economic migrants, unaccompanied minors, environmental migrants, and victims of trafficking. According to UNHCR, 144 countries have fully or partially closed their borders,

²⁶ World's most dangerous malware EMOTET disrupted through global action. Europol, 27 Jan, 2021. <https://tinyurl.com/nhe82njf>

while in 64 countries, pandemic restrictions on entry have applied to all people on the move, irrespective of their need for international protection, and access to the territory and/or to national asylum procedures have not been possible at all, in violation of international obligations under refugee law²⁷. Furthermore, some States have put resettlement arrivals on hold in view of the public health situation, which affects their capacity to receive resettled refugees²⁸.

Asylum seekers and refugees in destination countries have also faced challenges in accessing international protection and asylum. Delays in asylum proceedings due to the suspension or postponement of court hearings or proceedings have been reported, as has the enhanced use of technology and electronic tools for the conduct of asylum interviews and hearings and the submission of appeals documents, as well as the extension of time limits for the exercise of legal remedies. Nevertheless, in the second part of the year, following the relaxation of containment measures in many States, legal services and courts faced a significant backlog in proceedings, impairing the functioning of asylum systems and affecting the already precarious conditions of asylum seekers in urgent need of protection and residence permits²⁹. As of January 2021, UNHCR reported that in several countries asylum systems remain fully or partially out of operation³⁰, which indicates that the pandemic continues to make it more difficult for asylum seekers to access international protection.

The smuggling of migrants flourishes in environments where legal pathways for migration are restricted, often leading migrants to turn to smuggling services when faced with tight border controls and restrictive migration policies. Consequently, many of the measures enacted to combat the spread of COVID-19 have impacted migrant smuggling activities. Research on specific migration routes suggests that COVID-19-related travel restrictions have not diminished, and may have even amplified, the demand for smuggling services in the medium to long term. Since the onset of the pandemic, individuals in transit or seeking to leave their countries of origin have encountered increasing challenges in reaching their intended destinations, prompting many to rely on

²⁷ Covid-19 platform, Temporary Measures and Impact on Protection. *Operation Data Portal*, 30 June, 2020. <https://data.unhcr.org/fr/dataviz/127>

²⁸ UNHCR: IOM, UNHCR announce temporary suspension of resettlement travel for refugees. 17 March 2020.

²⁹ COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems. European Asylum Support Office, June 2020. 19.

³⁰ COVID-19: The impact of closing borders around the world. *Operational Data Portal*, Nov. 2020. <https://data.unhcr.org/en/dataviz/143>

smugglers to facilitate border crossings. Additionally, migrants and refugees, including minors, have found themselves stranded in transit countries, unable to proceed or return to their home countries, often enduring precarious conditions in camps, shelters, or on the streets. As some borders gradually reopen, these individuals are likely to resume their journeys, potentially fueling a surge in demand for migrant smuggling services.

The unequal economic recovery that will follow the current downturn is likely to increase labor migration towards countries that recover more quickly, which may cause an increase in the smuggling of migrants if it is not accompanied by an increase in regular pathways for migration. Similar trends have been observed in previous economic crises, where irregular migration tended to diminish at the beginning of the crisis and increase again, towards higher-income countries, as the economic situation in migrants' countries of origin deteriorated. In those instances, trends concerning the smuggling of migrants followed the same pattern³¹. In late 2020, the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) found that, as smuggling networks adjusted their business models, smuggling fees increased in many parts of the world owing to mobility restrictions, continued demand and increased risks faced by criminal networks³². Beyond loss of life, frequently reported crimes faced by smuggled migrants include sexual and gender-based violence, theft, kidnapping for ransom, robbery, extortion, and trafficking in persons. Unaccompanied children are particularly exposed to exploitation, violence, and abuse, while women and girls are likely to suffer sexual and gender-based violence route. Those who perpetrate crimes against smuggled migrants include criminals, militia groups, other migrants, private citizens, and corrupt law enforcement actors. In addition, smugglers' quest for profits may lead them to neglect the safety of migrants during journeys. A forthcoming UNODC study shows that gender dimensions can be identified within aggravated smuggling, such as the placement of women and children in less safe locations on vessels during dangerous sea crossings. Women and girls also face increased risks to life owing to pregnancy and specific health needs, making them particularly exposed to the risks associated with smuggling.

³¹ Research brief: how COVID-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling. UNODC 2020. 17–18.

³² How COVID-19-related crime infected Europe during 2020. Europol, November 2020. 12.

5. The Organized crime during the COVID-19 pandemic

Midst this unparalleled crisis, European governments are heightening their endeavors to combat the worldwide dissemination of the corona virus. They are enacting diverse measures aimed at bolstering public health systems, safeguarding the economy, and ensuring public order and safety. However, many of these measures exert a notable influence on the landscape of serious and organized crime. Criminal elements have swiftly capitalized on opportunities presented by the crisis, adapting their methods or delving into new illicit activities. Various factors prompt shifts in crime and terrorism, including³³:

- High demand for certain goods, protective gear, and pharmaceutical product.
- decreased mobility and flow of people across and into the EU.
- Citizens remain at home and are increasingly tele working, relying on digital solutions.
- Limitations to public life will make some criminal activities less visible and displace them to home or online settings.
- Increased anxiety and fear that may create vulnerability to exploitation.
- Decreased supply of certain illicit goods in the EU.

5.1. The role of EU State aid law in forcing the organized crime

Hidden from public view due to the opaque nature of its activities, organized crime is a significant threat to European citizens, business, and state institutions, as well as to the economy. As highlighted in the latest European Union Serious and Organized Crime Threat Assessment 2021 EU SOCTA³⁴, Organized crime groups operate throughout all Member States, fostering a networked environment marked by fluid cooperation driven by profit motives. These groups utilize their substantial illicit earnings to infiltrate both the legitimate economy and public institutions, often through corrupt practices. This undermines the rule of law, fundamental rights, and public trust in authorities, compromising safety. In 2019, criminal revenues across the EU's nine primary illegal markets totaled €139 billion, equivalent to 1% of the Union's Gross Domestic Product. Emphasized

³³ How criminals profit from the COVID-19 pandemic. Europol, 27 Mar. 2020. <https://tinyurl.com/42mkp92d>

³⁴ Reports European union serious and organized crime treat assessment 2017. Europol, 28 Feb., 2017. <https://tinyurl.com/2k5ncju4>

in the Security Union Strategy, ongoing and strengthened EU-level action is necessary to support Member States in combating organized crime effectively.³⁵ Emphasized in the Security Union Strategy, ongoing and strengthened EU-level action is necessary to support Member States in combating organized crime effectively³⁶.

The intricate business model of organized crime groups was revealed in 2020 through a collaborative investigation led by French and Dutch authorities, supported by Europol and Eurojust, targeting EncroChat, an encrypted phone network favored by criminal networks. This operation has resulted in over 1,800 arrests and initiated over 1,500 new investigations. It underscored the global and digital nature of organized crime, operating across various criminal markets in a networked environment. These groups employ increasingly sophisticated methods and embrace new technologies. In March 2021, a subsequent joint operation targeted Sky ECC, an encrypted network utilized by many former EncroChat users. This effort prevented over 70 violent incidents, seized more than 28 tons of illicit substances, and led to the arrest of over 80 suspects involved in organized crime and drug trafficking in Belgium and the Netherlands. Additionally, over 400³⁷ new investigations targeting high-risk organized crime groups have been launched.

Violent incidents perpetrated by organized crime elements are escalating in the EU, posing a growing threat to public safety, often involving firearms or explosives in public spaces³⁸. The adaptability of organized crime groups during the COVID-19 pandemic has been evident, with a notable expansion of online criminal activities and a surge in fraud, including the sale of counterfeit medical products. Exploiting the high demand for COVID-19 vaccines, criminals have sought to profit from producing and distributing counterfeit vaccines or orchestrating fraud schemes, with EU governments detecting over 1.1 billion vaccine doses offered by scammers at a staggering price of over €15.4 billion. The economic downturn stemming from the pandemic further amplifies the

³⁵ Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses. Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>

³⁶ Commission Communication on the EU Security Union Strategy, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

³⁷ 2021 EU Serious and Organized Threat Assessment Report (EU SOCTA). Europol, 12 April 2021. <https://tinyurl.com/2k5ncju4>

³⁸ Ibid.

risks associated with organized crime activities, exacerbating their infiltration into society and the economy³⁹.

Addressing the transnational threats and evolving tactics of organized crime necessitates a coordinated, targeted, and adaptable response. While national authorities are at the forefront of combating organized crime, effective cooperation, information sharing, and knowledge exchange among them are vital, supported by a cohesive criminal law framework and adequate financial resources at the Union level. Additionally, recognizing the intrinsic link between internal and external security, international engagement in countering organized crime is imperative, including strengthening partnerships and cooperation with neighboring and global partners to tackle this cross-border challenge. Both the European Parliament and the Council have emphasized the extensive harm caused by organized crime and underscored the necessity of robust EU action to combat all forms of organized criminal activity. However, law enforcement agencies often lack the necessary tools for digital investigations, despite the prevalence of digital components in over 80% of contemporary crimes. Hence, enhancing investigators' capabilities to detect suspicious online activities⁴⁰. To detect and prosecute organized crime, investigators need to detect suspicious online activity, to track virtual currencies criminal transactions, to understand what they found (data can be encrypted or must be put in context with other data), to preserve the data and to use them as electronic evidence in court.

5.2. The capacity and capabilities of non-specialized law enforcement and prosecution service:

There is a pressing need to increase the capacity and capabilities of non-specialized law enforcement and prosecution services⁴¹. In addition, digital investigations expertise in specific areas such as the Internet of Things forensics

³⁹ Information reported by governmental authorities to OLAF. Law enforcement authorities together with Europol and OLAF are cooperating to thwart these attempted frauds.

⁴⁰ COMMISSION STAFF: Working Document – Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings, SWD/2018/118 final, 17.4.2018.

⁴¹ Commission Communication on Ensuring justice in the EU – a European judicial training strategy for 2021–2024, COM(2020) 713 final, 2.12.2020, highlighting need to enable professionals to address new challenges.

is lacking. Law enforcement authorities and the judiciary need to keep pace with the fast-developing technologies used by criminals and their cross-border activities. This requires coordination in developing tools and trainings, among Member States and across sectors in areas such as digital forensics, open-source intelligence, crypto currencies, and dark web investigations, e.g. to gain access to, and where possible take down, forums selling illegal goods and services. Moreover, national authorities are not always able to use open-source technical solutions due to a lack of awareness about what solutions have been developed and are available, differences in requirements and levels of expertise, and a lack of support for further development and maintenance. At the same time, a lack of coordination between the various authorities and Member States brings about risks of duplicating initiatives. Existing EU mechanisms (EMPACT, EU Agencies such as Europol, CEPOL and Eurojust, networks of practitioners, funding programmes such as the Internal Security Fund) can play a key role in fostering a more effective approach to online investigations, through coordinated and well-targeted actions to develop capabilities and competences.

6. Conclusion

The COVID-19 pandemic has presented unprecedented challenges in the fight against organized crime within the European Union. While the crisis has led to disruptions in traditional criminal activities such as drug trafficking, human smuggling, and counterfeit goods, it has also provided opportunities for criminals to exploit vulnerabilities in the socio-economic fabric exacerbated by the pandemic. Throughout the crisis, organized crime groups have demonstrated adaptability, leveraging the pandemic to expand their illicit operations, particularly in cybercrime, fraud, and the trafficking of counterfeit medical supplies and illicit pharmaceuticals. Moreover, the economic downturn resulting from the pandemic has increased susceptibility to corruption and money laundering, further facilitating criminal activities.

Efforts to combat organized crime during the pandemic have been hampered by resource constraints, disruptions to law enforcement operations, and the diversion of attention to public health priorities. Moreover, the shift towards remote work and digital communication has complicated investigations, requiring enhanced cyber security measures and technological capabilities. Despite these challenges, the European Union has demonstrated resilience and solidarity in its response to organized crime during the pandemic. Member

States have collaborated through joint operations, information sharing, and the allocation of resources to target criminal networks exploiting the crisis. Additionally, initiatives such as Horizon Europe have supported research and innovation to develop tools and strategies to combat evolving forms of organized crime in the digital age.

Looking ahead, it is imperative for the European Union to remain vigilant and proactive in addressing organized crime in the post-pandemic recovery phase. This entails strengthening cross-border cooperation, enhancing cyber security measures, investing in law enforcement capabilities, and addressing the root causes of criminality through socio-economic interventions. By leveraging collective action and innovative solutions, the EU can effectively mitigate the impact of organized crime and safeguard the security and well-being of its citizens in the face of future challenges.

INTERNATIONAL ARBITRATION

The Impact of Sanctions on International Arbitration in Russia

Elham ALMOGRABY*

1. Introduction

Over the centuries, Ukraine has been ruled by different powers, including the Russian and Austro–Hungarian empires, Poland, and Lithuania. The region’s diverse geography and history of conquests by different factions have contributed to the creation of a complex tapestry of multi-ethnic states.¹

Russia and Ukraine share a similar ancestry that goes back to Kyivan Rus, the first Slavic state that was centered in Kyiv, the current capital of Ukraine. This state is regarded as the cradle of Russia and Ukraine. Ukraine has had several powers’ dominance over the ages. Mongol soldiers invaded Kyivan Rus in the thirteenth century from the east. Polish and Lithuanian troops invaded from the west in the sixteenth century. “Left Bank” Ukraine was the name given to the region east of the Dnieper River when it was conquered by the Tsardom of Russia in the seventeenth century. Poland ruled over the region known as “Right Bank” Ukraine, which is west of the Dnieper River. “Right Bank” Ukraine was conquered by Russia in 1793.

This policy prohibited the use and study of the Ukrainian language and required conversion to the Russian Orthodox faith.²

The collapse of the Soviet Union and the subsequent NATO enlargement of Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, and Slovenia, in the

* PhD student, University of Miskolc.

¹ Katya CENGEL: The 20th-Century History Behind Russia’s Invasion of Ukraine. *Smithsonian Magazine*, March 4, 2022. <https://tinyurl.com/45ye5cyk>

² Eve CONANT: Russia and Ukraine: the tangled history that connects—and divides—them. *National Geographic*, February 24, 2023. <https://tinyurl.com/mvxewp75>

opinion of Russian President Putin, constitute the greatest geopolitical disaster of the 20th century. Albania and Croatia joined in 2009, and Montenegro joined in 2017. After North Macedonia became a member of NATO in 2020, it became clear that the organization wanted to invade both Georgia and Ukraine.³ However, the conflict impeded Georgia's attempts to join. Russia's acquisition of the Crimean Peninsula was one of the main turning points in the recent history of ties between Russia and Ukraine.

The primary procedural aspect of arbitration concerning recognition and enforcement focuses on the arbitration agreement, as observed in international practices. This aspect also serves as a key ground for refusal in cases of default by any party involved. The arbitration agreement delineates crucial legal relationships between disputing parties, particularly in cases of contractual or non-contractual disputes. Furthermore, the scope of the arbitration agreement extends beyond commercial matters to encompass statutory documents of companies and shareholder agreements.

Jurisdiction represents another crucial consideration in the step-by-step process of recognizing and enforcing foreign arbitration awards. In the Russian Federation, jurisdiction is determined by various levels of state courts, with the ultimate enforcement authority resting with the Supreme Court of the Russian Federation. A single judge is responsible for implementing decisions rendered by foreign arbitration tribunals.⁴

2. The Legal Framework

The 1993 Federal Law on International Commercial Arbitration was amended in 2017 to govern international commercial arbitration across Russia, unifying and harmonizing legal practice. Russian Law on International Commercial Arbitration (unofficial RAA English translation)

The law placed Russia on the list of nations with contemporary arbitration laws and is essentially a mirror image of the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration (1985). Furthermore, the number of

³ Abdel Salam Sayed Muhammad AL-WAHATI: Egyptian public opinion's attitudes toward the Russian-Ukrainian freedom and its repercussions. *Algerian Journal of Media and Public Opinion Research*, Volume 6., Issue 1. (2023) 79.

⁴ Ulugbekovna OCHILOVA AZIZA: Enforcement Arbitration Agreement of Arbitral Awards. *Web of Humanities: Journal of Social Science and Humanitarian Research*, Vol. 1., No. 8. (2023) 62–68.

cases involving recognition and enforcement before state courts increased due to the expansion of both local and international arbitration. The Supreme Arbitral Court (Supreme Commercial Court) established the non-binding rules for annulling, accepting, and upholding arbitral verdicts based on the instances that were reported. These rules, which are covered in more detail below, are a crucial legal aid for navigating the Russian judicial system.⁵ Russia is a party to the New York Convention and has been one of the original member states since 1958 (as USSR).

3. Arbitrability

International commercial arbitration is the legal recourse for any business disputes involving foreign parties, including those in which a Russian corporation with overseas investments is one of the parties. The amount of foreign involvement needed in a Russian business with foreign interests for a dispute to qualify for international arbitration is not specified by law. In actuality, this criteria might be met by even a small foreign investment in a Russian business. It is important to remember that commercial disputes resulting from company insolvency, company registration, reorganization, liquidation, reputational protection for businesses, and, lastly, competition concerns, do not meet the requirements to be arbitrated.

4. Arbitration Agreement

A requirement for the arbitration agreement's written form is outlined in the law. Evidence of a formal arbitration agreement may also be shown through the exchange of letters, faxes, emails, and other communications. Even in the absence of a formal written agreement, the parties to a dispute may nevertheless prove that an agreement to arbitrate exists if they submit their statements of claim and response without further contesting the arbitral tribunal's jurisdiction.

Numerous court cases that have been publicized examine the existence and legality of arbitration agreements. State courts frequently hear challenges to

⁵ Good examples in this regard are the papers of Valentina VADI: Crisis, Continuity, and Change in International Investment Law and Arbitration. *Michigan Journal of International Law*, Vol. 42., No. 2. (2021) 321–367; and Peter BEKKER: International Law in Time of Crisis: COVID-19 and Foreign Investments. *CMS Law-Now*, 04. 05. 2020. <https://acortar.link/XNAW49>

arbitral verdicts based on flaws in arbitration agreements. Two of the most common arguments are the name of an arbitration institution being spelled incorrectly or incompletely; and the lack of specific references to the procedures (arbitration or conciliation) of the institution. An arbitration agreement should be properly drafted with these fundamentals in mind.⁶

The recent court ruling in Russia emphasizes the importance of carefully drafting international arbitration clauses to refer to specific arbitral institutions.

4.1. Arbitration and Arbitral Award

Given that arbitration results from the parties' choice to submit their issues to a private conflict resolution mechanism, there is a strong awareness in Russia that arbitration is an apparatus distinct from the state court system. However, arbitration and "arbitral" courts are not the same thing in Russia. The state courts handling business disputes are known as "Arbitration Courts", according to a tradition dating back to the Soviet era. Except for having the power to annul, recognize, and uphold arbitral verdicts, arbitral courts are part of the state legal system and have little to do with arbitration. Even though the terms "arbitration" and "arbitral" sound similar, they are two distinct and independent dispute settlement processes. In actuality, an arbitral tribunal is a self-regulating dispute resolution mechanism known as "treteyskiy sud". It is widely understood in Russia to be a different apparatus from the state court system.

5. Enforcement of Foreign Arbitral Awards

The NY Convention serves as the legal foundation for the execution of foreign arbitral rulings in Russia. The USSR actively participated in the convention's formulation and, by 1960, had ratified it. However, before 1992, there was not a single case in Russia where a foreign arbitral award was enforced in court under the NY Convention. It might be because the parties were state-owned businesses and had to willingly abide by the arbitral rulings.⁷

⁶ Alireza ANZARI – Leila RAISI: International Standards of Investment in International Arbitration Procedure and Investment Treaties. *Revistas Jurídicas*, Vol. 15., No. 2. (2018) 13.

⁷ RUSSIAN ARBITRATION ASSOCIATION: Arbitration in Russia.
<https://arbitration.ru/en/dispute-resolution/arbitration-in-russia.php>

These days, each year 50-70 applications are reviewed by Russian courts seeking recognition and enforcement of foreign arbitral rulings under the NY Convention. The remaining awards are presumably accepted voluntarily. An experienced local attorney should be considered early on in the proceedings when handling a situation involving the enforcement of a foreign arbitral award in Russia, as this calls for a thorough approach and familiarity with all formal and procedural requirements of the state courts.

Russia then launched a wave of missile attacks on Kyiv and several other Ukrainian cities. These attacks were the most violent since the first week of the war, and they directly targeted the energy infrastructure, the security services, and the office of the Ukrainian president. Russia's military doctrine requires it to employ all of its military capabilities if its lands are attacked. This action was strongly denounced by the international community in 2014, which worsened the situation between the two nations. The conflict then intensified when the Ukrainian government's soldiers launched a war in eastern Ukraine.⁸

The beginning of the sentence is missing. The pro-Russian separatists were charged with aiding the separatists, Russia mobilized its soldiers and launched a military intervention on the Ukrainian border in October 2021. The Russian Federation launched a massive invasion of Ukraine early on Thursday, February 24, 2024, as a result of growing tensions between the two countries.⁹

Europe, the United States, and the international community condemned this Russian move and imposed sanctions on Russia. The conflict has led to significant loss of life and displacement of people, as well as economic and political consequences for both countries.

It is clear from the historical relations between Russia and Ukraine that they are rooted, in periods of common heritage, hegemony, annexation, and conflict. These historical events have greatly shaped the current political scene between the two countries, which has pushed Ukraine to resist Russia, and its desire to ally more closely with the European Union and NATO. Atlantic.

⁸ Russia–Ukraine relations. <https://en.m.wikipedia.org/>

⁹ Fatima Al-Zahra MASOUDI – Bilal ZARROUQI: The Ukrainian crisis and its repercussions on Russian-Western economic relations. *Journal of Law and Political Science*, Volume 9., Issue 1. (2023) 8123.; Jamal Fourar AL-AIDI: The Russian-Ukrainian war and its repercussions from the perspective of international law. *World Politics Magazine*, Vol. 7., No. 2. (2023) 151

6. Sanctions

Economic sanctions have developed into a key tool of economic warfare in recent years, particularly during strong political unrest or conflict. The latest sanctions are particularly significant to the Caucasus and Central Asia since they are primarily directed towards Russia, to which Russia has responded with countersanctions. The influence of economic sanctions on international commercial arbitration is examined in this article, focusing on situations when some states or groupings of states have imposed them rather than the UN Security Council. It covers both the enforcement and recognition of foreign awards as well as the conduct of arbitration (including questions of arbitrability and applicable legislation).¹⁰

The EU has implemented twelve sanctions packages targeting the economies of Belarus and Russia in particular sectors since the beginning of Russian aggression against Ukraine in 2014 alone. It has also produced a list of over 1900 people and businesses subject to travel restrictions and asset freezes. Despite being targeted and specialized, those sanctions nonetheless have an impact outside of Russia because of how much they affect imports and exports, commodity prices, and significant economic sectors. To put it, in an era of globalized and interconnected economic reality, it is nearly impossible to prevent a spillover effect beyond Russian boundaries.

The existing sanctions regime is not only curious from a legal standpoint, but it also has a large impact. Public international law does not consider EU sanctions to be standard countermeasures. These are coordinated actions taken by many states in retaliation for another state's illegal actions against a third. The EU is not associated with Russia's actions against Ukraine. The question of whether there is a means to check, balance, and lessen the impact of EU sanctions for people who find themselves to be "collateral damage" arises from these two particularities: the broad and partially undesired impacts of the sanctions and their legal uncertainty.¹¹

Nation-states have historically employed coercive means to shape behavior; these tactics date back to the League of Nations and have become

¹⁰ Andrey KOTELNIKOV: International Commercial Arbitration and Economic Sanctions. In: Alexander TRUNK – Azar Aliyev – Marina TRUNK-FEDOROVA (eds.): *Law of International Trade in the Region of the Caucasus, Central Asia and Russia*. Brill–Nijhoff, 2022.

¹¹ Julia HILDEBRANDT: Collateral Damage Through Sanctions: The Role of ISDS for Third Party Investors Impacted by EU Sanctions Against Russia [pre-publication]. *European Investment Law and Arbitration Review*, Vol. 9., No. 1. (2024).

increasingly common, particularly in the aftermath of the Cold War. The goals of contemporary sanctions, which might take the form of trade, economic, or diplomatic actions, are to penalize violators, discourage aggression, or bring about regime change. These actions have developed into targeted sanctions in the twenty-first century. Unintended repercussions and the necessity of maintaining international unity are two issues that still need to be resolved. Sanctions continue to be an important part of international diplomacy, despite continuous discussions over their morality and effectiveness. They show efforts to minimize collateral damage and strike a balance between policy goals. Quick food and beverages Giants.¹²

Following increasing pressure to take action, McDonald's, Coca-Cola, Starbucks, and Heineken are the most recent businesses to declare they are ceasing operations in Russia.

McDonald's and Starbucks announced that they would be temporarily closing their respective 850 and 100 coffeestores in Russia. The companies didn't say much about the disagreement at first, but according to Anna MacDonald, a fund manager at Amati Global Investors, shareholders "wouldn't stand" for the ongoing flow of earnings from Russia, so they acted.

Pepsi, which has a stronger presence in Russia compared to its rival Coca-Cola, has announced the discontinuation of production and sale of Pepsi and other international brands in Russia. However, the company, which employs 20,000 people in Russia, has clarified that it will continue to offer other products. Food companies Nestle, Mondelez, Procter & Gamble, and Unilever have halted investment in Russia but said they would continue providing essentials.

British American Tobacco has announced that it plans to divest its Russian business, citing an unsustainable operating environment.

International sanctions against nations like Iran and Venezuela have long been a source of contention for the arbitration community, thus, the effect of these restrictions on international arbitration is not a new problem. Renewing attention is necessary because the extraordinary breadth and depth of the sanctions imposed on Russian parties by the US, UK, and EU, among other authorities, in response to the military conflict in Ukraine in March 2022, is bound to have an impact on 2023.

¹² Becky SULLIVAN: Russia's at war with Ukraine. Here's how we got here. *npr.org*, February 24, 2022. <https://www.npr.org/2022/02/12/1080205477/history-uk>

6.1. Sanctions may create an impetus for parties to initiate arbitration

Typically, the arbitration process begins when one party sends the other side a formal written request that outlines the specifics of the dispute and the relief that the party is seeking. The Notice of Arbitration is the name given to this request. The arbitration process is usually governed by particular arbitration rules or an administrative organization that the parties have previously agreed upon. The arbitration procedure formally starts when the replying party has had a chance to reply and the arbitral tribunal is formed. Typically, the arbitration process begins when one party sends the other side a formal written request that outlines the specifics of the dispute and the relief that the party is seeking. The Notice of Arbitration is the name given to this request. The arbitration process is usually governed by particular arbitration rules or an administrative organization that the parties have previously agreed upon. The arbitration procedure formally starts when the replying party has had a chance to reply and the arbitral tribunal is formed.

After initiating the arbitration process, the parties may engage in various procedural steps:

After commencing the arbitration process, parties agree upon the selection of arbitrators according to predetermined rules. If the parties fail to reach an agreement, an administering institution or designated appointing authority may intervene.

A preliminary hearing may be conducted to address procedural matters, establish a timeline, and resolve preliminary issues. This can help to streamline the arbitration process.

The process of resolving a dispute involves the claimant submitting a detailed statement of claim and the respondent responding with a statement of defense, which outlines each party's position and evidence.

During the document production or discovery phase, parties may share relevant information to gain a better understanding of each other's cases.

Parties may submit witness statements and expert reports. The arbitrators determine the admissibility and weight of the evidence.

The arbitrators oversee the proceedings in all stages, making sure that the process is conducted fairly and efficiently. During the final hearing, both parties get a chance to present their case verbally, and the arbitrators then deliver a verdict. The arbitration process is generally more efficient and private compared

to traditional litigation, such as when companies stop performing their contracts to comply with an international sanctions regime.

Understanding the stance taken by national courts on the matter is crucial when debating the effects of international sanctions before international arbitral tribunals. International arbitration does not function “floating in the transnational firmament, unconnected with any municipal system of law”, as Lord Justice Kerr famously said.¹³ On the other hand, following the arbitral tribunal’s decision, the national courts of both the arbitration’s seat and the enforcement forums will have a voice in whether the arbitral award is upheld or invalidated, particularly in light of the public policy exception. The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) Model Law on International Commercial Arbitration, for instance, has Article 34(2)(b)(ii).

For example, RusChemAlliance (a Gazprom venture) recently announced that it intends to pursue a billion-euro HKIAC arbitration against Linde (a German multinational corporation) after the latter had suspended operations to construct a gas processing plant in the Baltic Sea to comply with international sanctions against Russia.¹⁴

If history is any indication, 2023 may experience an influx of arbitrations initiated by non-Russian investors against Russia for expropriation claims. More recently, ExxonMobil has reportedly reserved its right to pursue arbitration against Russia for alleged expropriation of its multibillion-dollar oil and gas Sakharin-1 project, following the issuance of decrees by Russia to seize shares in the project and transfer them to a state-controlled company after ExxonMobil halted production in May 2022 to comply with international sanctions.

7. The International Arbitration Landscape in Russia

Russia has become a major force in international arbitration, indicating that arbitration is becoming a more widely accepted method of resolving disputes. Among the landscape’s salient features is that the Law on International Commercial Arbitration essentially governs Russia’s arbitration laws by using the New York Convention to recognize and enforce foreign arbitral rulings (Article 1.1). Moscow acts as a center for international arbitration. These organizations

¹³ Lord Justice Kerr in *Bank Mellat v Helleniki Techniki* [1984] SA I QB 291, 301 (Eng.) rejecting the idea of international arbitration as a transnational, independent system of justice.

¹⁴ Dictionary, *Between a Rock and a Hard Place: Claims against Russia in Investment Treaty Arbitration* – Part Two of Two, 2022.

handle issues and offer a forum for settling maritime and international business conflicts.

Russian arbitration institutions and professionals have gained recognition on the international stage, establishing Russia as a favorable location for resolving cross-border disputes. The expertise of Russian arbitrators has expanded, attracting parties from diverse jurisdictions.

Russia's commitment to international arbitration is evident through its participation in key conventions like the UNCITRAL Model Law. This participation fosters alignment with global best practices and facilitates the enforcement of arbitral awards.

8. The impact of sanctions on international arbitration in Russia

Following the military exception in Ukraine, Brazil issued tough, effective measures in response to international sanctions imposed by other countries. This contributed to the influx of investment, as well as the increase in investors who welcomed the trend towards extremism.

To date, 40% of foreign direct investment (FDI) flows have been directed towards transition economies in Southeastern Europe, the Commonwealth of Independent States, and Georgia, according to a report.¹⁵

In 2021, the net foreign direct investment in Brazil reached \$40.45 billion.¹⁶

However, the Russian government believes that many bans and limitations, including those that prohibit the use of foreign currencies, need transaction approval, and do not withhold intellectual property rights.¹⁷ This regulation typically covers both “non-find” countries and investors. For instance, altering the circumstances to the point where patent holders represent nations where the

¹⁵ *World Investment Report*. United Nations Conference on Trade and Development, 2021. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf

¹⁶ World Bank, Foreign Direct Investment, Net Flows (*Balance of Payments, current US\$*) – Russian Federation. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>

¹⁷ Decree No. 299 of the Government of the Russian Federation, ‘On amendments to Clause 2 Methodology for determining the amount of compensation paid to a patentee when a decision is made to use an invention, utility model or industrial model without his consent, and the procedure for paying it’ dated March 6, 2022.

manufacture and sale of commodities will not be one of the activities that arise in the use of their inventions, advancements, or designs.¹⁸

Arbitral institutions will be bound by the sanctions legislation applicable in their jurisdiction, which may impact their ability to register new cases, receive funds, and administer cases involving sanctioned entities. The International Chamber of Commerce (ICC), LCIA, and Stockholm Chamber of Commerce have confirmed that they will continue to accept requests for arbitration and administer cases brought by or against sanctioned entities. However, they will carry out due diligence and request information from the parties (before registering and during the arbitration) to identify whether any license or exemption application needs to be made. This is likely to necessitate delays in the arbitration procedure.

For arbitrations administered by the LCIA, on October 17, 2022, OFSI issued a general license of indefinite duration permitting persons sanctioned under Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019 and the Republic of Belarus (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019 to make payments to the LCIA for arbitration costs (including the tribunals' fees and expenses, the LCIA's administrative charges, and the registration fee), and permitting the LCIA to use these funds to pay for arbitration costs. However, the general license does not apply to cases in which the LCIA merely acts as a fund holder, or to United Nations (UN) Commission on International Trade Law cases administered by the LCIA. In these cases, and in arbitrations administered by other institutions, specific licenses will be required before payments are made.

The ICC's Note to Parties and Arbitral Tribunals on ICC Compliance guides parties and arbitrators in ICC arbitrations involving a sanctioned party. For example, where any party is subject to US sanctions, no payment by any party may be made in US dollars (including the filing fee). Instead, the ICC may apply a different fee scale denominated in euros.

As a result of sanctions, there has been a rise in the number of parties choosing arbitral institutions in jurisdictions that do not have comprehensive sanctions regimes (the Hong Kong International Arbitration Centre being a popular example). However, this would not avoid the need for arbitrators and processing banks to comply with sanctions applicable to them.

The potential impact of EU sanctions against Russia on international arbitration administered by EU-based institutions was addressed in a joint

¹⁸ Dictionary, *Between a Rock and a Hard Place: Claims against Russia in Investment Treaty Arbitration – Part Two of Two*, 2022.

statement released on June 17, 2015, by the International Chamber of Commerce, the London Court of International Arbitration, and the Stockholm Chamber of Commerce. The statement clarified that, aside from compliance measures, the sanctions imposed by the EU on Russia in 2014 do not prevent parties from referring their disputes to arbitration at an EU-based institution or result in a significant change in the administration of arbitral proceedings.

Regarding this, Russia published a list of nations deemed “unfriendly” on March 5, 2022. These nations included the US and Canada, the majority of European nations (including the 27 EU members as well as Albania, Andorra, Iceland, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, Norway, San Marino, Switzerland, and the UK (including Jersey, Anguilla, the British Virgin Islands, and Gibraltar) as well as Australia, Japan, Micronesia, New Zealand, Singapore, South Korea, Australia, and Taiwan.¹⁹

9. How to file an arbitration case against Russia

Sanctions may make it more difficult for arbitrators, arbitral organizations, or the parties themselves to take part in arbitration. For example, a hearing scheduled for June 2022 was canceled by a tribunal located in Canada that was sitting in a PCA arbitration that Nord Stream 2 AG (a Swiss subsidiary of Gazprom) brought against the EU under the ECT. This was done after the U.S. government imposed financial sanctions on Nord Stream 2 AG, citing the company’s inability to “make any payments or access finance”.

Furthermore, not all arbitral institutions have the authority to handle arbitrations involving approved organizations, and those that do typically have to apply for licenses or complete other administrative procedures. As a result, even though penalties and the parties’ incapacity to carry out their obligations under pre-existing commercial contracts may give rise to conflicts, these problems and the sanctions themselves are anticipated to make it difficult for businesses to do business in 2023. To solve these issues, a few arbitral institutions have already started implementing administrative changes. For instance, the UK’s Office of Financial Sanctions Implementation granted the LCIA, one of the few organizations with sanctions-addressing regulations, a license in October 2022

¹⁹ Russian government approves the list of unfriendly countries and territories. *TASS*, March 7, 2022. <https://tass.com/politics/1418197>

to handle payments from entities covered by specific sanctions against Belarus and Russia.

In the context of international arbitration, the annulment or refusal to recognize and enforce an arbitral award may be predicated upon a finding by the court that the award contravenes the public policy of the forum state. This principle is enshrined in the Model Law, where it stipulates that an arbitral award may be set aside if it is found to be in conflict with the public policy of the state. Similarly, both the Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (New York Convention)²⁰ and the Model Law incorporate public policy as a ground for refusing recognition and enforcement of arbitral awards. Article V(2)(b) of the New York Convention and Article 36(1)(b)(ii) of the Model Law²¹ explicitly recognize public policy as a basis for refusal of recognition and enforcement. Notably, the interpretation of public policy by national courts may evolve over time, particularly in response to international sanctions regulations. Consequently, if national courts determine that adherence to international sanctions is an essential component of public policy, they may invalidate or decline to enforce an arbitral award that contravenes or disregards such sanctions.

Several legal instruments may provide a basis for bringing claims against Russia through investor-state arbitration, inter alia under the Energy Charter Treaty (ECT), one of the bilateral investment treaties (BITs), or existing contracts with state entities.

As a result, energy businesses can think about their alternatives under the 53 signatory and contracting countries of the Energy Charter Treaty. Russia has approved the ECT but has not signed it. This indicates that although Russia has expressed a desire to abide by the pact, it has not committed to do so. ECT has, nevertheless, only been temporarily implemented, and there have been instances in which investors have successfully sued Russia under European sanctions legislation. The arbitrators decided that arbitration was allowed in these circumstances due to the treaty's provisional applicability.

²⁰ Art V(2)(b) of the New York Convention provides that “[r]ecognition and enforcement of an arbitral award may also be refused if the competent authority in the country where recognition and enforcement is sought finds that [...] the recognition or enforcement of the award would be contrary to the public policy of that country”.

²¹ Art 36(1)(b)(ii) of the Model Law provides that “[r]ecognition or enforcement of an arbitral award, irrespective of the country in which it was made, may be refused only [...] (b) if the court finds that [...] (ii) the recognition or enforcement of the award would be contrary to the public policy of this State”.

Russia has entered into several bilateral investment treaties (BITs) to safeguard investors and their investments against actions by the state, such as expropriation and unfair or discriminatory treatment. These BITs mandate that fair and equitable treatment is to be provided. You can find a list of the dozens of bilateral investment treaties that Russia has entered into here. To avail of the protection, the country in which the investment owner is located must have a bilateral investment protection agreement that allows for investment arbitration with Russia.

Ukraine and Russia, for example, have a bilateral treaty providing for arbitration under the Stockholm Chamber of Commerce Rules and the UNCITRAL Arbitration Rules, which was ratified in friendly terms on 27 January 2000.²²

Before initiating arbitration, an entity should determine with the assistance of its legal counsel whether investment treaty arbitration is available, the likelihood of success of the claim, and the cost of pursuing the claim.

It should be noted that Russia signed the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) Agreement on June 16, 1992. However, it did not enter into force for Russia. Consequently, the majority of arbitrations against Russia were UNCITRAL arbitrations, often administered by the Permanent Court of Arbitration (PCA) in The Hague, or the Stockholm Arbitration Chamber of Commerce.

Typically, a mandatory negotiation or so-called cooling-off period before the commencement of arbitration (often six months) is required, which can then continue, for example, with the submission of the request for arbitration and the formation of the arbitral tribunal.²³

10. Impact on Arbitrators

If one of the parties to the arbitration is sanctioned, arbitrators may not be permitted to serve as arbitrators or to be paid for their services if they do not have a license or authorization from the appropriate sanctioning body. The relevant sanctions system may provide an exemption that covers arbitrators'

²² Russian Federation and Ukraine BIT (1998).

²³ Dictionary, *Between a Rock and a Hard Place: Claims against Russia in Investment Treaty Arbitration*—Part Two of Two, 2022.

fees ²⁴) or that necessitates obtaining a license or prior authorization from the appropriate sanctions body. It can be essential to submit license applications to several sanctions authorities. Additionally, if the license's terms only permit a certain amount of money, it might be necessary to submit repeated applications to authorize extra payments during the arbitration.

11. Enforcement of arbitration awards against Russia

Sanctions could hinder the implementation of an arbitration decision.

The enforcement of an award may give rise to various sanctions-related concerns. According to the New York Convention, there are two reasons why enforcement of an award involving sanctions issues may be contested: (1) the dispute's subject matter was not deemed arbitrable under the rules of the enforcing country, or (2) the enforcing country's public policy would be violated if the award were recognized or enforced.²⁵

There is a general agreement among scholars and in most places disputes related to sanctions are eligible for arbitration. Nonetheless, some domestic courts have taken a different stance. The *Fincantieri* case is a good illustration of the conflicting opinions on this matter. The case involved a disagreement between two Italian firms and an agent they had hired to finalize deals with the Republic of Iraq. The tribunal ruled²⁶ that the dispute was arbitral, and the Swiss Federal Tribunal affirmed that decision rejecting the allegation that the dispute was not arbitral as a result of the UN embargo against Iraq. However, the Genoa Court of Appeal held that the dispute was arbitral and should be referred to the Italian courts instead.²⁷

Since the issue was arbitral and the Genoa Court of Appeal lacked jurisdiction to decide it, the Paris Court of Appeal declined to enforce the Genoa Court of

²⁴ Exemptions often refer to legal fees and fees for the provision of legal services, without specifying whether this includes arbitrators' fees. If in doubt, parties should seek a license or clarification from the relevant sanctions authority.

²⁵ The United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, New York, 1958, Article V(2)(a) and (b). 22.

²⁶ *Fincantieri Cantieri NAVALI Italiani SpA and OTO MELARA Spa v. ATF* (25 November 1991), *ICC Award No. 6719 (Interim Award)* *Journal du droit international* (1994), 1071.

²⁷ *Fincantieri Cantieri NAVALI Italiani SpA and Oto MELARA SpA v. Ministry of Defence, Armament and Supply Directorate of Iraq, Republic of Iraq* (1996), XXI YBCA 594.

Appeals ruling in further proceedings held in Paris.²⁸ Parties should check the position in any domestic courts in which enforcement may be sought.

In terms of public policy, different courts take different views on what constitutes ‘public policy’. However, many courts have distinguished between transnational sanctions regimes (such as UN sanctions and, for EU Member States, EU sanctions), which may form part of international public policy, and sanctions regimes imposed by individual states, which do not.²⁹ The New York Convention’s “contrary to public policy” exception is typically interpreted narrowly in light of the finality of arbitral rulings. Successful uses of the exception are uncommon. For instance, a sanctioned party that is denied the opportunity to obtain legal counsel for the arbitration may object to enforcement because due process was not followed, as a matter of procedural public policy.³⁰

An arbitral award under the New York Convention may be refused execution by a national court on the grounds that it “would be contrary to the public policy of that country”. Although courts in sanctioning nations have previously determined that the public policy favoring the enforcement of an arbitral award over the public policy against it with regard to a sanctioned corporation, the fact that the most recent penalties are predicated on the deployment of armed force may tilt the scales in the other direction. To add to the complexity, as of June 2020, Russian commercial courts have the exclusive authority to hear cases involving entities that are subject to sanctions relating to Russia, thanks to a modification to the Russian Arbitrage Procedure Code.

The implementation of the resulting arbitration ruling is undoubtedly the largest obstacle to bringing claims against Russia. Investors may need to enforce arbitration rulings in a third country where Russia owns assets since Russia has a pattern of contesting awards and is unwilling to abide by them voluntarily.³¹

In the event that the claim is successful, one of the 172 states that are parties to the 1958 New York Convention on the Recognition and Enforcement of

²⁸ Legal Department of the Ministry of Justice of the Republic of Iraq v. *Fincantieri-Cantieri Navali Italiani* (15 June 2006) Rev Arb (2007) (Paris Court of Appeal, France), 87.

²⁹ For example, the Paris Court of Appeal in *Sofregaz v. Natural Gas Storage Company* (Chamber 5–16, 3 June 2020, No. 19-07261) rejected an application to set aside an award rendered in favour of an Iranian company, holding that US sanctions did not form part of international public policy and therefore could not found a set-aside application.

³⁰ See, generally, *Redfern and Hunter on International Arbitration*, 7th edition (Oxford University Press, 2022) [11.69]–[11.77] for an explanation of the grounds of due process, as provided under Article V(1)(b) of the New York Convention.

³¹ Dictionary, *Possible claims for compensation against Russia after its invasion of Ukraine*, Part Two: Claims related to Russia’s domestic measures against foreign investors, 2023.

Foreign Arbitral Awards may enforce the award. However, because most state assets cannot be seized, the idea of sovereign immunity makes it challenging to enforce arbitral verdicts against sovereign nations.

12. Asset freezes

A legal procedure known as “asset freezing” includes temporarily preventing an individual or organization from accessing or transferring their assets. This may occur for a number of reasons, such as sanctions, legal actions, or investigations. Assets are frequently frozen in order to protect money in court, maintain legal compliance, or handle national security issues. The following are some situations in which asset freezing could happen: legal actions, criminal investigations, financing of terrorism, bankruptcy procedures, foreign policy measures, and sanctions; however, in this paper, I will focus on the freezing of Russian assets under sanctions and how it affects the implementation of arbitral awards.

Sanctions regimes often complicate seizing assets to satisfy arbitration awards.

In November 2021, the Court of Justice of the European Union ruled that a creditor of a sanctioned entity must obtain prior authorization from the competent national authority before seeking enforcement. In September 2022, the French Court of Cassation issued rulings in line with that decision.

While sanctions can be useful in identifying assets by flagging them in sanctioning states, gaining access to those assets can be challenging when they are blocked. To seize sanctioned property, extensive authorization processes are often required, and creditors may need to wait in a queue.

Sanctions are likely to affect arbitration proceedings, well into 2023 by influencing substantive matters of disputes as well as by creating procedural hurdles to arbitral proceedings and the enforcement of awards.

As seen with Danone, leaving a country can result in billions of dollars of losses, as demonstrated by BP and Renault.

Because of the crisis in Ukraine, other nations chose to freeze the Russian Central Bank’s reserves. But because sovereign immunity comes into play, this does not inevitably mean that more of these assets can be seized and paid for to provide compensation. As of right now, certain nations have made the decision to demand special legislation, that revokes the Russian Federation’s immunity and permits the expropriation of Russian property (as demonstrated by the UK’s

backing for the Ukraine bill and its seizure of Russian state property),³² and the US bill entitled Asset Confiscation for the Ukraine Reconstruction Act³³. This does not mean that these funds can be easily secured by arbitration award debtors, however, even if these laws are enacted.

Even if the disagreement is resolved, you can still have a lot of real-world issues. Numerous nations have implemented policies that forbid offering financial services to specific Russian banks by cutting these banks off from the SWIFT network. In an effort to bolster the ruble, the Russian government officially outlawed the export of any foreign money or monetary instruments for amounts greater than \$10,000 in US dollars by any Russian citizens. Finally, banks may choose not to undertake or facilitate any transactions with Russian counterparties due to the intricate and ever-changing sanctions relating to Russia. Even if there are no sanctioned individuals or organizations involved, they may decide not to handle any money connected to Russia.³⁴

the uncertain geopolitical landscape and Russia's response to international sanctions have created a challenging environment for foreign investors, influencing foreign direct investment and raising concerns about intellectual property rights enforcement. Although legal instruments such as the Energy Charter Treaty and bilateral investment treaties can facilitate arbitration claims against Russia, the reality of enforcing arbitration awards is a major obstacle. Therefore, investors should consider the risks, costs, and potential rewards of arbitration against Russia and seek legal counsel to evaluate the viability of their claims. This position highlights the complexities of international arbitration amid volatile global politics, emphasizing its importance in dispute resolution and the challenges inherent in its application.

These actions affect a large number of individuals and companies. Therefore, investors affected by these actions could consider filing legal claims against Russia

³² Confiscation of Russian state assets and support for Ukraine's draft law, 2023.

³³ Asset Confiscation of Ukraine Reconstruction Law, 2022.

³⁴ Stephan den HARTOG: Challenges Faced by Arbitration Institutions Amidst New Waves of Sanctions Against Russia. *Kluwer Arbitration Blog*, March 23, 2022.

13. Conclusion

When enforcement is tried in a nation that has imposed its counter-sanctions, certain problems might occur. The Russian Arbitral Procedure Code changed on June 19, 2022, giving Russian courts exclusive jurisdiction over disputes involving Russian-sanctioned parties, effectively allowing Russian parties to ignore arbitration clauses in their contracts. This means that any attempt to enforce an arbitral award against a Russian-sanctioned party's assets located in Russia is almost certain to fail.³⁵

Practically speaking, an exemption or license under the relevant sanctions regime is likely to be needed for the settlement or enforcement of an award, whether it is made against or in favor of a sanctioned party, to allow the sanctioned party to make or receive any payments or transfers.

Sanctions have a complex and dynamic effect on arbitration in Russia that necessitates ongoing evaluation and adjustment. While navigating these obstacles, corporations, arbitration institutions, and legal experts must uphold the values of justice, impartiality, and efficacy in dispute settlement. The tactics and procedures used in arbitration under the framework of Russia's sanctions will change as the geopolitical environment does.

Sanctions against Russia have indirect implications for arbitration because of their economic consequences. Uncertainties and economic downturns may influence parties' desire to arbitrate disputes, which could have an impact on the volume of cases handled overall and the dynamics of the arbitration community.³⁶

Sanctions play a role in the way legal systems, both domestically and abroad, change as organizations and attorneys adjust to the shifting geopolitical environment. As a result, arbitration rules and procedures might need to be modified to account for the complexity that sanctions bring.

³⁵ <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/fifth-edition>

³⁶ Confiscation of Russian state assets and support for Ukraine's draft law, 2023.

NEW EU CYBERSECURITY LEGISLATIONS: CHALLENGES AND RAMIFICATIONS

Huthaifa ALBUSTANJI *

1. Introduction

The occurrence and complexity of cyberattacks worldwide, including within the European Union (EU), have been increasing. Cybersecurity risks are constantly changing, with new methods and strategies emerging regularly. Various factors contribute to the rise in cyberattacks within the EU for several reasons like digital Transformation, remote work, sophistication of attacks, IoT Vulnerabilities and inadequate cybersecurity Measures.

To this extent, ensuring cybersecurity has become a significant challenge in the European Union. A considerable number of devices and networks lack adequate security measures, which has raised serious concerns regarding the proliferation of unsecured digital products. In response to these concerns, President Ursula von der Leyen of the European Commission (EC) announced the proposal for the Cyber Resilience Act (CRA). She emphasized the vulnerability of interconnected systems by stating “We cannot talk about defense without talking about cyber. If everything is connected, everything can be hacked”¹. Consequently, The European Commission suggested revision on Network and Information Security (NIS) directive to raise cybersecurity measures in EU, both legislations are regarded regulatory solutions to combat cyberattack threats².

* PHD student, Miskolc University.

¹ Munkøe MALTHE – Mölder HOLGER: Cybersecurity in the era of hyper competitiveness: can the EU meet the new challenges. *Revista CIDOB d’Afers Internationals*, Iss. 131., 2022. 69–62.

² Chiara Pier GIORGIO: The Cyber Resilience Act: the EU Commission’s proposal for a horizontal regulation on cybersecurity for products with digital elements. *International Cybersecurity Law Review*, Vol. 3., 2022. 255–273.

Despite the expectation that CRA and NIS2 will be the most efficient regulations for guaranteeing the safety of digital products globally, they pose certain concerns for EU states, manufacturers and customers due the new requirements they introduce. These concerns manifest in various forms, such as the increased cost of highly secure digital products compared to their less secure counterparts. Therefore, this paper aims to critically elucidate the key challenges in the new cybersecurity legislations implemented by the European Union (EU) by exploring the development of EU cybersecurity measures from past to present. Then it will clarify the legal framework of new cybersecurity legislations and finally it will discuss whether customers are willing to pay for cybersecurity or not.

1. The History of cybersecurity measures in EU rules

Ensuring cybersecurity becomes a main target in EU. The absence of adequate cybersecurity in networks and products containing digital components within the union can be attributed to regulatory and market deficiencies. These deficiencies not only pose a threat to the proper functioning of the internal market but also compromise the fundamental rights and safety of individuals³. Therefor this section will clarify why enacting legal rules for cybersecurity is necessity and then it will the gradual development of these legislation.

1.1. Justifications for enacting cybersecurity legal rules in EU

The widespread availability of network connectivity enables us to connect with the global community through our computers. However, this connectivity also exposes us to potential unwanted access from the outside world. As data is transmitted, it passes to digital products through multiple physical devices in an encrypted form. The networks that contain digital products is structured into different layers, each with its own vulnerabilities that can be exploited, making cyber-attacks on networks and linked products feasible over the internet⁴.

³ Ibid. 3.

⁴ Gagandeep SINGH – Vikrant SHARMA: Cyber-Security and Its Future Challenges. *International Journal of Information Security and Cybercrime*, Vol. 10., Iss. 1. (2021) 38–50.

Due to the vulnerabilities present in networks, cyber attackers employ various techniques to gain access to data stored in digital products. Their intentions range from breaching this data to tarnishing the reputation of its owner or inflicting financial losses or even for another purposes. The methods employed by these attackers are diverse and encompass ransomware, malware, social engineering threats, and supply-chain attacks... etc. Consequently, the European Union (EU) has initiated the development of frameworks aimed at enhancing cyber resilience, with the objective of mitigating the impact of such attacks.

1.2. Beginning of cybersecurity legal framework in EU

The European Union (EU) has been steadily advancing and reinforcing its cybersecurity framework since 2004 with the establishment of the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA)⁵. The initial legislation in this domain is the Network and Information Security (NIS) Directive, which became effective in May 2018⁶. The primary objective of the NIS Directive is to enhance the overall cybersecurity level within the EU by compelling member states to adopt a national strategy for securing network and information systems. Additionally, member states are required to appoint national competent authorities to oversee the implementation of this directive. The NIS Directive also imposes specific cybersecurity obligations on critical infrastructure operators in sectors such as energy, transportation, banking, healthcare, and digital service providers. Furthermore, these entities are obligated to report significant cyber incidents to their respective national authorities⁷.

The EU Cybersecurity Act 2019 is the second legislation for cybersecurity in the European Union. It was adopted by the European Parliament Plenary in Strasbourg on Tuesday, March 12, 2019, with 586 votes in favor, 44 against, and 36 abstentions. The Act will enter into force 20 days after its publication

⁵ Regulation (EC) No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency.

⁶ Directive 2016/1148 of the European Parliament and the Council concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (the “NIS Directive”).

⁷ Loan-Cosmin MIHAI: Current Challenges in the Field of Cybersecurity. *International Journal of Information Security and Cybercrime*, Vol. 7., Iss. 1. (2018) 9–10.

in the Official Journal of the European Union, once formally approved by the Council⁸.

This Act aims to strengthen the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) by providing it with a permanent mandate, increased financial and human resources, and an enhanced role in supporting the EU in achieving a common and high level of cybersecurity. Additionally, the Act establishes the first EU-wide cybersecurity certification framework, which will ensure a unified approach to cybersecurity certification in the European internal market. This framework will ultimately enhance cybersecurity in various digital products and services, including the Internet of Things⁹.

Despite the significant contributions made by the NIS directive and EU cybersecurity Act in enhancing cybersecurity measures within the EU, the occurrence of the Covid-19 Pandemic has led to a gradual rise in both the frequency and sophistication of cyberattacks. This has resulted in the identification of numerous vulnerabilities within networks and digital products. Consequently, the necessity to further develop EU cybersecurity has become an undeniable reality. Hence, the subsequent section of this document will elucidate the justifications for amending cybersecurity legal rules.

1.3. Justifications for revision previous cybersecurity in EU

Despite the implementation of EU cybersecurity rules, the onset of the Covid-19 pandemic in 2019 has brought about a significant increase in the utilization of digital applications and products. This surge, driven by the measures implemented by national governments, has unfortunately resulted in heightened vulnerability for individuals and businesses. The pandemic has inadvertently created opportunities for cybercriminals to exploit potential victims by leveraging technologies and messaging platforms. These malicious actors have actively advanced their unlawful techniques through the use of modern

⁸ Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act). See <https://tinyurl.com/z4wvb3cr>

⁹ <https://tinyurl.com/2v738rwe>

offensive tools. Consequently, the development of cybersecurity measures must keep pace with the evolving nature of these techniques¹⁰.

To this extent, in December 2020 the Council of Europe has acknowledged the growing cybersecurity risks associated with connected devices. It emphasizes the importance of minimizing these risks to safeguard consumers and enhance Europe's cyber-resilience, thereby promoting competitiveness and innovation. The Council has emphasized that cybersecurity and privacy should be considered fundamental requirements in product innovation, production, and development processes, including the design phase (security by design). These aspects should be ensured throughout a product's lifespan and across its supply chain.

EU council found there was a need for improving cybersecurity measures by amending NIS directive; because NIS directive is restricted to specific above-mentioned sectors¹¹, there is a need for broaden the scope of the current NIS Directive by covering more additional sectors. Furthermore, the broad discretion granted by NIS1 to EU Member States for cybersecurity and incident reporting requirements was seen as excessive, lacking effective supervision and enforcement.

The NIS Directive applies to two distinct categories of organizations: operators of essential services (OES) and relevant digital service providers (RDSPs)¹². However, it does not extend to public administration services, despite the rising number of cyberattacks targeting such services in various European countries. For example, in Italy alone, there were 13,000 significant cyberattacks on administrative services recorded in 2022, more than double the previous year's figure¹³. It is evident that if the NIS ensured cybersecurity for public services, the number of cyberattacks would not have escalated to such levels. Consequently, the NIS2 Directive mandates that public administration organizations must implement heightened security measures to safeguard sensitive information, including citizens' personal data, financial details, and critical infrastructure data, from cyber threats¹⁴. In sum, the amendment of NIS

¹⁰ Lulian COMAN – Ioan-Cosmin MIHAI: The Impact of COVID-19 on Cybercrime and Cyberthreats. *European Law Enforcement Research Bulletin – Special Conference Edition*, Iss. 5., 2022. 61–67.

¹¹ Ibid. 8.

¹² Ibid. 7.

¹³ <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/italy-cybersecurity>

¹⁴ Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation

is crucial for achieving a greater level of harmonization in terms of security requirements and reporting obligations on a boarder level.

2. NIS2 & CRA as advanced frameworks for guaranteeing cybersecurity

EU council has started revision on NIS for the reasons mentioned in the previous chapter. on 3 December 2021, the council adopted its negotiating position compared to the initial proposal for NIS2. Furthermore, on 23 May 2022, the Council has urged the European Commission to propose common EU cybersecurity requirements for connected devices, as well as associated processes and services, by the end of 2022 through the cyber resilience act. The council highlights the necessity for a comprehensive and all-encompassing approach that encompasses the entire lifecycle of digital products, while also taking into account existing regulations, particularly in the field of cybersecurity¹⁵. Therefore, this section will provide a summary of the key provisions and emphasize the main obstacles linked to the suggested legislations.

2.1. The Network and Information Security 2 directive (NIS2)

In light of the increasing risks brought by digitalization and the rise in cyber-attacks, the European Commission has put forth a proposition on 16 December 2020 for a directive (NIS2) aimed at establishing a high level of cybersecurity throughout the EU. The NIS 2 Directive was published in the Official Journal of the European Union as Directive (EU) 2022/2555¹⁶. Member States must adopt and publish the measures necessary to comply with the NIS 2 Directive by 17 October 2024.

This directive is intended to replace the existing one and address its limitations. In order to maintain coherence with other relevant EU legislation, the proposal takes into consideration the evaluation of the Resilience of Critical Entities (CER) Directive. The NIS2 proposal seeks to broaden the scope of NIS

(EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive).

¹⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13629-2020-INIT/en/pdf>

¹⁶ Ibid. 15.

by imposing cybersecurity measures on a wider range of entities and sectors, including postal and courier services¹⁷. Incorporating additional sectors based on their significance to the economy and society. It also establishes a clear threshold, ensuring that medium and large companies in these selected sectors are included within the scope. However, it allows Member States some flexibility in identifying smaller entities with a high security risk profile. The proposal enhances and simplifies security and reporting obligations for companies by implementing a risk management approach, which mandates a minimum set of fundamental security elements. Furthermore, it introduces more detailed provisions regarding the incident reporting process, report content, and timelines. Additionally, the proposal introduces stricter supervisory measures for national authorities, more stringent enforcement requirements, and aims to standardize sanctions regimes across Member States¹⁸.

After the implementation of NIS2, one of the key challenges that arises is the rising expenses associated with cybersecurity measures for organizations; The European Commission has released a projection of the typical growth in ICT expenditure for organizations during the initial three to four years after the implementation of NIS2. For organizations that have newly come under the scope of NIS2, the European Commission anticipates a cost increase of approximately 0.63% of the organization's total turnover. On the other hand, for organizations that are already within the scope of NIS1, the EC estimates a cost increase of 0.58% of the organization's total turnover¹⁹. The primary additional financial responsibility for businesses will impact the ultimate cost of their goods and services, ultimately resulting in customers paying for highly secure digital products or services.

2.2. Cyber resilience Act (CRA)

Cyber resilience generally refers to the capacity to foresee, plan for, address, and bounce back from cyber-attack. This may encompass a blend of technical safeguards, policies, protocols, and education to safeguard information systems and data against cyberattacks²⁰. Cyber resilience involves strategic planning

¹⁷ <https://tinyurl.com/3c8jsb3j>

¹⁸ Ibid. 14.

¹⁹ Cf. EC, Impact Assessment Report, EU-doc. SWD (2020) 345 final, Part 1/3, 1–96.

²⁰ Alexander KOTTIGOR – Igor LINKOV (eds.): *Cyber Resilience of Systems and Networks*. Springer, 2019.

to mitigate risks that may impact an organization's long-term viability. It is designed to minimize operational risks by proactively identifying and addressing cyber threats and incidents before they result in harm. To this extent, EU CRA proposal aims to activate the strategies and techniques to combat cyberattacks on digital products. This section clarifies the general features and challenges of CRA including.

2.2.1. Timeline of CRA proposal

In 2021 and for the purpose of strengthen cybersecurity measures that proposed in NIS2, European commission taking a lead role in cybersecurity and announced the project of a Cyber Resilience Act (CRA) – as a complement to EU's cybersecurity acquis with horizontal cybersecurity requirements for all products with digital elements and the first ever EU- wide law of its kind. The CRA project advanced rapidly and was adopted by EC on 15 September 2022²¹. On December 1, 2023 – A political consensus on the Cyber Resilience Act has been reached by the European Parliament and the Council. The finalized agreement is currently awaiting formal approval from both the European Parliament and the Council. Upon approval, the Cyber Resilience Act will become effective on the 20th day after being published in the Official Journal. Following its enactment, organizations will typically to comply with the updated cybersecurity standards²².

Once CRA come into force, each Member State would have a period of 36 months to establish a national strategy aimed at safeguarding the resilience of vital entities and conducting periodic risk evaluations under the proposed plan. These evaluations would additionally aid in the identification of crucial entities that would be obligated to enhance their resilience against non-cyber risks. The obligations encompass conducting risk assessments at the entity level, implementing technical and organizational measures, and reporting incidents.

²¹ Mira BURRI– Zaira ZIHLMANN: The EU Cyber Resilience Act – an appraisal and contextualization. *Zeitschrift für Europarecht*, 2023/2. 1–28. <https://tinyurl.com/ms6apua>.

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6168

2.2.2. Features and scope of CRA

The CRA regulations encompass four primary areas. Firstly, they establish guidelines for ensuring the cybersecurity of products that are made available on the digital market by defining their components. Secondly, they outline the requirements that must be fulfilled in the digital design and components of these products, while also considering the responsibilities of digital operators in ensuring cybersecurity. Thirdly, they establish regulations for the vulnerability remediation procedures implemented by manufacturers to ensure cybersecurity throughout the entire life cycle of the product. Lastly, they outline rules for market and manufactures surveillance and compliance with all necessary requirements²³.

CRA determines the scope of application of the law; article 1(a) of CRA states that the CRA applies to ‘any software or hardware product and its remote data processing solutions, including software or hardware components to be placed on the market separately’. Here the act applies on both hardware and software products. This made ongoing debates regarding whether the regulations are applicable to products that consist of both hardware and software elements, or if they can be applied solely to the software component of such product. For instance, scholar Pier Giorgio Chiara clarifies that the aforementioned principle also applies to software when it is considered as a distinct product from hardware, as indicated by the use of the conjunction ‘or’. This is supported by the interpretation of recital 46 of the proposal, which specifically includes products that contain digital components in the form of software. While the legal implications of treating software as a product are beyond the scope of this article, and it is important to explore the extent to which the CRA applies to standalone software²⁴. However, CRA excluded several digital products from the scope of its application, it would not apply to products with digital elements that used for medical, automotive²⁵, aviation²⁶, national security and military purposes²⁷. Furthermore, it excluded software as a service (SaaS),

²³ Ibid. 1.

²⁴ Ibid. 3.

²⁵ Art. 2(2) of CRA Proposal, *ibid.* 1.

²⁶ Art. 2(3) CRA Proposal, *ibid.* 1.

²⁷ Art. 2(5) CRA Proposal, *ibid.* 1.

from its application²⁸. The proposal suggested these exception in order to avoid impeding innovation or hindering research in these fields.

2.2.3. The impact of CRA on the cost of digital products

The proposed Cybersecurity Regulatory Authority (CRA) imposes cybersecurity obligations on various economic operators based on their respective roles and responsibilities within the supply chain. Manufacturers are required to ensure that their digital products meet essential cybersecurity requirements and undergo conformity assessment procedures before being made available in the market (horizontal security requirements). Additionally, manufacturers must maintain technical documentation and fulfill notification obligations in the event of cybersecurity breaches²⁹. Importers are responsible for introducing only those digital products into the market that comply with essential cybersecurity requirements and display the CE marking³⁰.

To this extent, manufacturers and importers will be responsible to bear the cost of meeting horizontal security requirements that go beyond their products and at the end of the day, customers will hold the cost once they buy digital products. On the other hand, it is worth noting that many manufactured countries, including China, may not enforce stringent security measures in their digital product markets. Consequently, numerous manufacturers may not prioritize investing in product security³¹, but according to the new they cannot exclude themselves from paying on new cybersecurity requirements.

The European commission's executive summary of the impact assessment report on CRA has confirmed the expectation of an increase in the cost of digital products. According to the report, this will result in additional compliance and enforcement costs for businesses, notified bodies, and public authorities³².

²⁸ Art. 9 CRA Proposal, *ibid.* 1.

²⁹ <https://tinyurl.com/y5kjdzan>

³⁰ The CE marking serves as a certification mark, signifying compliance with health, safety, and environmental protection standards for products available in the European Economic Area (EEA). It is important to note that the CE marking is not a quality mark, but rather a statement made by the manufacturer, affirming that the product meets the necessary requirements outlined in the relevant European Union (EU) directives.

³¹ *Ibid.* 19.

³² Executive summary of the impact assessment report accompanying the document proposal of a regulation for the European parliament and of the council on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending regulation (EU) 2019/1020.

These costs will include activities such as notifying, accreditation, and market surveillance. Software developers and hardware manufacturers will also experience higher direct compliance costs due to new cybersecurity requirements, conformity assessment, documentation, and reporting obligations. As a result, the aggregated compliance costs are estimated to reach approximately EUR 29 billion for products with digital elements valued at around EUR 1,485 billion in turnover. End users, including businesses, consumers, and citizens, may consequently face higher prices for products that incorporate digital elements.

The implementation of new laws has impacted the pricing of digital products, as previously discussed. This is just one example of how legal regulations and circumstances can lead to price increases for various products. For instance, in the United States, the Food Safety Modernization Act (FSMA) was put into effect in 2011³³, marking a significant change in the country's approach to food safety. Instead of simply reacting to outbreaks, FSMA focuses on preventing foodborne illnesses by imposing stricter regulations on food producers, processors, and distributors. This shift has brought about a range of consequences for the industry, including higher compliance costs resulting from the authorities' efforts to ensure the safety of these goods³⁴.

However, it is worth mentioning that CRA and NIS2 mainly focuses on larger organizations such as energy, transport, banking, healthcare, and public administration services infrastructure. However, it also takes into account certain small and medium-sized enterprises (SMEs) that operate in critical sectors or are part of larger supply chains. The reason for including small businesses is that they often face difficulties in implementing advanced cybersecurity measures due to limited financial and human resources. This makes it more challenging for them to comply with cybersecurity requirements³⁵. Therefore, the primary effect of these regulations will be felt by large businesses, while smaller businesses will experience indirect consequences due supply chain transformations.

To sum up, this section addressed the primary components of the new cybersecurity regulations in the European Union and the potential economic obstacles that may emerge once they are implemented. It was determined that the responsibility of funding the implementation of these cybersecurity

³³ Food Safety Modernization Act, Pub. L. No. 111-353, 124 Stat. 3885 (2011).

³⁴ Aaron ADALJA – Erik LICHTENBERG: Produce growers' cost of complying with the Food Safety Modernization Act. *Food Policy*, Vol. 74., 2018. 23–38.

³⁵ *Ibid.* 1., 15.

measures will fall upon the customers of digital products. The question of whether customers typically prioritize investing in improved security has been the subject of extensive discussions. The forthcoming section will further explore these debates.

3. Consumers' willingness to pay for secure digital products

The concept of will to pay (WTP) appeared for the first time over century ago. WTP is described as “an economic value defined as the maximum number of people measurement willing to sacrifice goods and services to obtain other goods and services”³⁶. Although there are a few numbers of researches clarifies if customers are willing to pay to get more security such as phishing detection, reducing of digital data theft on digital products. other researches clarified that internet users are not willing to pay for security.

3.1. Peoples' willing to pay for security

Despite lots of customers are not willing to pay by security, many researches and studies declared customers are willing to pay for security of digital products especially if they ensure their extra payment is really reflected on the security of digital products. Generally, EU consumers generally understand the significance of security in upholding stability, prosperity, and the rule of law. They are usually open to financially supporting initiatives that improve their safety and overall welfare. A study conducted by University College London in 2020 regarding the security of ‘internet of things’ (IoT) devices revealed that consumers are willing to pay extra for increased security, although the specific amount varies based on the device type. Interestingly, the research also indicated that the willingness to pay is not influenced by the extent of risk reduction provided, implying that consumers may not be inclined to pay more for a greater decrease in risk³⁷.

³⁶ Rahmat HIDAYAT – Leni CAHYANI – Ratih HURRIYATI – Bambang WIDAJANTA: The Role of Brand Experience in Willingness to Pay: An Online Transportation Case. *Business and Management Research*, Vol. 220., 2021. 326–331.

³⁷ Market incentives in the pursuit of resilient software and hardware. *National Cyber Security Centre Blog*. <https://tinyurl.com/3ht574kf>

Another a study conducted by scholar Nguyen et al. (2017) on US customers discovered that consumers are willing to invest in minimizing cyberattacks overall and enhancing online security specifically. To illustrate, in terms of the latter, the research found that users were prepared to pay an additional \$9 to \$11 per month. Additionally, they were willing to wait an extra 8 to 9 minutes and sacrifice access to 21-29 out of every 100 emails in exchange for improved phishing detection that effectively reduces the influx of spam and phishing emails they receive³⁸.

Rowe and Wood conducted additional research in the United States to investigate if consumers would be willing to pay for enhanced security measures provided by their Internet Service Provider in order to lower the risks of identity theft and computer malfunctions. The study revealed that, on average, consumers were prepared to pay around \$7.24 per month for increased security, resulting in a 16% rise in the average Internet bills in the US³⁹.

Scholar Dan Svirsky argued in his research “Why are privacy preferences inconsistent” that users are willing to pay considerable amounts of money to get protection on their privacy if the privacy is clearly protected at the time of paying decision making, they prefer to read a stated term for privacy protection in order to increase their confidence⁴⁰. Furthermore Scholar Emami-Naeini in his stated that internet users are to be willing to pay about ten to thirty percent of the base price of a smart device if such data like security and privacy information is given before making a purchase⁴¹.

A recent study carried out by Cyberint Impactful Intelligence revealed consumer sentiments towards cyber threats in the retail and financial sectors. The study indicated that 60% of consumers are inclined to stop shopping with a retailer after a breach, while 83% are contemplating abandoning a financial

³⁸ Kenneth D. NGUYEN – Heather ROSOFF – Richard S. JOHN: Valuing information security from a phishing attack. *Journal of Cybersecurity*, Vol. 3., Iss. 3. (2017) 159–171.

³⁹ Brent ROWE – Dallas WOOD: Are Home Internet Users Willing to Pay ISPs for Improvements in Cyber Security? In: Bruce SCHNEIER (Ed.): *Economics of information security and privacy III*. New York, NY, Springer, 2013. 193–212.

⁴⁰ Svirsky DAN: Why are privacy preferences inconsistent? *Discussion Paper Series publised in The Harvard John M. Oline Fellow*, Vol. 81., 2018. 1–30.

⁴¹ Pardis EMAMI-NAEINI – Henry DIXON – Yuvraj AGARWAL – Lorrie Faith CRANOR: Exploring how privacy and security factor into IoT device purchase behavior. In: Stephen BREWSTER – Geraldine FITZPATRICK (eds.): *Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, Glasgow, SIGGCHI, 2019. 1–12.

app if their data is compromised. Furthermore, 81% of respondents are open to adopting extra security measures⁴².

Other researchers discussed found that label that set on digital products which clarifies the security level of them affect the consumer choice and their willing to pay for security⁴³. Once customers a security label on the products, they will get more trust of products, and therefore, their conviction for paying on security will be raised. On the other hand, labeling has a positive impact to intensive the industry for fair competition practices.

Indeed, in today's era of digital advancements, it is imperative for customers to acknowledge the significance of investing in security measures. The growing concerns regarding privacy, data breaches, and cyber threats necessitate a willingness to pay for enhanced security. Irrespective of the industry, be it finance, healthcare, or technology, security stands as a fundamental aspect of any product or service. Given the involvement of sensitive information, prioritizing security becomes even more crucial.

3.2. Peoples' unwilling to pay for security

Despite the increased security concerns of digital products in recent years, many individuals are unwilling to pay for security due to various reasons. Certain individuals may hold the belief that the chances of encountering security threats, whether in the digital realm or their immediate surroundings, are highly improbable. This perception of minimal risk can consequently foster the notion that allocating resources towards security measures is superfluous.

Furthermore, customers are often unwilling to pay for security due to a lack of visibility⁴⁴; there are various reasons for this, one being that they may not fully comprehend how their payment is utilized for security measures, because it remains unclear for regular consumers to determine whether their products are truly more secure or not when they pay for security. This lack clear of understanding will lead to reduce in transparency because public sectors failing

⁴² <https://tinyurl.com/nbdr6d6>

⁴³ Shane D. JOHNSON – John M. BLYTHE – Matthew MANNING – Gabriel T. W. WONG: The impact of IoT security labelling on consumer product choice and willingness to pay. *Plos One*, Vol. 15., N. 1. (2020) 1–21. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0227800>

⁴⁴ Wouter DE BRUIJN – Marco SPRUIT – Maurits VAN DEN HEUVE: Identifying the Cost of Security. *Journal of Information Assurance and Security*, 2010/5. 74–83.

to inform regular customers about the repercussions of not implementing robust security measures and how their payments are utilized for security purposes.

Secondly, the lack of awareness is one of these reasons and stems from customers not fully grasping the significance of security measures, which can result in frustration or dissatisfaction with the associated costs. As a result, it can be quite challenging for consumers to make purchasing decisions based on the features of a product, especially when they typically lack knowledge about its internal workings.

Thirdly, certain security measures may be viewed as inconvenient or invasive. For instance, the utilization of intricate passwords, activation of two-factor authentication, or undergoing security screenings might be perceived as time-consuming and bothersome. Hence, customers opt not to squander their finances and time on security measures.

To this extent, scholars John M., Shane D. and Matthew M. clarified that consumers might show less interest in investing in extra security measures for digital devices that were traditionally considered safe from online threats, like thermostats and watches. However, when it comes to Internet of Things (IoT) products that are connected to physical security, such as security cameras, or to services that are crucial for safety, like thermostats, consumers may be more inclined to pay a higher price⁴⁵.

A study conducted by ISACA which is a global professional association and learning organization, revealed that consumers exhibit higher levels of trust when engaging with businesses that employ certified cybersecurity professionals. Certifications remain a crucial aspect in the industry, serving as clear indicators of professionals' expertise, knowledge, and capabilities in the realms of IT and cybersecurity. They play a significant role in showcasing these skills to consumers and stakeholders, thereby enhancing digital trust and confidence in business transactions. Consequently, the report emphasizes that the onus of safeguarding data primarily falls on companies, as most cyberattacks stem from human errors within these organizations. Upon closer examination of the findings, it becomes evident that individuals often overlook investing in security measures because the companies must do that by training their officers on cyber defense procedures⁴⁶.

⁴⁵ John M. BLYTHE – Shane D. JOHNSON – Matthew MANNING: What is security worth to consumers? Investigating willingness to pay for secure Internet of Things devices. *Crime Science*, Vol. 1., N. 9. (2020) 1–9.

⁴⁶ The Impact of Cybersecurity on Consumer Behavior. *ISACA Now Blog*, 3 October 2022. <https://tinyurl.com/mrp6fj5v>

3.3. Consequences of non-paying for security

Consumers of digital products are facing challenges in obtaining sufficient security measures at the time of purchasing their digital products, particularly for high-risk items. These challenges arise because governments do not force manufactures to follow such cybersecurity measures before placing their digital products in the market. As discussed in the previous section, many reasons behind non willing to pay for cybersecurity measures set by manufactures. This section will clarify the results of non-paying for more security digital products.

3.3.1. Financial loss

The number of cyberattacks will be increased if high standards of cybersecurity measures have not been followed by manufactures. Ultimately, these cyberattacks will result in financial losses as they have the potential to extort victims or demand ransom. Estimating the precise global damage caused by cyberattacks poses a challenge due to underreporting of incidents.

To this extent, the expense associated with a cyberattack can vary for various reasons, such as the magnitude and reach of the attack, the specific organization being targeted, the level of harm inflicted, and the efficacy of the organization's cybersecurity protocols. The financial loss encompasses direct monetary losses arising from theft, fraud, or the identification of network and digital device vulnerabilities. Additionally, it may encompass indirect losses such as the expenses incurred in restoring systems and data, as well as the potential costs associated with blackmail for the return of stolen data.

ENISA, a competent authority, has provided precise statistics on the actual financial losses incurred by several EU countries as a result of cyberattacks. A study reveals that UK companies experience losses amounting to a staggering 37 billion euros annually. Another study highlights that the economic impact can range from 1.01 to 26.19 million euros as an annual cost per company. Additionally, the report mentions that affected companies face costs ranging from 104,000 to 4.35 million euros. Germany, being the second targeted country in the report, experiences losses varying from 425,000 to 20 million euros per company per year, as stated by one of the studies. Lastly, France is also affected

by economic losses ranging from 445,000 to 18.9 million euros per company per year⁴⁷.

Furthermore, it could be noted that several cyberattacks have targeted EU companies like FedEx attacks in 2017. In the attacks the criminals targeted the European operations of TNT Express which is a subsidiary of FedEx in June 2017. These attacks impacted the company's ability to process shipments and caused delays and FedEx reported losses of around \$300 million as a result of this attack⁴⁸.

Enhancing cybersecurity measures is unquestionably crucial in order to mitigate the high cost of cyberattacks, which has reached billions of euros in various European countries. The expenses associated with cybersecurity measures encompass the procurement and implementation of security software, hardware, and infrastructure, as well as training and education programs. While it's difficult to provide a direct comparison between cybersecurity measures' cost and the cost of a cyberattack, EU governments should aware the citizens of loss occurred as a result of cyberattacks especially that NIS2 and CRA will enter into force in 2024.

3.3.2. Data breaches

The exposure of sensitive data is a frequent outcome of cyberattacks, resulting in various consequences. This includes the compromise of personal information, financial records, intellectual property, and more. Data breaches can have significant impacts on individuals, leading to identity theft and financial fraud. Financial entities, such as banks, are particularly attractive targets for cyberattacks due to the potential for monetary gain and the potential loss of clients if data breaches are discovered. Consequently, it is crucial for all financial entities to utilize the recently provided guidance to identify vulnerabilities in their infrastructure and establish proactive security measures⁴⁹.

⁴⁷ The cost of incidents affecting CIIs. Systematic review of studies concerning the economic impact of cyber-security incidents on critical information infrastructures (CII). ENISA, 2016. <https://www.enisa.europa.eu/publications/the-cost-of-incidents-affecting-ciis>

⁴⁸ NotPetya cyber-attack cost TNT at least \$300m. *BBC*, 20 September 2017. <https://www.bbc.com/news/technology-41336086>

⁴⁹ Shields KRISTIN: Cybersecurity: Recognizing the Risk and Protecting Against Attacks. *North California Banking Institute*, Vol. 19., Iss. 1. (2015) 345–372.

The rise in cyberattacks targeting financial institutions underscores the critical need to protect their data. Consequently, the European Parliament passed the Digital Operational Resilience Act (DORA) on December 14, 2022, to guarantee that the operations of the EU financial sector are capable of enduring operational disruptions and cyber threats. These regulations establish a legal structure for digital operational resilience, requiring all financial institutions to ensure their ability to withstand, respond to, and bounce back from various cyber threats⁵⁰.

On the other hand, there was a rise in personal data breaches, with a study revealing that the Netherlands reported the highest number of breaches in Europe from 25 May 2018 to 27 January 2023, totaling around 117,434⁵¹. Following closely behind was Germany, with over 76,000 personal data breach notifications. The primary reason for this surge in breaches can be attributed to the vulnerabilities present in digital products storing personal data. The implementation of CRA and NIS2 are typical responses to the escalating data breach incidents in the EU.

Data breaches are not the ultimate outcome of cyberattacks; however, they can result in reputational harm by eroding customer trust and confidence, ultimately leading to a decline in business and lasting damage to the organization's brand post-attack. Additionally, companies that do not sufficiently safeguard sensitive data may encounter penalties, legal action, and other repercussions. In the realm of intellectual property, cyberattacks may be directed at businesses in an attempt to pilfer intellectual property, trade secrets, and other valuable assets. Therefore, it is crucial to prioritize the security of digital assets by adhering to cybersecurity protocols outlined in CRA and NIS2.

In sum, cyber-attacks can damage business' reputation and erode the trust customers. This, in turn, could potentially lead to loss of customers, loss of sales, reduction in profits. If businesses unable to safeguard its customers' sensitive data due to a successful cyberattack, that leads to a substantial erosion of trust. According to the IDC, 80% of consumers in developed nations will abandon a business if their data is compromised due to cyberattack. Consequently, this loss of trust prompts customers to opt for competitors who exhibit superior

⁵⁰ Regulation (EU) 2022/2554 of the European parliament and of the council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending regulations (ec) no 1060/2009, (EU) no 648/2012, (EU) no 600/2014, (EU) no 909/2014 and (EU) 2016/1011.

⁵¹ Ani PETROSYAN: Number of personal data breaches in Europe 2018–2023, by country. *Statista*, Sep. 26, 2023. <https://tinyurl.com/9chp6yb9>

security measures. the study declared that nearly 60% of businesses ultimately shut down following data breaches⁵².

3.4. Raising awareness on paying for cybersecurity

Generally, the notion of awareness described as an understanding arises from the interaction between an entity and its surroundings - in basic terms, being cognizant of the current situation⁵³. The significance of maintaining sufficient cybersecurity awareness has been emphasized because the increasing number of cyberattacks in the last years. Therefore, it is crucial to promote cybersecurity practices and foster behavioral and cultural change through educational process starting from children's, youth and old age users.

Cybersecurity awareness pertains to users understanding of cyberattacks and their proficiency in adopting habits to identify and prevent them. To this extent, the landscape of cybersecurity awareness has been continuously developing in reaction to the ever-changing landscape of cyber-attacks. Therefore, EU commission has recognized cybersecurity awareness as one of the most significant challenges in the future due to the increasing number of diverse and sophisticated attacks.

Here, EU has made efforts to raise awareness among its citizens about cybersecurity risks by establishing ENISA as a competent agency for cyber awareness⁵⁴. Additionally, in January 2018, the European Commission (EC) introduced its Digital Education Action Plan with the aim of enhancing digital skills across Europe in order to conduct effective training and awareness-raising activities. This plan includes a specific action (Action 7) dedicated to cybersecurity (COM (2018) 022 final). Action 7 comprises of two key initiatives: firstly, the initiation of a comprehensive EU-wide campaign to raise awareness about cyber culture, promoting online safety, media literacy, and 'cyber hygiene' among children, parents/carers, and teachers. Secondly, the provision of an online and offline course to educate primary and secondary education students

⁵² Matthew LIEBERMAN: Mind The Trust Gap: How Companies Can Retain Customers After A Security Breach. *Forbes*, Dec. 8, 2017. <https://tinyurl.com/mryf4pze>

⁵³ Eva NAGYFEJEO – Basie VON SOLMS: Why Do National Cybersecurity Awareness Programmes Often Fail? *International Journal of Information Security & Cybercrime*, Vol. 9., Iss. 2. (2020) 18–27.

⁵⁴ *Ibid* 6.

about cybersecurity (EC Education and Training n.d.). While these initiatives hold promise, the real challenge lies in their effective implementation⁵⁵.

The European Union has made strides in promoting cybersecurity awareness, but there remains a lack of information on the importance of investing more in secure products. Enhancing the Cybersecurity Act (CRA) and the NIS2 directive will require increased efforts to raise awareness among users in the EU cyber market. It would be more effective if NIS2 mandated member states to implement regulations that mandate specific cybersecurity awareness training for employees handling high-risk products. Once these regulations are implemented across the EU, it is anticipated that many citizens will be surprised by the reasons behind the increased costs of digital products. This new cost is expected to have an impact on commercial transactions within the EU digital market.

Investing in cybersecurity awareness is not only an EU mission. At a global scale, there exists a necessity for an international initiative aimed at raising awareness about the importance of investing in cybersecurity measures. Cybersecurity is not only perceived as an economic risk, but also as a threat to individuals' safety as clarified in previous sections⁵⁶. Consequently, the absence of an international organization dedicated to promoting awareness in cybersecurity calls for the implementation of cybersecurity education at all educational levels, including pre-university, university, and post-graduate.

At the end, it's worth mentioning that there are various approaches to promoting cybersecurity awareness, involving both public and private sectors. One highly recommended method is to establish educational programs in collaboration with industry leaders, which effectively promote cybersecurity best practices. A successful example of this is the "Be safe in cyber-space" initiative in Lithuania, where the Lithuanian Communications Regulatory Authority partnered with private companies, the Police, and the Ministry of Interior to raise awareness about cybersecurity among the public⁵⁷. At the end, this kind of initiatives plays a crucial role in addressing cybersecurity awareness if it is applied worldwide, it will help people in combating cyberattacks not only within the country border but the one that transcend national borders⁵⁸.

⁵⁵ Wang FAYE: Legislative Developments in Cybersecurity in the EU. *Amicus Curiae*, Series 2., Volume 1., Number 2. 2020. 233–259.

⁵⁶ Kosseff JEFF: Cybersecurity of the Person. *Endment Law Review*, Vol. 17., Iss. 1. (2019) 343–366.

⁵⁷ Ibid 54.

⁵⁸ Ibid 8.

4. Conclusion

The research investigates the evolution of cyberattack techniques employed by perpetrators in recent years. The impacts of these attacks have had repercussions on individuals, businesses, and governments in the EU area. Consequently, the European Commission has initiated the drafting of new cybersecurity laws to update existing regulations within the EU. The Cyber Resilience Act and NIS2 directive are scheduled to be implemented in 2024, bringing forth numerous challenges and outcomes upon their enforcement.

The implementation of CRA and NIS2 legislations may face a significant obstacle due to the increasing cost of digital products. This challenge arises from the lack of awareness among customers regarding the importance of investing in highly secure products. The rise in costs could potentially impact economic and commercial transactions within the European Union. Consequently, it becomes imperative to raise awareness about these legislations among customers in the EU market.

The research discovered that the duty of enhancing awareness regarding proposed legislations lies with ENISA, EU member states, competent authorities, the private sector, and civil society. In order to accomplish this goal, it is crucial to foster a culture of cybersecurity through education and research, as well as to create public-private partnerships and cooperation mechanisms. The EU should provide full support to these entities in order to fulfill this mission.

CRA and NIS2 will broaden coverage a wider range of entities and sectors. This extension would require these entities to implement consistent cybersecurity measures, ultimately enhancing Europe's cybersecurity landscape in the foreseeable future. Therefore, this study tackled the impact of these legislation on all new sectors. And the results of the researches are important for end customers and manufactures of digital products as well.

This paper suggests that future research could explore the effectiveness of cybersecurity measures implemented in less developed countries within the EU, in order to assess the global applicability of the EU cybersecurity approach. Additionally, subsequent studies may investigate potential strategies for enhancing cybersecurity at an international scale.

DECLARATION OF INSOLVENCY IN LIQUIDATION PROCEDURE

Krisztián Kovács*

1. Introduction

According to Section 27 (1) of the Bankruptcy Act, the court shall order the debtor to be liquidated by way of an order if it finds that the debtor is insolvent. The grounds for insolvency as defined in the Bankruptcy Act are generally cash-flow oriented.¹ As noted by Mr Juhász, unlike the period before the Bankruptcy Act in force, the Bankruptcy Act, when it was drafted, already listed the grounds on which the debtor was to be considered insolvent, thus making it unnecessary for the court to review the entire financial and economic situation of the entity,² thus greatly simplifying and, dare we say it, clarifying the procedures. As Márta Brehószki pointed out in this context, the fact that an entity is declared insolvent does not necessarily mean that it will cease to exist in liquidation,³ and recent legislation now explicitly supports the possibility for debtors to discharge their debts after the first or even second instance of liquidation proceedings, thus avoiding the need for liquidation proceedings,⁴ and to reach an agreement in the liquidation proceedings.

The concept of insolvency from a cash-flow perspective is very simple regardless of willingness, ability and actual assets to pay, an entity is insolvent

* PhD student, Pázmány Péter Catholic University.

¹ Fővárosi Ítéltábla 11.Gpkf.43.153/2019/3.

² JUHÁSZ, László: Egy új csődtörvény megalkotásának egyes aktuális kérdései. IV. rész. *Cég hírnök*, 2020/8. 11.

³ BREHÓSZKI, Márta: A társaság „leplének lerántása” felszámolási eljárásban, megállapítási per v. csődbűncselekmény. *Magyar Jog*, 2008/4. 226–230.

⁴ KOVÁCS, Krisztián: Felszámolás vagy végrehajtás pénzkövetelés érvényesítése érdekében. *Executio*, 2019/1. 3.

if it is – essentially – unable to pay its due debts.⁵ This enables both the courts and other parties to the proceedings to predict with a relatively high degree of accuracy the outcome of an initiated procedure: the claim, its due date and the fact of payment are at issue. In actual proceedings, of course, this can be much more complicated, but we are still light years away from the complexity of a judge or other party to the proceedings having to rely on the debtor’s ledger, balance sheet, accounts or other document to determine whether the debtor’s debts exceed his assets. This is what they should do in the case of asset-based insolvency.

We note, however, that Gábor Török, in a 2007 article, objected to this very simplification when he wrote: “Based on the above, I believe that it would be a great audacity to give the courts such a serious mandate, since, as I have tried to prove, this would require that we first of all introduce the possibility of substantive decision-making by the courts in our relevant laws.”⁶

In his view, the courts should have been given the possibility to decide whether the debtor’s insolvency was of such a serious nature that there was no other solution than to initiate bankruptcy or liquidation proceedings. This was not without precedent, as József Molnár had already criticized “revolving petitions” in his 2000 paper; he himself would have removed the cash-flow approach from the law in one go.⁷ In 2008, László Juhász argued that the cash-flow approach of the Bankruptcy Act in fact means that the actual insolvency in the economic sense has nothing to do with the insolvency declared by the court.⁸ We ourselves disagree with this interpretation: the excessively subjective judicial discretion in this area runs counter to predictability to such an extent that it is detrimental to the economy as a whole. The aim of this paper is not to present a complete history, so only those changes that are arguably relevant to the current legislation will be presented in detail.

⁵ FÓNAGY, Sándor: A fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet megítélése. *Gazdaság és Jog*, 2015/11. 16.

⁶ TÖRÖK, Gábor: Az új Ptk. tervezetének értékelése a csődjog szempontjából. *Gazdaság és Jog*, 2007/8. 16.

⁷ MOLNÁR, József: Aktuális felszámolási problémák. *Céghírnök*, 2000/1. 6–8.

⁸ JUHÁSZ, László: A Csődtörvény 2007. évi módosításának néhány kérdései. *Céghírnök*, 2008/4. 10.

2. Cash-flow based insolvency pursuant to Section 27 of the Bankruptcy Act

In this chapter we will review the reasons for insolvency from a cash flow perspective. Most insolvency reasons in bankruptcy law are related to a lack of balance of payments.

2.1. Insolvency under Section 27 (2) a) of the Bankruptcy Act

The theoretical approach is that there is nothing simpler than to establish, on the basis of an existing contract, whether there is a claim, when it became due and whether the debtor has performed on that basis. But, as already written by László Juhász in 2008, the situation is much more complicated than that, as contracts can be concluded orally, in writing and by inducement.⁹ Of these, the written contract is still the most manageable for third parties or the court, but in the remaining two cases, one has to rely heavily on the statements of one of the parties to reconstruct the content of the contract.

Civil judicial decision of principle 4/2013 interpreted the contractual debt. The panel of the Curia had to decide whether a claim for money arising from non-contractual obligations, an invalid contract or the termination of a contract could constitute a ground for the debtor's insolvency.

Claims arising out of breach of contract are, by analogy, based on a contract. If the contract is not performed in respect of any material element, i.e. the obligation is not performed in accordance with the contract, a breach of contract occurs. In a contract for pecuniary interest, one party typically undertakes to supply something and the other party undertakes to pay the pecuniary consideration, i.e. the money. A breach of contract can occur on the part of either party to the contract. The party obliged to provide money may be late, refuse to pay or fail to pay, while the party providing goods may also be late, defective, refuse to pay or fail to perform. The non-performance or non-performance of the service in kind may give rise to a claim for money, subject to the legal consequences of breach of contract.

Andrea Csőke noted in relation to the case-law that the interpretation of the contractual debt was of less importance because it had already been applied in

⁹ JUHÁSZ, László: A Csődtörvény 2007. évi módosításának néhány kérdése. II. *Céghírnök*, 2008/5. 10–14.

practice in relation to claims for defective performance and other claims; the case-law was, in her view, more important in that it provided guidance on the content of the payment notice.¹⁰

An interesting question arises as to what extent the concept of “contractual debt” is compatible with the provisions of the Civil Code. 6:146 of the PPA applicable to damage caused to the beneficiary’s property in the course of performance. The relevant provision of the Civil Code does not state that these claims arise out of the contract – hence the application of the rules on damages caused by breach of contract is adequate – but sets out an applicable compensation regime. In our view, such claims for damages may also serve as a basis for a finding of insolvency.

The legislator, with the amendments to the Bankruptcy Act, has increasingly shifted insolvency towards a cash-flow perspective, in order to assess the debtor’s passivity and lack of communication as an aggravating circumstance and, if necessary, to order the debtor’s liquidation, even in the case of obvious solvency.

The first element of the statement of facts is ‘not contested’. The legislator has taken as its starting point that where a debtor receives a payment notice or an invoice which he does not wish to pay for some reason, he is expected to inform the other party. It should be stressed that the grounds for insolvency discussed in this chapter are only contractual. It is undisputed that the Civil Code. 6:62 of the Civil Code, the parties have a duty of cooperation and information. This applies to both parties: the creditor must issue an invoice (and send it to the debtor) or send a demand for payment, failing which the claim will not become due. On the debtor’s side, the other side of the same obligation is to indicate if he does not wish to perform: because he has not ordered such a service, the creditor has performed incorrectly, he is using set-off, the list is almost endless. Here, then, the legislator is calling the debtor to account for conduct specifically defined in the Civil Code.

In the case of a recognised debt, there is an express legal declaration that the debtor considers the debt to be justified. The provisions of the Civil Code are undoubtedly applicable here. 3:99 and judicial practice, since the relevant provision of the law is concerned with the assignability of debts recognised by

¹⁰ CSŐKE, Andrea: Ami a 4/2013. számú polgári jogegységi határozatból következik... *Céghírnök*, 2013/12. 9-10.

the debtor. Since the declaration must be express, there can be no significant doubt as to its assessment.¹¹

In our view, the ‘recognised’ turn of phrase is not of much importance and could be omitted from the law – indeed, we would venture to suggest that it would be preferable to do so – since, as László Juhász points out, the debtor can also challenge the recognised claim and in this case the only practical option is litigation, where the parties can clarify whether the debtor actually owes the creditor, which is not possible in the context of liquidation proceedings.¹²

2.1.1. Deadline to perform and additional 20 days

The time of performance is governed by the provisions of the contract. The time for performance presupposes that the right-holder has taken all the necessary steps (including, but not limited to, the issuing of the invoice or the actual performance). 6:130 of the Civil Code provides for cases where the parties have not specifically specified the time of performance of the monetary obligation in their contract. This is likely to affect a minority of contracts, but it is advisable to follow these rules in cases where the parties have entered into a contract orally or by implied conduct, since these are objective circumstances which enable both the debtor and the court to determine specifically when the debtor’s time for performance expires.

Although the Bankruptcy Act speaks of a claim, it can only be a pecuniary claim by definition, since the definition of creditor in Article 3 of the Bankruptcy Act implies that only a creditor who has a pecuniary claim against the debtor can be a creditor. If he does not have a monetary claim – but, say, a claim for the delivery of property – against the debtor, he has no standing in the liquidation and his application must be rejected.

It is important to point out that we see a forced ambiguity in practice in relation to the time of performance – something that is likely to be recognized by judges in the field. In non-adversarial proceedings for an order for liquidation, the court’s task is not to decide the dispute, not to determine whether someone has performed contractually, well, defectively or late. The court’s task is to determine whether or not the legal conditions are met for ordering liquidation.

¹¹ DARAI, Péter: Elismert és vitatott követelés a felszámolási eljárásban I. *Céghírnök*, 2011/10. 12–14.

¹² JUHÁSZ, László: *A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve I–II*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 493.

For example, it may be the case that the parties have modified the payment deadline, but the debtor's objections to this – i.e. that the creditor's application for liquidation is premature in the light of the modified payment deadline – are raised only, say, in the appeal proceedings, but this is irrelevant.

The Curia has ruled in a case that it is not possible in liquidation proceedings to examine what constitutes a contractual deadline, whether or not it has expired according to other available documents, etc. If the debtor disagrees with the creditor's invoice (notice), he must notify the creditor. If he fails to do so, he may not do so after the payment notice.¹³

Thus, unless the claimant's statement of facts concerning the time of performance is manifestly undocumented, a subsequent dispute, even after the payment notice, should no longer be a bar to the order for liquidation. The reason for insolvency under Article 27(2)(a) of the Insolvency Act for overdue debts based on a contract primarily penalizes the debtor who fails to check the invoice – i.e. who does not perform but does not dispute it in time – with insolvency and also with the fact that the debtor can only be released from insolvency by payment.¹⁴

The extent of the additional 20-day period after the expiry of the payment deadline can hardly be presumed to be a matter of doctrine. There are presumably few who can make a plausible argument that there is a higher purpose or will that requires this period to be 20 days and not 19 or 21. In our view, it is right that the legislature should extend both the payment and the possibility of contestation by a few more days. It is well known in the business world that many companies have so-called 'transfer days', when the balance of accumulated invoices is transferred on a fixed day of the week – one or two – and practice shows that this day is almost always the transfer day following the expiry of the invoice. Sometimes this is even stipulated in the contract.

However, even if it is not contractually fixed, it has to be recognized that in some cases the liquidation of a company would not be proportionate to the fact that it was a few days late in paying, however annoying or, in some cases, carnal this may be for the legitimate party. Furthermore, it is a practical consideration on the part of the legislator that a maximum payment period is provided for in the Civil Code, but no minimum payment period, which can only be longer. In fact, in many cases payment will be due immediately. However, if payment is due immediately or within a very short time, the debtor may not have time to

¹³ Kúria Gfv.X.30.236/2011/5.

¹⁴ BH2023.12.

examine the claim, decide whether it is contestable or simply pay it. The extra 20 days will give the debtor at least 20 days to decide whether to pay, contest or risk liquidation.

Another interesting issue is the use in contracts of the so-called “turnover-linkage clause”, which is often used in business. The essence of a contingent consideration clause is that the customer (or other intermediary) makes his own performance conditional on the performance of a service by a third party. A typical case in a main contractor-subcontractor relationship is where the main contractor makes the performance of its payment obligations to the subcontractor conditional on the performance of its own customer. But it can also occur in agency contracts, where the seller makes the payment of the agent’s commission conditional on the intermediary buyer paying its own consideration. There may be a rational justification for this, such that it is ultimately a matter of deciding whether the debtor’s performance was adequate, but it should be borne in mind that acceptance of the debtor’s performance is then dependent on a third party not party to the contract.

In the case of large works, it is typical for a subcontractor to wait several months or even more than a year to receive the monies due to him. This can be extremely unfair to a subcontractor carrying out, for example, soil consolidation (piling) or slab-forming work, as slab-forming is one of the first stages in the construction of an office block or condominium, and the handover of the building can be up to 2 years later. In addition, the payment of the general contractor may be delayed, for example, due to the breach of contract of another subcontractor or the set-off of another claim by the client, and thus the payment may be completely uncertain.

The Curia has already dealt with this issue in several decisions, stating that a contractual clause making the payment of a subcontractor’s fee conditional on the performance of the contractor’s own client is clearly contrary to good faith. It must also be borne in mind that, for the purposes of nullity, it is irrelevant whether this situation was subsequently to the detriment of the subcontractor – since the main contractor may have received the consideration from its own client before the subcontractor’s invoice had expired – since the ground for nullity exists at the time the contract is concluded.¹⁵ For the same reason, we consider contractual provisions that link the start of the various warranty or guarantee periods to the delivery of the entire project to be null and void: the untenability of the fact that, to use the example, a subcontractor who had

¹⁵ Kúria Pfv.V.22.018/2018/5.

completed the slotted wall in 2008, then, due to the crisis, the construction work was stopped and restarted in 2015, the finished building was delivered in 2017, so that the warranty period only effectively started in the 10th year after actual completion.

However, we are of the opinion that revenue contingency clauses cannot be excluded in general and are not always null and void. In the agency contracts mentioned above, there is a serious information asymmetry between the principal-seller and the agent with regard to the intermediated buyer, the principal hardly knowing the performance and the willingness to perform of the buyers, who are often in other countries, which is why he has entrusted the agency with the mediation, so that he does not have to deal with it and does not have to invest resources. A healthy distrust tells us that in such cases there may be a justification for contingency clauses. After all, the quality of the intermediary's work is only really complete when the buyer performs or fails to perform, whereas in the case of a subcontractor, the contractor has all the information on tangible performance necessary for a proper assessment of the contract when the subcontractor performs. Such clauses must therefore be examined on a case-by-case basis.

The above may be relevant in the context of liquidation because, although the court cannot bring an action for annulment,¹⁶ it must nevertheless find that there is a manifest cause of nullity.¹⁷

In practice, there are many problems where taxpayers obliged to issue invoices stipulate in their contracts that the possibility of issuing invoices is subject to the issue of a certificate of performance or other written receipt, but the party on the customer side (the customer or the general contractor) does not issue the certificate of performance, withholds it, thus making it impossible for the other party to issue invoices. Failing the issue of an invoice, the party cannot make the claim due. Of course, the Civil Code. 6:130 of the Civil Code, in our opinion, the claim can be made time-barred in civil law terms by means of a payment demand – even if the contract contains a possible prohibition clause. After all, a person who refuses to issue a certificate of performance (assuming now that he does so without just cause) is committing an abuse of rights and obviously cannot rely on his own fault to avoid payment (including interest).

¹⁶ CSÓKE, Andrea: *Nagykommentár a csődtörvényhez*. CompLex, Budapest, 2012. 312.

¹⁷ JUHÁSZ, László: *A magyar fizetésképtelenségi jog kézikönyve. I-II*. Budapest, HVG-ORAC, 2017. 431–432.

The Curia has already analyzed the issue and has come to the conclusion, which in our view is erroneous, that a creditor obliged to issue an invoice can only call on the debtor to pay by means of an invoice. A letter from the creditor liable to issue an invoice containing the factual basis, title, amount and time-limit for payment of the claim cannot be accepted as a proper payment notice prior to a payment demand. However, in another – more recent – decision, the Court of Cassation has stated precisely that, since the debtor loses the possibility of contesting the claim after the expiry of the statutory time-limit, it is important that he should receive the invoice with the appropriate content or, failing that, a payment notice containing the factual basis, title, amount and time-limit for payment of the claim, and thus be aware of the claim against him.

This is in line with the fact that, from a bankruptcy law perspective, both the invoice and the payment notice have this one function: to enable the debtor to identify the claim against him. This is also confirmed by the decision of the Pécs Court of Appeal No. Fpkf.IV.40.070/2015/2, when it also states that if no invoice can be issued for the claim in question (typically for penalties or compensation claims), the payment notice fulfilling the function of an invoice must be sent first, thus calling on the debtor to perform, and only after the deadline specified in the notice has expired without result can the payment notice in the bankruptcy sense – in this case the second payment notice – be sent.

In our view, it cannot be deduced from the statement in paragraph [25] of the order on PJE 4/2013 that the ‘payment notice which must at least state the factual basis, title, amount and deadline for payment of the claim’ cannot be applied by the economic entities subject to the obligation to issue invoices, also in view of the legal obligations set out above. Such a restrictive interpretation is not to be found in the case-law. It is also interesting to note why the Curia requires the legislation imposing the obligation to issue invoices in the non-litigation procedure, when it does not usually impose any sanctions for possible non-compliance with a number of other pieces of legislation.

In addition, the information content of the payment notice is exactly the same, and sometimes more extensive, than that of the invoices, thus making the admissibility of the case easier or at most equivalent. In one of its decisions, the Curia pointed out that “the Supreme Court does not agree with the position expressed in the final order that the court must also examine whether the invoice was issued lawfully, since it is the debtor’s duty to carry out this examination.” In other words, the court cannot examine whether the invoice is legitimate, but it is nevertheless important that it should be pure.

Interestingly, in the decision referred to, the Curia also sought to short-circuit a debtor's attempt, which recurs from time to time in practice, when debtors claim that they have not received the invoice. The issue arose in case no. BH2021.313, where the Curia pointed out that if the parties agree in the contract to communicate with each other electronically, and send invoices in this way, then the invoices sent electronically should be considered as delivered for the purposes of establishing insolvency. In relation to the facts of the case, it is important to note that the parties expressly stipulated in the contract when the e-mails were to be deemed to have been delivered – the findings of the Curia must be assessed in the light of this additional element of the facts.

It should be stressed that the issuance of an invoice in almost all cases in economic life also gives rise to a VAT liability on the part of the issuer of the invoice, so that if the creditor issues the invoice, it must pay the VAT content of the amount on the invoice to the budget in such a way that it does not receive the equivalent amount for 6-12 months in the case of liquidation proceedings for the purpose of debt recovery, or 24 months in the case of proceedings based on actual insolvency, where the law allows for VAT recovery. The financial capacity of Hungarian businesses simply does not allow them to finance the VAT content of the amounts they will receive in 1-2 years. For most companies, this is not an option to preserve their solvency.

In the case of non-issuance of a certificate of performance, the debtor is merely being passive, the failure to issue a certificate of performance even when requested to do so cannot be considered as a dispute, as it does not reveal any of the circumstances that are discussed below in relation to the content of the dispute. However, the intention of the legislator is quite clearly to sanction the debtor's passivity prior to the procedure, and the dispute must be substantiated on the merits.

2.2. Insolvency under Section 27 (2) b) of the Bankruptcy Act

We have mentioned liquidation for debt enforcement purposes several times before. Its purpose is not in fact to establish the insolvency of the debtor, but to make the debtor pay by the threat of liquidation. As discussed above, in a liquidation under section 27(2)(a) of the Bankruptcy Act, the debtor has a fairly wide range of means at his disposal to avoid liquidation.

This is far from being the case with the insolvency ground discussed in this section. With regard to the insolvency ground now under discussion, it is

important to note that the debtor has an indisputable obligation to pay, since it has been established by a court or notary and the claim thus established has *res iudicata*, i.e. it is impossible for anyone to challenge it on the basis of the identity of the parties, the facts and the law. All the decisions highlighted above contain a time limit for performance, usually 15 days, after which the creditor has the possibility to decide whether to initiate enforcement proceedings or liquidation against the debtor in the absence of voluntary performance. Unlike the previous rule, the law no longer requires that enforcement is ineffective, so liquidation can be initiated directly on the basis of a judgment. Although, as will be discussed in Section IV.1.4 of this paper, there are cases where it is worthwhile to initiate enforcement proceedings prior to liquidation.

In many cases, of course, debtors have the possibility to file a petition for review or a constitutional complaint as an extraordinary remedy,¹⁸ which could ultimately lead to the annulment or modification of the final judgment, thus relieving them from the obligation to pay. In one of its decisions, the Curia has addressed the question of whether liquidation proceedings can be suspended on the ground that the debtor has lodged an application for review of the final judgment on which the liquidation is based.¹⁹

The Court of First Instance suspended the proceedings pursuant to the first turn of § 6(3)(bd) of the Bankruptcy Act. 123(2) of the Code of Judicial Procedure, which is pending before the Curia under Gfv.V.30.091/2022. In the grounds of its decision, the Court stated that, undoubtedly, in the examination of insolvency based on Section 27(2)(b) of the Act on the Insolvency of Debtors, the debtor may not contest its payment obligation in the liquidation proceedings, but that insolvency under this provision of the Act is conditional on the existence of a final judgment on the basis of which the creditor may assert a claim against the debtor. The judgment of the Court of Appeal of the Metropolitan Court of Appeal in Case No 12.Gf.40.178/2021/6-II, which is the basis of the application for liquidation proceedings, is final and the debtor has not paid its debts within the time-limit for payment, but the debtor has lodged an application for review of the final judgment, on the basis of which the review proceedings are pending before the Curia on the case number indicated. He referred to Pp. 424 § (3) of the decisions that may be taken as a result of the review proceedings and to the case decision published under BDT2014. 3143.

¹⁸ SCHANDA, Balázs: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében. *Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. Acta Humana*, 2021/2. 119.

¹⁹ Kúria Fpkf.30348/2022/2.

The Court of First Instance concluded from the above that it depended on the outcome of the review application whether there was a decision on which an application for liquidation could be based by reference to Article 27(2)(b) of the Act. He also noted that if the application for review is successful, it is not possible to restore the original situation, or only with disproportionate difficulty, in the absence of a stay of the liquidation proceedings, if liquidation is ordered. The order for liquidation is not affected by a decision in favour of the debtor in the review proceedings: the liquidation proceedings may be terminated without the debtor's dissolution only by a composition (Section 44 of the Act on the Restitution of Companies) or by the payment of all registered creditors' claims (Section 45/A of the Act on the Restitution of Companies). In this case, the debtor would also have to pay an amount which, in the absence of liquidation, would not have expired, subject to Section 35(1) of the Act. On the other hand, the recovery of the creditor's claim may be ensured by the order of execution, whereby the debtor's assets may be seized, thus providing a basis for the subsequent satisfaction of the claim even in the absence of a possible sale of the assets.

The Curia has held that judgments which are formally final and cannot be appealed against have substantive *res judicata* effect: the legal force of a judgment on the right asserted in an action precludes the same parties (including their successors in title) from bringing a new action against each other for the same right arising from the same facts or from otherwise challenging the right already adjudicated on in the judgment (substantive *res judicata*).

In another approach, substantive *res judicata* means (positive effect) that the rights of the parties and the obligations incumbent on them in a final judgment are considered to be finally determined. The parties, the court and the other authorities are bound by the substantive final decision, i.e. the content of the final decision must be regarded as authoritative and the right which has been finally adjudicated can no longer be called into question.

If, in the proceedings for the liquidation of a debtor, the debtor's debt can be established on the basis of a final court judgment, at the request of the creditor, the final judgment binds both the parties and the court. The substantive *res judicata* effect of the judgment does not allow either the parties or the court to divest itself of the substantive legal effect of the judgment.

For the purposes of the application for liquidation described in this point, it is therefore sufficient for the creditor to prove the final judgment and its receipt by

the debtor,²⁰ and to allege that the debtor has not performed – since no negative proof can be adduced²¹ – and the debtor can be exempted from the liquidation only by proving performance.

The existence of a minimum claim of HUF 200,000 is also applicable in the context of the ground discussed in this point, which also applies during a state of emergency, in derogation of the law.²²

As noted by Andrea Csőke,²³ it is common for a debtor to settle a debt after the notice of the initiation of liquidation – as there is no other way to avoid liquidation – but a dispute arises with the creditor as to whether the debtor has paid the full amount of the debt, including interest and contributions. Typical errors (for inexplicable reasons, since only the service of the judgment should be compared with the interest payment provisions) are discrepancies between the parties in the calculation of interest and in the calculation of the instalments. The Civil Code. Article 6:46 of the Civil Code is clear in this respect: if the amount paid in satisfaction of a monetary debt is insufficient to cover the entire debt, it must be charged first to costs, then to interest and finally to the principal debt, unless the creditor has made a different provision and a clear intention to the contrary can be discerned. Thus, if the debtor fails to meet all these obligations in full, the proceedings cannot be terminated.

Note that the law also makes the filing of a claim conditional on the principal amount exceeding HUF 200,000, so it would be irrelevant that the principal amount would fall below HUF 200,000 during the proceedings as a result of partial performance – otherwise calculated – and the proceedings cannot be terminated on this basis. Unfortunately, we know of court practice to the contrary.

2.3. Insolvency under Section 27 (2) c) of the Bankruptcy Act

In the event that the creditor has attempted to enforce the enforceable instrument in an enforcement procedure and has been unsuccessful, he may also apply for

²⁰ BDT 2012.2670.

²¹ Kúria Pfv.20421/2021/7.

²² GÁL, Judit: Fizetéseképtelenségi, cégjogi és a jogi személyek működését érintő szabályok a veszélyhelyzet megszűnése után I. rész. *Céghírnök*, 2020/7. 1.

²³ CSŐKE, Andrea: Mi a teendő? *Céghírnök*, 2018/8. 4–5.

the debtor's liquidation on the grounds of ineffective enforcement.²⁴ This ground for liquidation relates in particular to non-judicial or notarial final judgments: in the case of such judgments, the insolvency ground discussed above would be applicable at any time during the proceedings. In addition, liquidation and enforcement are in fact subordinate to each other, since liquidation is a kind of absorption of individual enforcement, given that no property claims can be brought against the company in question, whether in court or in any other enforcement proceedings, after the date of the commencement of liquidation.²⁵ The initiation of enforcement proceedings does not, however, exclude the initiation of liquidation - there is no quasi-contingent relationship - since the two proceedings are also directed at different purposes, so that in the case of court orders the liquidation ground discussed in this section would not be necessary. On the basis of this point, the tax authority may initiate proceedings by another entity, whose decision may give rise to enforcement.

Such a decision could be a notarial decision containing a provision for the payment of damages or costs.

In the case of unsuccessful enforcement, there is a free right of proof.²⁶ However, the question arises as to when enforcement can be considered ineffective. Obviously, an enforcement is ineffective if it is suspended for lack of seizable assets of the debtor. The fact of an ineffective execution can be proved, inter alia, by means of a seizure report.²⁷ In the case in point, the record of the seizure showed that the debtor has a head office at its registered office, that it does not carry on any business at that address and that there are no assets belonging to it. Thus, the court reasonably found insolvency on this ground.

The creditor must prove, *mutatis mutandis*, when the claims he has enforced became due, whether the creditor attempted to enforce those claims currently in the current account before the opening of the liquidation proceedings, and the amount by which the debtor's self-revision has reduced the amount of the tax debt he had already attempted to enforce.

It is important to note that, as in the case of liquidation based on a final court decision discussed above, there is no room for contestation of the claim by the debtor. The debtor has the possibility to challenge the claim itself by means of the remedies attached to the enforceable decision, so that he can express his

²⁴ TARKÓ, Izabel Ágnes: Helytállás és felelősség a fizetésképtelen gazdasági társaságok tartozásaiért a magyar társasági jogban. *Debreceni Jogi Műhely*, 2013/2. 73–74.

²⁵ DÁNIELNÉ KISS, Ildikó: A bírósági végrehajtás és a felszámolás kapcsolata. *JURA*, 2022/1. 117.

²⁶ BDT 2006.107.

²⁷ BDT2017.3656.

observations in the pre-execution procedure, which no longer have any impact on the liquidation proceedings.

The law does not specify a minimum capital requirement for this ground for liquidation, so a debtor may be ordered to be wound up even if the claim is below HUF 200,000.

According to the 2022 case statistics, the National Tax and Customs Authority initiated liquidation proceedings in 3768 cases, while the number of “other” liquidation proceedings was 855 out of a total of 15493 cases initiated. A significant proportion of the cases initiated by the two liquidation petitioners described above are initiated on the insolvency grounds discussed here – the exact number is not known because no such publicly available statistics exist.

For example, in enforcement proceedings under grant agreements, the National Tax and Customs Authority may typically be in a position to determine that enforcement is ineffective and to initiate liquidation of the debtor.

2.3.1. Enforcement of claims arising from state subsidy contracts

The subsidy contract is a strange phenomenon, situated on the borderline between public and private law. As Marianna Nagy very aptly writes:

“The aid system can be divided into three basic stages, and all three stages need thorough reform. The preparatory phase of the contract, which falls within the scope of administrative law, is the basis of a trust deficit that cannot be remedied later and is even deepened. The second stage, the conclusion of the contract, is the domain of civil law, and the third stage, the execution of the contract, is a possible and mixed mix of the two branches of law, without any theoretical or doctrinal basis.”²⁸

The most important part for our topic is the issue of withdrawal for alleged or actual breach of the grant contract, typically overpricing or misuse, after which the NAV starts to recover the amounts paid under the grant contract as a public debt to be recovered for tax purposes. Interestingly, although the NAV acts as a public enforcement body, the legal relationship itself remains within the civil law framework: in the case of withdrawal, the decision on which it is based

²⁸ NAGY, Marianna: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2022/4. 143.

cannot be challenged, but the legality of the withdrawal from the contract can be challenged in civil proceedings.

According to Márta Várhomoki-Molnár, Hungarian case-law clearly assesses the breach of grant contracts in the context of civil law, and does not distinguish between decisions taken in the context of appeals against grant decisions and appeals against grant contracts, but ‘interprets the former decisions as decisions taken in the context of the contractual relationship’.²⁹ Once the grant contract has been concluded, the actions of the parties must therefore be assessed in accordance with the provisions of civil law.³⁰

It is interesting to note that there have been relatively early publications on civil law enforcement, but in practice it has long been controversial whether, in the case of withdrawal from a grant contract, the (administrative) decision giving rise to the withdrawal or the (civil law) withdrawal from the contract should be challenged in the event of disagreement.³¹

It is of particular interest that, although in the enforcement procedure the National Tax and Customs Authority acts by means of a so-called request, and the request itself is a special enforceable instrument, there is practically no possibility for a substantive tax defense in the procedure:

“the recovery claim resulting from the irregularity procedure leading to a conviction is in principle in enforceable form and is addressed directly to the enforcing tax authority by the request of the donor/co-operator. The rationale for this special arrangement is to ensure that public money is recovered in the form of direct enforcement, without the need for court proceedings, in the event of irregular use of public money. This procedure is also part of the separate forum system for tax enforcement when the tax authority applies to the bailiff to carry out a certain enforcement act, in this case the auction of real estate. The ‘request’ issued by the intermediary is also a special enforceable instrument governed by the tax enforcement regime, but since the tax enforcement regime,

²⁹ VÁRHOMOKI-MOLNÁR, Márta: *A közigazgatás szerződései és a koncessziók Európában*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 302–308.

³⁰ BORDÁS, Péter: A közigazgatási és polgári jogviszony határa egyes mezőgazdasági támogatási ügyekben a Kúria joggyakorlata alapján. *Kúriai Döntések*, 2021/9. 1446.

³¹ KALAS, Tibor: Az állami támogatásokkal összefüggő igények bírósági érvényesítésének egyes kérdései II. *Céghírnök*, 2011/4. 10.

another enforcement system operating alongside the judicial enforcement, operates under special rules with its own forum system, ‘interchange’ between the two enforcement systems is excluded. With regard to public-law debt to be recovered by way of taxes, a claim for termination of enforcement under the tax enforcement rules cannot be enforced in court.”³²

Nor can an application for suspension of enforcement be made by interim measure.³³ Moreover, neither the managing authority nor the National Tax and Customs Authority itself will request/approve even a temporary limitation of the enforcement until the judgment declaring the suspension unlawful has become final.

This delay can also mean the insolvency of a company: in the case of a studio lighting company, the managing authority issued a withdrawal on 24 November 2016, and the NAV initiated enforcement proceedings against the company on the basis of a request from the authority, which caused the company to lose its liquid assets, and only on 27 March 2019 was it able to bring an action for a declaration of the illegality of the withdrawal. By its decision No 66.P.20.903/2020/12-I, the Metropolitan Court of Budapest ruled that the defendant had unlawfully withdrawn from the grant contract. The defendant authority appealed against the decision, but the Metropolitan Court of Appeal upheld the decision of the court of first instance by judgment No. 3 Pf. 20690/2020/5 of 7 November 2020. The company had been waiting for the court’s decision in a practically lethargic state: the HUF 614 million revenue in 2017 had dwindled to HUF 8 million in 2021, even though it had held the assets purchased with the aid all along (the assets purchased with aid by the company, which had already become insolvent, were sold by the NAV in 2023 in another enforcement).

The lack of an effective and swift remedy, in particular the lack of a stay of execution, may lead to insolvency being a collateral consequence of the recovery of aid contracts. The possibility of suspension of enforcement should therefore be reviewed in any event, as Marianna Molnár has written.

³² Kúria Pfv.20564/2023/5.

³³ Fővárosi Ítéletábla 3.Pkf.25.555/2018/2.

2.4. Insolvency under Section 27 (2) d) of the Bankruptcy Act

In addition to the above, the debtor may be declared insolvent if he has failed to meet his payment obligations despite the terms of a composition agreement in bankruptcy or liquidation proceedings, a reorganization plan approved by the court in reorganization proceedings, or a restructuring plan approved by the court in restructuring proceedings.³⁴ The basis for this insolvency ground is that there was a previous problem with the debtor's solvency, as a result of which the debtor and its creditors adopted a recovery plan which should have restored the debtor's solvency. However, this is not the case: the debtor is unable to meet its payment obligations despite the agreed plan.

The settlement must specify the debtor's payment obligations: the amount, the due date and the method of payment.³⁵ In the light of this, it is possible to determine whether the debtor has complied with the terms of the agreement. If the debtor has not fulfilled its obligations in relation to a creditor party, that creditor may initiate the liquidation of the debtor. In this case, the law does not require a prior notice to the debtor, so the notice and the dispute are irrelevant here. A creditor against whom the debtor has no current outstanding debt under the arrangement cannot initiate liquidation.³⁶

An interesting question arises as to the situation where the debtor has indeed defaulted when due but has complied with the threat of liquidation, albeit belatedly. In our view, in such cases, the liquidation procedure should be terminated pursuant to Section 26(3b) of the Bankruptcy Act.

2.5. Insolvency under Section 27 (2) e) of the Bankruptcy Act

If the debtor has initiated bankruptcy proceedings but has failed to reach an agreement with the creditors and does not agree to revise the draft composition or is unable to do so, for example because of some irregularity,³⁷ the bankruptcy proceedings are converted into liquidation proceedings. In practice, the court

³⁴ BODZÁSI, Balázs: Új reorganizációs típusú eljárás a magyar jogban: a szerkezetátalakítási eljárás. *Corvinus Law Papers*, 2022/1. 1–44.

³⁵ HUNYADY, Mariann: Csődbe ment csőd eljárások /lehetséges jogorvoslatok/. In: *Tanulmányok a bírói joggyakorlatból*. 2013. 56–59.

³⁶ BDT2013.2848.

³⁷ Győri Ítéltábla Cspkf. II. 25.889/2010/4. A record drawn up in breach of the rules in this respect cannot serve as the basis for a judgment of approval.

has no discretion as to the declaration of insolvency: by opening bankruptcy proceedings, the debtor has effectively admitted insolvency and, therefore, if an acceptable arrangement cannot be reached, the debtor's business cannot be restored. Each of the grounds listed here automatically leads to the court having to make an ex officio order under section 21/B of the Bankruptcy Act.

3. Asset based insolvency pursuant to Section 27 of the Bankruptcy Act

The only real asset-based insolvency ground in the bankruptcy law is that of winding-up. The winding up trustee is obliged to detect ex officio in the course of his proceedings if such a liquidation ground occurs.

3.1. Insolvency under Section 27 (2) f) of the Bankruptcy Act

As one judicial decision states, "The cash-flow approach to insolvency means that in liquidation proceedings the court does not examine the debtor's financial situation 'in general', but only in relation to the specific claim identified in the application."³⁸ However, the liquidator is obliged to file an application for liquidation if, on the basis of the adjusted opening balance sheet of the winding up procedure,³⁹ he finds that the assets of the company are insufficient to cover the claims of creditors and that the members (shareholders) have not paid the shortfall within 30 days. The liquidator is obliged to proceed without delay.⁴⁰ In order to ensure consistency with this legislation, Article 27(2)(f) of the Bankruptcy Act was introduced with effect from 1 September 2009. The request of the liquidator is in fact a request of the debtor, since the liquidator is considered to be the company's managing director with independent power of representation from the date of the commencement of the liquidation.

By way of exception, the reason for liquidation discussed in this section is not a cash but a property one. To quote László Juhász:

³⁸ Debreceni Ítéltábla Fpkf. IV. 30.367/2008/2.

³⁹ SÁRKÖZY, Szabolcs: A jogi személy megszűnéséről. *Gazdaság és Jog*, 2017/7–8. 16.

⁴⁰ FÓNAGY, Sándor: Gondolatok az új Csődtörvény megalkotásához. A vezető tisztségviselők és az árnyékvezetők felelőssége a fizetéseképtelenségért. *Magyar Jog*, 2009/6. 346–347.

“the definition of insolvency in the Bankruptcy Act is financial and not economic, and as we know today the liquidation of Hungary’s largest company can be ordered *ad absurdum* for a single HUF debt if its conditions (contractual, expired, 15 days elapsed, not contested, etc.) are met. In my opinion, it is precisely because of this regulation of insolvency that threatened insolvency cannot be regarded as a ‘precursor’ to formal insolvency, which can be established on the basis of insolvency law, but is independent of it, and is more akin to insolvency in the economic sense. Only the provision in Article 27(2)(f) of the Insolvency Act can be considered similar to a threatened insolvency, according to which a debtor may initiate liquidation proceedings when his debts exceed his assets and he is not likely to be able to pay them when they fall due. This is the only case where the concepts of liquidation and imminent insolvency overlap.”⁴¹

The winding up trustee has a duty to make an inventory of the company’s assets and to take an account of both its assets and liabilities. Any person having a claim against the company may lodge a claim with the winding up trustee within 40 days of the publication of the winding up trustee’s notice. Failure to make such a declaration will not result in a loss of rights, but the enforcement of claims will be governed by different rules. The winding up trustee is obliged to group the claims received and to draw up an adjusted opening balance sheet for the winding up procedure.⁴² The winding up trustee is required by law to group the claims reported to him, both those which have expired and those which have not expired, according to whether he recognizes or disputes the legal basis and amount of the claim and the date of expiry. In the case of winding up, in addition to the characteristics of legal basis and amount, the question of whether or not the claim against the company has expired is of fundamental importance. If any of these features is disputed, the winding up trustee must register the

⁴¹ JUHÁSZ, László: A vezetői felelősséggel kapcsolatos perek néhány kérdése. *Gazdaság és Jog*, 2011/5. 3–5.

⁴² GÁL, Judit: Cégtörvény változások III. *Céghírnök*, 2018/5. 3–4.

claim as disputed and the creditor must bring an action against the company in liquidation in respect of the disputed part.⁴³

4. Summary

As we have seen, the main causes of insolvency in bankruptcy law are primarily based on the ability to pay. There is only one liquidation ground that takes into account the company's assets. It is much simpler to adjudicate on winding-up applications based on solvency than to calculate the assets of a company. It is therefore necessarily cheaper and faster. As this thesis has shown, it is likely that such insolvency grounds will continue to predominate in bankruptcy law in the future.

⁴³ BH2016.210.

BBS IS AN ABS?

The Effectiveness of a new Method in terms of Risk Assessment in the Workplace

Dávid PETRI*

1. Introduction

Application to new employment forms and technological tools, intensive workload led to mental disorders and the consequences of the pandemic presented risk factors which must not only be evaluated but also managed so that employers are able to provide health and safe working conditions for employees and to avoid work accidents and occupational diseases.

The ILO Centenary Declaration for the Future of Work declared that “safe and healthy working conditions are fundamental to decent work”. This is particularly important today, as ensuring safety and health at work is essential to the management of the psychosocial and physical risks. Work arrangements and conditions have changed considerably, bringing about new psychosocial challenges for the health and well-being of workers. Many employees have faced plenty of stressful situations at work in recent years.¹

This paper focuses on the ways of avoiding work accidents and occupational diseases in terms of physical and psychosocial risks, considering the responsibility for the implementation of occupational safety and health requirements which lies with the employers. Generally, physical and psychosocial risks are the sources of occupational diseases and work accidents since it is the employer’s duty to carry out risk assessment. The Charter of Fundamental Rights of the European Union in Article 31 states: ‘Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity’.

* PhD student, Pázmány Péter Catholic University.

¹ ILO Centenary Declaration for the Future of Work. ILO, 2019. 9. <https://tinyurl.com/4tu3uw9>

If the employer ignores this obligation, employees can have the opportunity to claim compensation for their injury or illness against the employer. Obviously, employers do not want to face a claim for damages in association with work accidents and occupational diseases let alone the long court proceedings. Following this it is necessary to identify and assess all sorts of hazards and risks which can lead to illnesses and injuries.

The 89/391/ECC Directive in the Article 9 regulates that the employer shall be in possession of an assessment of the risks to safety and health at work, including those relevant to groups of workers who are exposed to particular risks and decide on the protective measures to be taken.

Risk assessment is a permanent challenge in the workplace, so it is an essential step to map all existing hazards in order to define physical and psychosocial risks. Employers must observe the human factor, especially when they set up the workplace or select the work equipment and procedures, with particular regard to avoid any psychosocial stress that may result from work.

BBS is an acronym which stands for Behaviour-Based Safety. It means the employer gives the employees instructions to determine the expected behaviour in the workplace based on observations and targets to avoid occupational diseases. This method actively involves the employees who can complement the range of identified hazards and propose solutions to prevent the one's specific to the workplace.

Experience shows that BBS is the most effective way to manage physical risks but some experts criticise this method saying it is inadequate to handle psychosocial risks. According to surveys employees, seeing its effectiveness, adapt to this protective system easily.

I aim to give a brief description of a new method which, in my opinion, might be an effective way to reduce the existing risks associated with work accidents and occupational diseases. The question arises whether Behaviour-Based Safety (BBS) is an adequate response to this permanent problem and whether it protects employees just like an anti-lock breaking system (ABS) protects car drivers on slippery roads. In this paper I am seeking the response to this question first presenting risk assessment in general then BBS in details.

2. Risk assessment

The most effective way to identify psychosocial risks is the risk assessment. Employers must observe the human factor shall be taken into consideration

when setting up the workplace, when selecting the work equipment and procedures, with particular regard to avoid any psychosocial stress that may result from work. Employers shall conduct risk assessment so as to assess and evaluate the qualitative and quantitative aspects of risks jeopardizing the health and safety of workers, with particular regard to the applied work equipment, to dangerous substances and dangerous mixtures, potential strain on the workers and the design and arrangement of the workplace. Employers have to conduct risk assessment procedures with a view to identifying potential harmful effects (sources of danger, emergencies), and the people exposed to such effects, and to estimating the degree of danger and vulnerability (accident, health impairment).

Following from this the risk assessment includes the examination of the working environment and the review of circumstances in the workplace, in order to identify those stressors which can harm the employees' mental health and can lead to occupational diseases such as depression or burnout.²

Every employer must carry out risk assessment to manage and reduce work-related stress. Employers must map all existing hazards and assess the associated risks. It is very important to actively involve workers in this process. As I have mentioned before, the potential sources of workplace stress should be identified, considering all work areas and tasks that are performed by workers. Risk assessment is an essential step to define appropriate protective measures, adapted to the specialities of the workplace, workers' needs and the particular context. If the employers recognise and identify the existing psychosocial risks in the workplace at the proper time, they can take protective measures to reduce them and to avoid mental disorders.³

We should not forget that carrying out risk assessment is not a single measure, but it is an ongoing duty, taking into account it is characterised by constant cyclicity, called PDCA-cycle. It stands for Plan, Do, Check and Act.⁴

² Act XCIII of 1993 on Labor Safety (Hungary) Art. 54 second paragraph

³ CSATÁRI, Mihályné –KRIZSÁN, Zsuzsanna: *Munkavédelmi és munkaiügyi ellenőrzés a kereskedelemben*. Budapest, CompLex, 2010. <https://doi.org/10.55413/9789632958743>

⁴ DUDÁS Katalin –KOCH Mária –SPIEGEL István: *Munkavédelmi jog és eljárások*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018. <https://doi.org/10.1556/9789634542827>

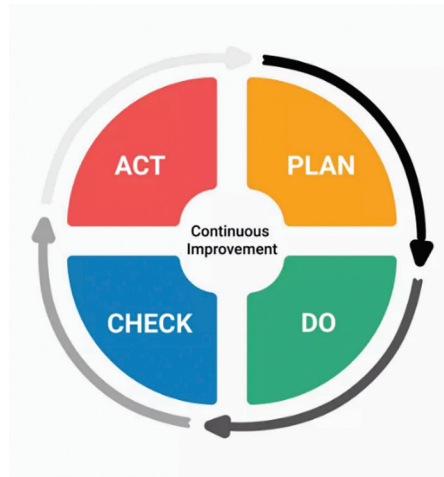


Figure 1⁵

‘Plan’ contains the identification of the hazards and the allocation of resources. ‘Do’ involves the implementation of a preventive and protective program at the workplace. ‘Check’ focuses on the outcome of measures and, last but not least, ‘Act’ means the review and improvement of the program. Following this, the cycle must start repeatedly, since this is not only an interest but a serious obligation. It is to do with method; the ILO emphasizes the importance of the policy as well. The employer, in consultation with workers and their representatives, should record a policy in writing where the protective measures can embody in it as part of the PDCA-cycle.⁶

The procedure is a logical toolbox that is flexible and can be tailored to the profile and size of the workplace and concentrated on general or specific hazards and risks associated with such an activity. Its complexity can range from the simple needs of a small enterprise to multiple hazard industries.⁷

The Iceberg Theory shall be also considered the main element of risk assessment.⁸

⁵ Dan HADLEY: The PDCA Cycle. *JLB*, February 25, 2021. <https://jlb.com.au/news/the-pdca-cycle>

⁶ *Guidelines on occupational safety and health management systems ILO-OSH 2001*. Geneva, ILO, 2009. 16–17. <https://tinyurl.com/457c38ud>

⁷ *OSH Management System: A tool for continual improvement*. Geneva, ILO, 2011. 3–4. <https://tinyurl.com/f6raeuw7>

⁸ Nikki KÖHLY: *Rhodes University Health and Safety Guide*. Makhanda, Rhodes University Health and Environmental Office, 2018. 1. <https://tinyurl.com/nhe4te9t>

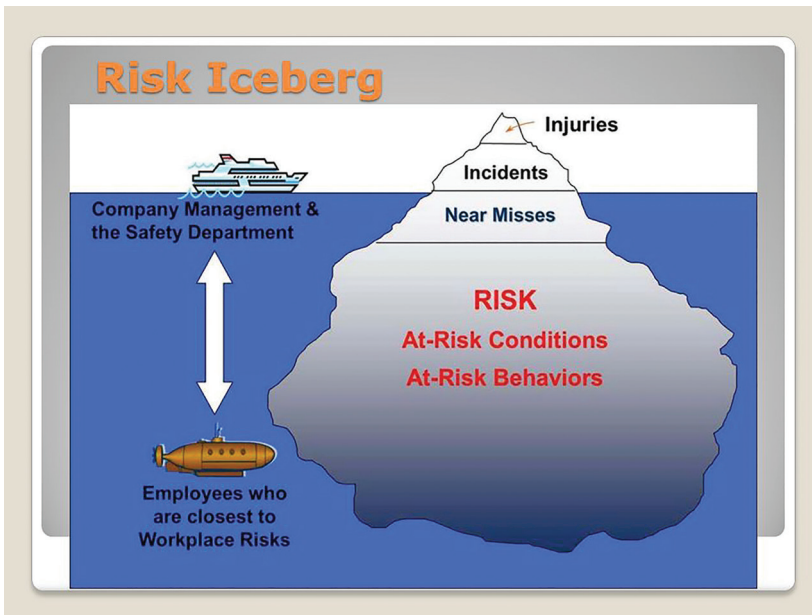


Figure 2⁹

We can ask ourselves, why it is important to carry out risk assessment. The answer lies in the iceberg theory. As we can see in the picture, work accidents and occupational diseases are at the tip of the iceberg. Following from this theory, only accidents and incidents are visible to employers. Yet below the waterline there are bigger and hidden things such as at-risk behaviours and conditions which may cause injuries and illnesses for instance due to the lack of protective equipment. I should also mention that employees are closest to workplace hazards. From my point of view, BBS is suitable for creating a connection between workers and employers in order to identify and reduce risks which can lead to work accidents and occupational diseases. In addition, risks should be visible to employers which can be achieved by using BBS.

3. Behaviour-based Safety (BBS)

The essence of Behaviour-Based Safety is that a cooperation comes into existence between employers and employees in order to guarantee the protection of workers' health. When this method is adopted, employees may have the

⁹ <https://choosesafety.com.au/services/risk-assessment/>

opportunity to determine the expected behaviour they would like to adopt in the workplace. If employees start behaving in a particular way entirely based on targets and observations, the achieved behaviour will be removed from the checklist and a new aim will be added.¹⁰

One of main elements of BBS is observation. It means employees select those workers who have a liability for carrying out observations. Observers must follow and put in writing all kinds of tasks and actions that are performed by other workers. After that observers get in touch with employees who have been observed in order to cooperate in creating a labour protection system which fosters the safeguarding and improvement of workers' health in the workplace by identifying and reducing physical and psychosocial risks related to the workplace. The workers' mental and physical health may be improved after documenting their activities and creating a complex method which contains the constant cyclicity of risk assessment.¹¹

Accordingly, the question arises whether laic employees can carry out risk assessment or it shall be considered an occupational health and safety expert activity that might be performed by only professionals. Behaviour-Based Safety shows that workers are able to map and identify risks that they face in their daily work and that can jeopardize their health. Obviously, experts can define existing hazards and risk factors more accurately than employees who observe. However, employers may also conduct risk assessment effectively without spending lots of money, involving employees actively in the process in accordance with labour law and labour protection regulations.

The phased and systematic approach of BBS shows at-risk behaviour means all kinds of actions which may have negative influence on people's health and safety and lead to injury or illness. These at-risk behaviours shall be determined by observation, documenting and feedback.¹²

BBS has been used for more than thirty years as a tool of labour protection derived from techniques performed by psychologists. They created a comprehensive behavioural programme which involves determining a behavioural aim and the following requirements: identification of target behaviours; establishment of criteria in order to define what consequences shall apply to those behaviours that have to be changed; the inclusion of the target

¹⁰ CSÉPÁN, Lilla: Korszerű viselkedésalapú munkavédelem. *Munkavédelem*, 2005/12. 5. https://dokutar.omikk.bme.hu/collections/mgi_fulltext/munkavedelem/2005/12/1201.pdf

¹¹ DUDÁS–KOCH–SPIEGEL op. cit. 15.

¹² Ali M. AL-HEMOUD – May M.AL-ASFOOR: A behavior based safety approach at a Kuwait research institution. *Journal of Safety Research*, 2/2006. 202.

audience as active participants in the process of implementing the program; providing training to all participants that the program will affect; collecting data in order to track progress; feedback based on the data; allowance for adjustments to the program when necessary and last but not least exercising a continued commitment to the program. The above requirements might be an appropriate starting point for the creation of effective an BBS program. However, it is worth noting that the system, which was created by psychologists, had to be amended with the view to offering an effective solution for both employers and employees. While the core principles of BBS are in connection with psychological applications, this approach requires continuous maintenance, participation and support from all levels of employment as opposed to targeting specific groups of interest, similarly to the implementation of behaviour modification in the field of psychology. BBS is most effective when applied at all levels of the organization.¹³

Behavioural psychology or Behaviourism has had a significant effect on labour protection and, as a result of this, many organisations have adopted behavioural techniques with the aim of improving safe working conditions. These organisations have used the early conceptions of behavioural scientists with a view to following and improving at-risk behaviours related to safety and prevention systematically. Accordingly, the roots of Behaviour-Based Safety can be traced back to behaviour analysis carried out by psychologists. The evidence is that the first scientists adopted different behavioural techniques to check the exposure of industrial hazards and they started documenting how these techniques reduce occupational injuries and illnesses.¹⁴

BBS can be divided into three parts.

As I have mentioned before, observation shall be considered one of the most important phases because it involves the identification of those at-risk behaviours which have adverse effects on workers' safety and health. Although it is also important to determine at-risk behaviours and factors in terms of prevention, no special guidance is provided as to how these risk factors should define exactly.

The use of behavioural checklists in observation is the most common mechanism of the BBS method. These checklists shall reflect on the typical

¹³ Sabina PEOPLES-IGBINOBA: *Behavior Based Safety In the Workplace*. O.S.H.E. final project, 2013. 3. <https://tinyurl.com/46f8b3wn>

¹⁴ Jim SPIGENER – Gennifer LYON – Terry MCSWEEN: Behavior-based safety 2022: Today's evidence. Dekra Organizational Safety and Reliability, Ojai, California, USA. *Journal of Organizational Behavior Management*, 4/2022. 336.

risks of the particular workplace and they can be either generic or job-specific.¹⁵ Scientists suggest adopting short checklists which contain fewer targets.¹⁶ They may be complemented with other elements, while involving employees actively in the process. After the identification of the expected behaviour and the making of the checklist it is necessary to carry out a basic assessment before the introduction of BBS i.e. the evaluation of the working environment. It shows if BBS works effectively in the workplace so this action is essential to make the efficiency of Behaviour-based Safety visible after the basic environmental assessment.¹⁷

In terms of observations no standard method has been developed yet because every organization has their own characteristics thus it is impossible to define what elements should be contained on the particular checklist. BBS can be tailored to the work areas and tasks so it does not determine the duration of observation. The training of employees presents the active role of workers in this protective process so as to prevent occupational diseases and work accidents, especially during observations, contributing to the development of an effective system because of observer effect.¹⁸

For example, there is a restaurant where the employer would like to start using the BBS method. Its security test might contain the risk of slipping in terms of working conditions. As a result, the expected behaviour can require the lack of leftovers on the floor, the prohibition of running or the cleanliness and dryness of the floor in the kitchen and guest space. These risks may or may not be determined. The question arises whether the existing obstacles refer to a systematic problem or not. Employees have the right to make a proposal or a comment in connection with the range of identified risk factors and the expected behaviour.

The frequency of observations should be in proportion with the magnitude and occurrence of risks. For example, if there are more slippings in one shift than in the other one, it is worth observing what the employees of the shifts in question do in a different way, and the practices of the shift where less slippings happened should be adopted. Collected data shows the more observations are

¹⁵ E. Scott GELLER: *Keys to Behavior-Based Safety: from Safety Performance Solutions*. Government Institutes, 2001. 130.

¹⁶ E. Scott GELLER: Behavior-based safety in industry: Realizing the large-scale potential of psychology to promote human welfare. *Applied and Preventive Psychology*, 10/2001. 92.

¹⁷ PEOPLES-IGBINOBA op. cit. 8.

¹⁸ Oliver WIRTH – Sigurdur Oli SIGURDSSON: When workplace safety depends on behavior change: Topics for behavioral safety research. *Journal of Safety Research*, 6/2008. 593.

carried out, the fewer the number of injuries and illnesses in the workplace will be.

The second part of BBS is documentation. It means that the collected data is processed after the observation in order to achieve the real security aims in the organisation. The documentation is essential step to set the collected data against the measures that have been carried out before the adoption of BBS. This data definitely confirms the efficiency of BBS in terms of work accidents and occupational diseases, considering employees are involved in this process to reduce the number of injuries and illnesses. They have essentially become behavioral scientists, using the DO IT process to diagnose a human factors problem; monitor the impact of a behavior-change intervention; and refine interventions for continuous improvement. The results from such testing provide motivating consequences to support this learning process and keep the workers involved.¹⁹ In the past some research was conducted on the feelings of workers, in other words, how they felt after the adoption of Behaviour-Based Safety. As a result of this research the employees felt trust, self-esteem and incentive.

The main part of documentation is to follow the security targets which are adjusted to the basic assessment. Targets can be either one-component or of multiple components. For example, the reducing of slippings shall be considered a one component target, whereas the decrease of occupational diseases by 20 percent by the next year shall be a multiple component.²⁰

The last phase of BBS is feedback. It means that employers and employees have the opportunity to discuss the outcome of BBS, for instance individual improvement, increasing the number of observations. Every employee must be informed in detail orally or in writing about the results of BBS, including the achieved targets and existing deficiencies. It is essential because employees will feel valuable if they understand their employer worries about their health and safety. In this case the value of the organization will improve considerably because the organization aims to safeguard workers' health and safety, providing the crucial financial support to reach this goal.²¹

Even though Behaviour-Based Safety is an employers' invention, it might be considered a people-focused method based on workers' participation,

¹⁹ E. Scott GELLER: Behavior-Based Safety and Occupational Risk Management. *Behaviour Modification*, 3/2005. 549.

²⁰ PEOPLES-IGBINOBA op. cit. 16.

²¹ GELLER (2005) op. cit. 554.

motivation, assistance, confirmation and the principle of sustainability of safe behaviour. BBS is a proactive and systematic approach which examines the motivation of workers' behaviour and conduct. BBS is not a single measure but it is an ongoing duty and requires continuous implementation and employers' support so this system is similar to the PDCA cycle. This method focuses on the safe behaviour achieved and accentuation of correct conduct instead of the length of harmless period. However, it is worth noting that the existing comprehensive protective measures should not be replaced. Yet this method is a complementary tool which enhances the effect of existing practices, providing an objective measurement alternative. It aims to understand the causes of incidents and to make corrections in workers' behaviour. The well-applied BBS does not concentrate on how to blame employees for at-risk behaviours or ignoring hazards. Yet BBS does focus on how to define what has to be changed in order to improve occupational health and safety. BBS creates a positive minded system which provides continuous improvement in correct behaviours at all levels of the organisation.²²

The German DEKRA company employs approximately 49,000 workers in almost 60 countries all over the world and provides safety advisory services creating a widely used database which contains more than 3.4 million observations. From this database researchers chose 88 places of work which had to meet two requirements: they had 24-month basic data on injuries and 36-month follow-up results from the BBS project. More than 1.3 million BBS observations are involved this database. Behavioural Accident Prevention Process (BAPP) was adopted in each place of work examined. BAPP shall be considered the DEKRA group's own BBS system. Additionally, this method is based on the traditional behaviour-focused principles, complementing the concept of Total Quality Management created by W. Edwards Deming. His theory claims that it is essential to create constancy of purpose for improving products and services; to improve constantly and forever every process for planning, production and service; to institute training on the job; to drive out fear; to break down barriers between staff areas; to institute a vigorous program of education and self-improvement for everyone; and to put everybody in the company to work accomplishing the transformation.²³

²² *Behaviour Based Safety Guide. Doing what we do better, smarter, safer.* Health and Safety Authority of Ireland, 2023. 5. <https://tinyurl.com/mr3z9aj3>

²³ SPIGENER–LYON–MCSWEEN op. cit. 339–340.

The main point of the strategy was the training of a small group of observers related to the first phase of BBS. After that more observers had been trained who took up 10% of employees. The efficiency of BAPP was confirmed by the decrease in injuries, and BAPP showed that its effectiveness is the same as that of BBS, considering that the BBS process resulted in an average 25% reduction in injuries in the first year, a 34% reduction in injuries at the end of the second year, and a 42% reduction by the end of the third year.²⁴

Moreover, the efficiency of Behaviour-Based Safety is also proved by the Behaviour Safety Now Conferences held in the USA annually which report on the success of BBS. For example, BBS has been instituted in EuroKera company which deals with ceramic-glass manufacturing and employs 500 workers. In this factory BBS resulted in an 82% reduction in cases related to work accidents and occupational diseases. The company's policy states that no equipment will be purchased or installed without carrying out safety evaluation on the equipment first.²⁵

A widely believed theoretical perspective has been developed in terms of Behaviour-Based Safety in recent years. This theory focuses on the reduction of physical risk factors primarily and has ignores the psychosocial safety approach. Thus, Babette Bronkhorst and her colleagues tried to draw up a brand new, separate approach, the Psychosocial Safety Behaviour (PSB)²⁶, which concentrates on psychosocial risks, without ignoring the necessity of physical hazards. PSB refers to those activities that should be carried out in order to improve psychosocial safety and reduce psychosocial risks on all levels of the workplace. Following this, work-related stress and injuries might be reduced by trust, honest communication and safe-centred organisational culture.²⁷

As opposed to Bronkhorst and her colleagues, some researchers do not agree with the psychosocial approach of BBS, saying this method has proved inadequate in preventing mental disorders and reducing psychosocial risk factors in the workplace due to the lack of particular measures. They claim that besides the ergonomic injuries and illnesses the mental disorders have increased

²⁴ Ibid. 341.

²⁵ Judy AGNEW – Cindy ASHWORTH: Behavior-Based Safety: Setting the Record Straight. *Aubrey Daniels International*, 2015. 5–6. <https://tinyurl.com/29z56euf>

²⁶ Bodhi WEAVER – Andrea KIRK-BROWN – Denise GOODWIN – Jennie OXLEY: Psychosocial safety behavior: A scoping review of behavior-based approaches to workplace psychosocial safety. *Journal of Safety Research*, February 2023. 33. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022437522001578>

²⁷ Ibid. 34.

considerably in recent years but they have derived from the intense workload and employers' high pressure. As for this allegation, we should not forget that this theory is still being developed.

In my opinion BBS could be an effective way to identify and reduce psychosocial risks if the expected behaviour and observations were amended existing them to the relationship between employers and employees. In this case workers would have the opportunity to determine what kind of behaviours they expect from the employer. It would mean that both employers and employees could identify together the stressors and psychosocial risks and define the expected behaviour towards each other in order to manage psychosocial risks. For example, employees could determine how employers should behave if a work-related conflict developed, including all kinds of phases of employer's process, for instance the involvement of supervisors, coach or psychologists in the procedure. In other cases, employees can require their well-being, especially work-life balance so they may ask the employer not to get in touch with them by means of electronic communication outside of working hours. The main reason is this bad habit may harm workers' mental health and lead to occupational disease. Apart from these, employers can require the active participation of workers to combat against psychosocial risks. In my opinion this method could be effective not only between employers and employees but among workers who have a hierarchical relationship with each other. I mean that the head of department also has the right to define the expected behaviour and make employees carry out safety measures. However effective implementation needs the awareness and support of employers who must provide safe and healthy working conditions. Thus, in my opinion, this method should be promoted because it can be tailored to any kind of organization regardless its size and profile. Additionally, the main parts of Behaviour-Based Safety are supposed to be put in writing or laid down by law, similarly to risk assessment.

It is worth noting that one of the greatest trade unions called Teamsters does not support BBS, saying it generates work-related conflicts and fear among the employees because this method requires the monitoring of activities and tasks of each other. As opposed to it, plenty of research show that, as I have mentioned before, BBS increases self-esteem and trust in the workplace. As a matter of fact, BBS focuses on the creation of a cooperative system instead of sanctions which is in the interest of everybody.²⁸

²⁸ The Hazards of Behavior-Based Safety: <https://tinyurl.com/34939uyk>

Nevertheless, many critics claim that BBS programs can result in inaccurate reporting, considering the program is structured to reward “good” behaviour, whereas accidents and injuries can go unreported. Nobody wants to be the one who breaks the “days without injury” streak. Additionally, employees do not want investigations and in-depth conversations when things go wrong or when unsafe behaviour is observed.²⁹

In my opinion this negative outlook can be refuted because BBS is based on mutual trust between the parties which aims to create together safe and healthy working conditions and avoid injuries and occupational diseases.

The BBS method needs proactive measures thus employees determine different goals to achieve them in order to reduce hazards in the workplace, regarding it does not concentrate on the prevention of random injuries.³⁰

I should also mention that the methods which intend to create the expected behaviour and improve the safety culture of employers’ organisation have become popular in Poland in recent years. It is confirmed by many BBS experts and other professionals who deal with behavioural psychology and are present in the country. More and more employers realise that security devices and machines cannot provide appropriate protection. ‘Programs modifying dangerous behaviour are the important element of the safety culture and their implementation in a meaningful way contributes to the awareness of employees on safety and hygiene of work but also responsibility of employees for their own safety and safety of their colleagues.’³¹

BBS method has been adopted actively in Poland by the following organisations:

Behaviour-Based Safety is used by the Polish branch of Philips Lighting, creating a small group which intends to achieve Zero Accidents. This group consists of the heads of various departments, managers and leaders. Two consultants of Lodz University have also taken part in this procedure. Increase in organisational culture, the improvement of communication related to occupational safety within the organisation and the changing of workers’ attitude has reduced the number of injuries. BBS has been adopted since

²⁹ Gina GOULD: The pros and cons of behavior-based safety (BBS). *Wolters Kluwer Online*, March 07, 2019. <https://tinyurl.com/5xsp6e93>

³⁰ E. Scott GELLER: Behavior-Based Safety and Occupational Risk Management. *Behavior Modification*, June 2005. 5

³¹ Malgorzata JASIULEWICZ-KACZMAREK – Katarzyna SZWEDZKA – Marek SZCZUKA: *Behaviour based intervention for occupational safety – case study*. 6th International Conference on Applied Human Factors and Ergonomics (AHFE 2015) and the Affiliated Conferences, AHFE 2015. 7. <https://tinyurl.com/bddmwhtx>

2010 and first time it was launched in 2010 with pilot implementation on the production line in the linear fluorescent lamps production department. After the first review of the BBS programme 2,600 people were involved directly and indirectly in production by Behaviour-Based Safety and 10 percent of all workers belonged to the group of observers. As a result of BBS, the number of accidents decreased from 98 in 2008 to 9 in 2013. Besides this, the average accident costs associated with injuries were reduced by 420,000 zloty per year.³²

A SMAT form has been created and adopted by Fiat Auto Poland which contains the five categories of observations in the form of drawings to help observers to carry out the classification of dangerous behaviour. Its advantages, BBS helped improve the ability of observation and the identification of dangerous behaviours, increasing safety culture and compliance with safety rules.

Zywiec Brewery has also used the BBS system, aiming to ‘increase the involvement and employee awareness of health and safety, change employee behaviour, reduce the number of accidents, occupational diseases and potentially accidental events, identify barriers to safe operation, providing suggestions of rapid improvements and solutions, the use of the knowledge and experience of the person observed to potential organizational and technical solutions. The program applies to all employees of the brewery, contractors and visitors.’³³

The Wittur Group has adopted the BBS method in Hungary. The policy of this company declares that the organisation contributes to the prevention of occupational diseases and other injuries by identifying those risks which can harm workers’ health in order to provide a healthy and safe working environment.³⁴

4. Conclusion

Evidence shows that the BBS program shall be considered the most effective way to identify and reduce physical and psychosocial risks. The secret of its success, in my opinion, lies in the fact that BBS combines the different types of risk assessment such as constant cyclicity, observations, documentation and feedback adapted to the specific conditions of the workplace. Despite critical remarks BBS should be used in all kinds of organisation because it is effective

³² Ibid. 8.

³³ Ibid.

³⁴ The official website of Wittur Group: <https://tinyurl.com/mtu74mcb>

beyond doubt due to its complexity and cost-effectiveness, considering it is essential to combat physical and psychosocial risks.

BBS is a proactive approach which meets all the requirements that are presented earlier. It involves cyclicality, the Iceberg Theory, analysing the consequences of a particular behaviour and providing proper reinforcement for a desired behaviour. It reveals the hidden risks, because this method relies on complete trust and cooperation between employers and employees. This method focuses on reducing hazards, risks and incidents by observing the behaviour of a person and it concentrates on determining what follows when at-risk behaviour occurs. BBS provides long-term solutions for eliminating risks and hazards. This life-saving approach supports a culture of safety which is vital for lasting success.

As with any program, applying targets is essential to guarantee the efficiency of the BBS program. Here it is important that targets shall be measurable and tangible. Having manageable targets along with an action plan is sure to increase the chances for success in a BBS program and it will guarantee that everyone is engaged.

Feedback must be given during and after the observation. Praising good behaviour encourages people to continue using these practices. Likewise, the observer may want to interrupt and correct unsafe or undesired behaviour as it occurs with the aim of breaking the barriers of bad habits. After observation is done and all feedback is shared, the observer shall send comments on the period to the appropriate team, which will take actions to guarantee that good behaviour continues.

Employers must not refuse to bear responsibility for occupational health and safety, which involves the effective management of physical and psychosocial risks, taking into account that every worker has the right to healthy and safe working conditions. It is worth noting that employers must take measures in order to improve working conditions, safeguard the employees' mental health and avoid occupational disease. If not appropriately assessed and managed, psychosocial and physical risks can trigger and deepen distress and lead to chronic mental health disorders and other illnesses. Thus, the BBS program helps improve safety conditions in the workplace and increase situational awareness of the employees based on behavioural observations.

A COMPARATIVE ANALYSIS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE EUROPEAN UNION

Bálint VITKOVICS*

1. Introduction

Spectacular technological developments of recent years, and the emergence of artificial intelligence (AI) in particular have fundamentally changed the way we see individuals, society, and their relationship with each other. For years, experts in jurisprudence have asked the question: is it time to regulate this new technology by law? The answer goes beyond mere legal technicalities, as it raises serious ethical questions, which also implies a serious choice of values about how we see the future of regions, countries, and of course, the individual and humanity itself.

It is therefore no coincidence that the legal professionals of the two dominant economic and cultural blocs in the Western hemisphere, the United States of America (US) and the European Union (EU) have recently engaged in a serious debate on the need for regulation of AI. In this paper, we attempt to compare the legislative approaches taken so far by the US and the EU, including what they emphasise, how they assess the intensity of regulation, and precisely what they intend to regulate and how.

* PhD student, Eötvös Loránd University (ELTE).

2. Do we really need to regulate technology?

The regulation of technology has a relatively long history.¹ One of the most important dilemmas of this process is how far the regulation that is being introduced will hinder the potential dynamics of technological development. In the literature on regulation, it has also been argued that legislation itself can be described as a kind of technology, whereby the legislator chooses between available instruments, so regulation is only an *instrument choice*.² We cannot agree with this position, as although legislation is always a choice between soft or hard law instruments, but the very basis for this is a value choice, and this *choice of values* can determine the instruments themselves.

The first step in an appropriate legislative intervention is based on the assessment of the situation and the extent to which legislation is needed.³ From a logical point of view, this analysis can lead to two possible outcomes: either the existing legislation is able to deal with the change, even if the change challenges it to some extent, or we are experiencing a significant change, the main characteristics of which were unknown to the legal system before, thus finding new solutions and making new legislation are justified.⁴ Practically, this analysis is a kind of legislative risk assessment, which identifies the main problems, their possible consequences and, on this basis, the regulatory concept.

A further challenge in regulating technology is that even if the legislator concludes based on the risk assessment that some level of intervention is warranted, we do not have all the necessary knowledge when the need for regulation arises, which brings us back to the original question: do we really need to regulate technology at this point?⁵ This uncertainty and doubt that accompany regulation can give people the impression that law is always chasing after events. We can break out of this vicious circle by drawing on the knowledge we have accumulated so far, by taking a close look at both good and bad experiences.

¹ Jonathan B. WIENER: The regulation of technology, and the technology of regulation. *Technology in Society*, 2–3/2004. 483–484. DOI: 10.1016/j.techsoc.2004.01.033

² Ibid. 484.

³ See TÓTH, András: *A technológia szabályozásának jogi kihívásai*. In: Tóth András (ed.): *Technológia jog – Új globális technológiák jogi kihívásai*. Budapest, KRE ÁJK, 2016. 27.

⁴ KLEIN, Tamás – TÓTH, András (ed.): *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/195/id/A18Y1766.YOV/ts/10000101/lr/chain903>

⁵ See Antonio D'ALOIA: Il diritto verso „il mondo nuovo”. Le sfide dell'Intelligenza Artificiale. *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1/2019. 12–14. DOI: <https://doi.org/10.15168/2284-4503-349>

It is difficult to talk about successes and failures of regulation in a summarised way, because of the great diversity of solutions in practice, such as the different methods in impact assessments or regulatory-deregulatory approaches.⁶

In this paper, we are putting this idea into practice and we examine the findings of US and European legislators related to the increasing use of artificial intelligence (AI) with the emphasis set on how they translated their observations into the language of law.

3. Common background

The history of AI dates back to the 1950's. In that decade, British-born Alan Turing published his fundamental article in the academic journal called *Mind* on AI. In 1956, in Dartmouth College, New Hampshire, the first ever workshop on AI was held. Over the past decades, a lot of research was carried out and academic literature was written on this subject, but until recently, legislation has not really addressed AI on a comprehensive level. This is not to say, of course, that there are no references to AI in US and European legislation at all, but it has only emerged as a separate legal subject to be regulated in recent years.

For both the USA and the EU, 2018 is the year to highlight, as this is when AI regulation got a major boost in both blocs. In the case of the EU, the European Commission (EC) issued its communication⁷ setting the EU's first holistic AI strategy in motion. In addition, a high-level expert group on AI (called HLEG) 52 experts was set up to provide technical input for the EC. In 2019, the EC set out to strengthen the digital single market⁸ with a number of initiatives

⁶ See Wim VOERMANS: To measure is to know: the quantification of regulation. *Theory and Practice of Legislation*, 1/2015., DOI:10.1080/20508840.2015.1041706.91; Helen STOUT – Martin DE JONG: Exploring the impact of government regulation on technological transition. A historical perspective on innovation in the Dutch network-based industries. *Laws*, Vol. 9., N. 1. (2020) DOI: 10.3390/laws9020011; Lucy FIRTH – David MELLOR: The impact of regulation on innovation. *European Journal of Law and Economics*, 3/1999.

⁷ European Commission COM(2018) 795 final, Coordinated Plan on Artificial Intelligence (hereinafter: Communication I) and European Commission COM(2018) 237 final, Artificial Intelligence for Europe (hereinafter: Communication II)

⁸ The EC sees the Digital Single Market as part of the Single Market, of which AI itself is a segment too. This train of thought is legally relevant. Under Article 3(1)(b) of the Treaty on the Functioning of the European Union, the EU has exclusive competence to establish the competition rules necessary for the functioning of the internal market, while under Article 4(2) (a) EU has shared competence with the Member States for the internal market as a whole. This gives the EU a wide margin to manoeuvre, based on which the EC can propose EU legislation.

resulting in EU legislation,⁹ including the publication of the EC's White Paper and the European Data Strategy in 2020. In 2021, the EC revised its AI Strategy and issued a proposal for a Regulation for the use of AI-based tools with a general approach. The proposal was supported at first reading by the European Parliament, but its text had more than 700 proposed amendments in 2023.

In the US, the White House hosted a summit called "AI for American Industry" in 2018. As a result, the President of the US issued Executive Order 13859 on 11 February 2019. In 2020, a memorandum linked with this executive order was published by the White House's Office of Management and Budget (OMB) which included principles for future regulation on AI. Also worthy of note is the William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, which included the AI Initiative Act of 2020 (AI Initiative Act). Executive Order 13960 and the AI in Government Act were also issued in 2020. Finally, a major milestone was the publication of the Blueprint for an AI Bill of Rights (Blueprint) in October 2022.

At the 2018 summit held in the US, invited experts sought answers to the question of maintaining US leadership in AI research and development.¹⁰ This is very much in line with the European approach, which is also essentially economy-focused and wants to ensure EU leadership in AI development.¹¹ In this respect, the two major blocs are on the same page: they see AI as a huge opportunity primarily from an economic perspective, but there are differences in the vocabulary of the two approaches which foreshadow differences of opinion on their starting points. The American aim is to *maintain*, preserve their existing leader position, while the European aim is to *ensure*, to strengthen European presence in AI research and development.

4. Major differences

Despite the common economic approach, there are major differences between the US and the European regulation of AI. This part of our paper attempts to

⁹ See e. g. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October of 2022; Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022.

¹⁰ American Artificial Intelligence Initiative: Year One Annual Report (hereinafter: Annual Report). Washington, The White House, 2020. 1.

¹¹ See Communication II op. cit. 2–5.

illustrate these differences in a compact, yet thorough manner by presenting the strategic materials and legislation already briefly mentioned above.

4.1. The definitions of AI

First and foremost, we ought to start with the concept of AI, as the definition of the regulatory subject reveals the main characteristics that the legislator considers essential. Given that AI is a global technological product, the optimal case would be to use a universally accepted concept. Unfortunately, reality is different – as the plural case of “definitions” used in the title of this subparagraph indicates. Although AI will surely have an increasing impact on the lives of people in the future, it seems that all competent actors are creating their own definitions and it is not uncommon to use multiple concepts simultaneously, which complicates the situation for both future legislators and enforcers.

In the US, we have many different definitions for AI. For example, the Department of Homeland Security’s document defines AI as “automated, machine-based technologies that have at least some self-direction capability and are capable of making predictions, recommendations, or decisions that affect the real or virtual environment for a given human-defined set of objectives.”¹² However, the AI Initiative Act has a different definition for AI worded as

“a machine-based system capable of making predictions, recommendations, or decisions affecting the real or virtual environment for a given set of human-defined goals. AI systems use machine- and human-based inputs to (A) sense the real and virtual environment; (B) automatically abstract these senses into models through analysis; and (C) formulate information or action options using the model’s inferences.”¹³

However, this statutory definition is not exclusive in US law, as a prior law provision for fiscal year 2019 again used a different definition.¹⁴ This is significant because, for example, the AI Training Act, which aims to prepare

¹² US Department of Homeland Security, *Artificial Intelligence Strategy*, 2020, 1.

¹³ National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020, section 5002. (3).

¹⁴ See John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, section 238 (g).

the workforce for working together with AI uses the latter definition.¹⁵ Finally, it is also worth mentioning that the Blueprint introduces and uses the definition of automated system instead of AI.¹⁶ The common point of these definitions is that AI is seen as an automated technology, operating based on human inputs but without human oversight, which is able to manipulate its environment, make predictions, decisions and recommendations in a human-like way. Besides the definition of AI, we must also mention the definition of AI system as well which is “an engineered or machine-based system that can, for a given set of objectives, generate outputs as predictions, recommendations, or decisions influencing real or virtual environments. AI systems are designed to operate with varying levels of autonomy.”¹⁷ From the US approach, we can conclude that AI is a technology capable of performing a wide range of human-like actions in support of human activity.

The EU conceptual framework is also as diverse as the US one. Similarly to the US, the EU has several competing concepts in the literature. According to the EU’s AI Strategy, AI “refers to systems that display intelligent behaviour by analysing their environment and taking action – with some degree of autonomy – to achieve specific goals.”¹⁸ The proposed regulation published by the EC, similarly to the Blueprint published in the US, does not include a specific definition of AI, but introduces the term AI system instead, which is a “software that is developed with one or more of the techniques and approaches listed in Annex I and can, for a given set of human-defined objectives, generate outputs such as content, predictions, recommendations, or decisions influencing the environments they interact with.” The European Parliament proposed to change this definition to the following: an AI system is “a machine-based system that is designed to operate with varying levels of autonomy and that can, for explicit or implicit objectives, generate outputs such as predictions, recommendations, or decisions, that influence physical or virtual environments.”¹⁹ The European approach, similarly to the US approach, includes manipulation of the environment, whereby AI performs its activities in order to achieve certain objectives, such as making recommendations or decisions. It is interesting that in earlier professional reports, autonomy can be found as a defining characteristic

¹⁵ AI Training Act section 2 (a) (1).

¹⁶ White House, Blueprint for an AI Bill of Rights, 2022, 10.’

¹⁷ National Institute of Standards and Technology, Artificial Intelligence Risk Management Framework, 2023, <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>, (hereinafter: AI RMF 1.0) 4.

¹⁸ Communication I op. cit. 1.; Communication II op. cit. 1.

¹⁹ European Parliament P9_TA(2023)0236 Amendment 165.

of AI, while the original proposal of the EC did not include this in the proposed regulation. The European Parliament however also considered it necessary to include autonomy among the elements of the definition.

4.2. American legal framework

As it was mentioned earlier, the main aim of US regulations is ensuring US leadership in AI R&D. In 2022 alone, the National Science Foundation²⁰ earmarked more than \$850 million for this purpose.²¹

However, achieving this goal does not mean that the US will give up its system of legal *acquis*. The expectations for AI are transparency, trustworthiness, that it should be explainable²², and that there should be safeguards that guarantee robustness and resilience.

However, these requirements are currently not fully met.²³ In defining the US legal framework, it is important to emphasise the view that there are also limits which aim to uphold civil rights, civil liberties and privacy.²⁴ This is reinforced by Executive Order 13859, which stated that R&D involving AI must be conducted in a manner that maintains safety, security, privacy and confidentiality consistent with applicable laws and policies.²⁵

Existing US legislation can be grouped into two categories. On the one hand, some rules (such as the prohibition of discrimination in labour law) are essentially technology-neutral, thus these must be adhered to even if AI is used in work processes. On the other hand, there are regulations that are technology-sensitive. In this area, one can find norms that may be legally questionable when AI devices are concerned (for example in the case of self-driving vehicles). The main challenge in creating or amending the legal norms in this case is that we do not currently have all the data we need to assess the real social impact of the risks inherent in AI. This is significant because the prevailing view in US legislation is that it is not prudent to regulate against imagined harms.

²⁰ The National Science Foundation (NFS) is a federal government agency whose mission is to provide funds for scientific research.

²¹ Annual Report *op. cit.* 4–5.

²² Select Committee on Artificial Intelligence, *The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan: 2019 Update*, 2019. 19.

²³ Annual Report *op. cit.* 6–8.

²⁴ *Ibid.* 1.

²⁵ Executive Order 13859 of February 11, 2019 (EO 13859), Section 2 (b)–(c).

Three main objectives regarding AI have already been identified for legislation: ensure public engagement, limit regulatory overreach, and promote the trustworthiness of AI.²⁶ In a professional report, the main characteristics ensuring the trustworthiness of AI systems were defined. According to this, an AI system must be valid and reliable, safe, secure and resilient, accountable and transparent, explainable and interpretable, privacy-enhanced and fair without harmful bias. These characteristics complement and reinforce each other, forming a coherent framework.²⁷ In order to reach reassuring answers to the legislative questions and enhance their AI capacity, the US Department of Justice set in place its own AI strategy.²⁸

4.2.1. Legislation

In contrast to the European legal framework, the US has several legal provisions that deal with AI. First of all, Executive Order 13859 (hereinafter: EO 13859) set out the principles of the AI Initiative Act, namely: ensuring scientific breakthroughs; ensuring development standards and safe testing for the benefit of US industry; preparing US workers for the spread of AI-based technologies; building trust by protecting US values, civil liberties and privacy; and creating the right international environment. The right environment is, of course, envisioned as one that provides markets for American results in AI development.²⁹

The main purpose of the AI Initiative Act is to provide organizational and financial structure. This is ensured by the National Science and Technology (NST)³⁰ through the Select Committee on Artificial Intelligence established by EO 13859.³¹ One of the expectations of the Executive Order was to prepare a memorandum to examine the legislative situation, while also paying special attention to reducing barriers. Within 180 days of the publication of the memorandum, agencies with legislative authority were required to review their authority over AI and submit the results to OMB tasked with providing

²⁶ Annual Report op. cit. 13–15.

²⁷ AIRMF 1.0 op. cit. 12.

²⁸ U.S. Department of Justice, Artificial Intelligence Strategy for the U.S. Department of Justice, 10–11.

²⁹ EO 13859 op. cit. Section 1.

³⁰ National Science and Technology is a coordinating and advisory body established by Executive Order 12881.

³¹ EO 13859 op. cit. Section 3.

regulatory consistency by compounding the reviews and their results.³² In other words, EO 13859, in addition to providing an organizational structure, took a major step toward coordinated, federal-level rulemaking on AI.

The main point of the Memorandum of the OMB is that AI innovation should not be made unnecessarily difficult.³³ This position is fully in line with economic considerations – it seems clear that the US regulatory approach, while taking ethical questions and fundamental rights into account, cannot break away from a purely economic logic for regulation.

It is therefore no coincidence that the memorandum envisages legislation that will help identify potential risks³⁴ and respond to them in a way that will improve the global competitiveness of US firms. For this reason, federal agencies should refrain from setting standards that are too high, both because they would prevent society from reaping the full benefits of AI and because they could negatively affect US competitiveness.³⁵ In this context, however, the question rightly arises as to what extent such a preference for the economic aspect would undermine fundamental rights or the liability regimes in the future and to what extent this would undermine consumer protection rules.

The memorandum sets out ten principles to be considered for legislation. The first principle is public trust in AI, which presupposes the existence of reliable and stable AI applications. In this context, the nature of the risk must be considered when setting the standards, as it determines the scope and force of the intervention. The second principle is public participation, which implies adequate information given to and the involvement of society. The third principle is scientific integrity and information quality. In this context, the strengths and weaknesses of the application of a given AI must be assessed during the legislative process. The fourth principle is risk assessment and management. This does not mean that all foreseeable risks should be mitigated, as the American legal position is that all activities involve trade-offs, and therefore a risk-based approach (weighing up the benefits and drawbacks) to codification is justified. The normative basis for assessing risk is provided by Executive Order 12866. One of the main purposes of this principle is to

³² EO 13859 op. cit. Section 6.

³³ Office of Management and Budget, Memorandum M-21-06, 2020 (hereinafter: Memorandum), 2.

³⁴ Identifying the potential risks are important step because the negative impacts of risks related to use of AI systems can be experienced by wide range of people as it was mentioned in AI RMF 1.0 op. cit. 4.

³⁵ Memorandum op. cit. 2.

eliminate two extreme legislative approaches (hazard-based vs unnecessarily precautionary), thus ensuring a justiciable and competitive regulation. The fifth principle is called benefits and costs. Its starting point is the recognition that the increasing use of AI may raise specific issues that have not been addressed *a priori* by the legislator. Closely linked to this, there is a passage in Executive Order 12866, which requires that social costs and benefits should always be considered when legislating. This principle imposes a duty of discretion on the legislator in this respect. The sixth principle is flexibility, which states that it is inappropriate to legislate in a way that is from the start already too rigid in regulating certain technological specifications of AI, as this will result in impractical and ineffective regulation. In the regulatory arena, attention should be paid to the international use of AI to ensure US competitiveness. The seventh principle is fairness and non-discrimination. The basis of this principle is that AI can be used to reduce discrimination, but existing real-world biases can also influence the decisions made by AI. This should be considered in the norm-setting process. The eighth principle is disclosure and transparency. The importance of this lies in building trust, as openness and transparency can increase the general public's understanding of how AI works, while also letting experts understand the process by which the AI has made its decisions. The ninth principle is safety and security. In this context, future legislation should consider potential security risks, vulnerabilities, and malicious deployment. The last principle is interagency coordination. This principle is laid down to promote agency interaction under Executive Order 12866 to ensure a coherent and holistic whole-of-government approach.³⁶

The risk assessment process highlights the importance of risk management. In this respect, the US considers a risk management approach that covers the entire life cycle of the AI system. In this context, the professional report titled Artificial Intelligence Risk Management Framework (Version 1.0) (AI RMF 1.0) introduces the 'Core steps', which include four functions (govern, map, measure and manage), that make up the procedural protocols for the risk assessment and for the full context analysis and measurement. Based on the information and data gathered, it is possible to prioritise risks and monitor them accordingly. This process is supported by various profiles that assist decision-making.³⁷

From the law that already exists, a special mention should be made of Executive Order 13960, which promotes the use of AI (when it is considered appropriate)

³⁶ Memorandum op. cit. 2. 3–7.

³⁷ AI RMF 1.0 op. cit. 20–34.

in federal government agencies, as it can be a useful tool for building public trust.³⁸ In this context, the Executive Order articulates nine principles that should be applied when the US government uses AI. Based on these principles, the use of AI should be lawful and respectful of the Nation's values; purposeful and performance-driven, accurate, reliable, and effective; while the AI system should also be safe, secure, and resilient; understandable; responsible and traceable; regularly monitored; and transparent and accountable.³⁹

Other examples of legislation that also contain provisions on the development and use of AI include the AI Training Act, the AI in Government Act, and the Advancing American AI Act. Finally, it should be noted that US legislation is not only about legislation itself, but it also supports the use of soft law instruments such as guidelines, ethical directives, frameworks, pilot programmes and experiments. Some agencies of the US government have already made use of such soft law instruments.⁴⁰

The possibility of using soft law tools stems from the fact that when an AI tool acts autonomously, it is expected to comply with formal and informal norms just as humans are also expected to do. This is also the basis of the need to explore ethical, legal, and social implications of AI.⁴¹

In this context, we should mention the latest Executive Order (EO 14110) connected to this topic, which was issued 30th October 2023. It confirmed the views that promoting the responsible use of AI is justified as the only way to create a productive, innovative, and safe environment. This is also important because the irresponsible use of AI exacerbates societal harms such as disinformation, bias, discrimination, and fraud, while it may also displace and disempower workers, stifle competition, and pose risks to national security.⁴²

Eight principles were defined to enable the responsible use of AI. The use must be safe and secure which means an AI must be robust and reliable, its processes must be repeatable, and it must contain standardised evaluation. To meet these expectations, the risks of the AI must be tested and mitigated. Last but not least, American citizens also have the right to be made aware if and when they use an AI-based device or service. The second principle is the promotion of responsible innovation, competition, and collaboration. This

³⁸ Executive Order 13960 of December 3, 2020 (hereinafter: EO 13960), Section 1. (3).

³⁹ EO 13960 op. cit. Section 3. (3).

⁴⁰ EO 13960 op. cit. Section 1. (4).

⁴¹ Select Committee on Artificial Intelligence, *The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan: 2019 Update*, 2019, 20.

⁴² Executive Order 14110 of October 30, 2023 (hereinafter: EO 14110) Section 1.

principle lays down the basis for using the potential of technology and solving societal problems. It focuses on training, education, promoting research and supporting small businesses and workers. The third principle is the responsible development and use of AI, based on the idea that the rise of AI should not lead to negative changes in the labour market and that the integration of workers' and trade unions' views and rights should be supported. The fourth principle is that AI policies must be consistent in advancing equity and civil rights. Discrimination and bias may occur when AI is used, the effect of which can be further increased by irresponsible use. To prevent this, Executive Order 14110 has reinforced the relevant requirements of the Blueprint, of the AI RMF 1.0 and of Executive Order 14091. The fifth principle is the adequate protection of the interests of Americans when they purchase and use AI products. This principle highlights the importance of consumer protection in the face of current technological change. The sixth principle focuses on adequately protecting Americans' privacy, personal data, information, and civil liberties. The seventh principle concerns the responsible use of AI in government. This includes an expectation to involve AI professionals as much as possible. The last principle encompasses the objective of ensuring the dominant role of the United States, which requires the development of a global framework for risk management.⁴³

Executive Order 14110 also introduced the definition of AI model, which refers to *a component of an information system that implements AI technology and uses computational, statistical, or machine-learning techniques to produce outputs from a given set of inputs*. A further concept in the field of risk management is "AI red-teaming", which aims to find flaws and vulnerabilities in AI systems, including unforeseen or undesirable system behaviours or risks arising from the misuse of the system.⁴⁴ Also worth mentioning is the notion of "AI system", which refers to any data system, software, hardware, application, tool, or utility that operates in part or in whole using AI.⁴⁵ Executive Order 14110 has set deadlines for the bodies of the Administration in order to achieve the objectives and to enforce the principles.

⁴³ EO 14110 op. cit. Section 2 (a)–(h).

⁴⁴ Ibid Section 3 (c)–(d).

⁴⁵ Ibid. Section 3 (e).

4.2.2. *Blueprint*

When analysing the US's regulation of AI, it is not sufficient to look at existing legislation, as the White House released the Blueprint in October 2022, which comprehensively addresses legislative issues connected to AI.

The starting point for the Blueprint is that existing law provides protection in several specific areas. This may need to be supplemented, however, standard-setting at the federal level should not lose sight of the fact that some legislation has already been enacted at the state level.⁴⁶

In the context of standard setting, the Blueprint also makes statements of principle, with a specific mention of the US acceptance of the OECD Recommendation which contains principles for AI.⁴⁷ It also considered the principles of the 1973 Fair Information Practice Principles (FIPPs).⁴⁸ Overall, the Blueprint included five principles and additional complementary practices to guide design, use and deployment.

The first principle set by the Blueprint is the safety and effectiveness of AI systems. This principle promotes the involvement of as many stakeholders as possible to identify risks and explore the potential impacts of systems. In principle, it is the responsibility of developers and users to lay out a clear governance structure and procedures. This includes governance procedures before deployment and the responsibility of individuals and bodies that oversee assessment and mitigation throughout the life cycle of the system. Responsibilities should be sufficiently well-detailed to ensure safety. Independent assessment processes and regularly updated reports are needed too.⁴⁹

The second principle deals with the issues of protection against algorithmic discrimination: avoiding this is an important aspect, and the professional report therefore expects increased activity in this area from designers, developers and deployers.⁵⁰

The third principle is data privacy, which is important because it involves a wide range of threats. Under this principal data protection, risks must be

⁴⁶ White House, *Blueprint for an AI Bill of Rights*, 2022, (hereinafter: *Blueprint*) 9.

⁴⁷ OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*.

⁴⁸ *Blueprint* op. cit. 9.

⁴⁹ *Ibid.* 15–22.

⁵⁰ *Ibid.* 5.

assessed throughout the life cycle of the system and private data must be used only to the necessary extent.⁵¹

The fourth principle is proper notice and explanation, which places a strong expectation on stakeholders to notify users when an automated system is being used.⁵² In itself, this requirement for adequate information is not new, as the professional report indicates that it is already required by several active legislations. Proper notification about automated systems is important because these systems can affect the rights, opportunities, and access of individuals. The notification should explain how the system and its decision-making mechanism works in plain terms. To ensure accountability, the person or body responsible should be clearly identified. In addition, the principle also requires an appropriate risk assessment and recommends that explanatory mechanisms should be built into the system design to explain the overall behaviour of the system.

The fifth principle is about human alternatives, consideration, and fallback. This principle implies the necessity of a human backup system as fallback. An automated system can break down at any time, which is why the Blueprint gives Americans the right to human review. Healthcare and the criminal justice system is specifically mentioned in this context. There are already several areas where AI is being used, but the professional report argues that the use of technology can lead to risks in the absence of appropriate safeguards.⁵³

4.3. EU legal framework

When looking at the US and European legal framework, two main differences can be identified. One is the lack of regulation at the European normative level. This is the reason why, at the time of writing this paper, we are not yet able to list any relevant AI-focused legal regulations of the EU. We are currently awaiting the adoption of the proposed regulations and directives put forward by the EC.

Looking at the legislative trends that are emerging, another difference can be found between the US and the EU, namely the extent of regulation. US legislation is characterised by restraint and avoiding overregulation. Other features in the US are case-by regulation, such as regulation on the government

⁵¹ Ibid. 30–39.

⁵² Ibid. 40–45.

⁵³ Ibid. 46–52.

use of AI, trainings in AI, the financial and organisational structure for research and development, and regulatory principles at the normative level. In contrast, the EU legislative approach is to regulate the main issues affecting AI in a comprehensive manner by means of regulations and directives, while the principles governing the regulation have so far been set out in professional documents rather than in normative texts.

4.3.1. Regulatory principles

The key aspects guiding EU legislation can be found in the AI Strategy, the EC's White Paper and the HLEG guidelines. The AI Strategy took a two-level strategic approach, as it required Member States to develop their own national strategies in addition to the approach set globally for the EU.⁵⁴ The EU-level strategy, similarly to the US approach, focused on competitiveness, and more specifically on strengthening it. This was to ensure the EU's dominant role in the increasingly fierce global competition in the field of AI.⁵⁵ The strengthening of positions is linked to the issue of databases, as AI technology is extremely data intensive. If data were not available in sufficient quantity and quality, Europe would be left behind in research and development. For this reason, the EC considered it essential to provide data without detriment to existing data protection legislation, including the relevant provisions of the GDPR.⁵⁶ The AI Strategy considered it appropriate to have an ethical basis for regulatory issues. There is a strong normative basis for a European ethical approach, which is based on, among others, the Charter of Fundamental Rights of the European Union.⁵⁷ Another important argument in favour of an ethical approach was that the existence of ethical AI ensures that AI is also human-centred.⁵⁸ In both the US and EU contexts, the inclusion of ethical considerations is interesting, as the regulatory concept is based on strengthening competitiveness – this is particularly striking in the US context. The extent to which ethical considerations can be acknowledged in legislation aimed at optimising competitiveness is intriguing from the practical implementation of regulation point of view.

⁵⁴ Communication I op. cit. 3.

⁵⁵ Communication II op. cit. 2.

⁵⁶ Communication I op. cit. 7.; Communication II op. cit. 12–13.

⁵⁷ Communication II. op. cit. 18.

⁵⁸ Communication I op. cit. Annex 1.

The EC's White Paper stressed that in the case of the EU, there is no lack of regulation, as the developers and users of AI must comply with the legal requirements in force.⁵⁹ Indeed, to this extent, our earlier assertion concerning the lack of normative regulation should be reconsidered. There is no doubt that there is no specific EU legislation on AI in force yet, but the existing body of law does affect development, research, and use – however, our point is correct in that while the US already has specific legislation on AI, the EU does not.

The White Paper foreshadowed one of the most important elements of the subsequent proposal for a regulation: a risk-based approach. The main concerns about AI are that its operation is opaque and unpredictable,⁶⁰ which may erode trust. We also find similarities with US regulation in this respect. Both blocs have identified the goal of increasing trust, and both see that this trust can be eroded by unclear and unpredictable operations, i.e., regulation is needed to address these concerns.

Another common point is that the EC does not support a regulation setting that is overly prescriptive. The starting point is that legislative intervention is only necessary where the risk is high.⁶¹ The White Paper has introduced significant risk as a new definition. According to this, a multi-stage risk assessment is necessary, which as a first step identifies the sectors where there is a significant risk on a sector-specific basis. The next step would be to carry out a repeat risk assessment within the risk-affected sectors in the context of AI applications, whereupon EU regulation would have to cover the AI applications that have a significant risk. The next step would be individual exemptions. For those AI applications that would not be covered by the proposed EU regulation, the possibility of a voluntary labelling scheme would be upheld, which would still result in the use of the legal provisions set by the EU. Another possibility for actors in this field is to introduce their own set of rules, similar to the proposed EU regulation. The main goal of these steps and opportunities is to enhance confidence.⁶²

It is also worth mentioning the HLEG ethical guidelines supporting the work of the EC, which were also formulated based on the concept of trustworthy AI. According to the expert group, AI is only trustworthy if it is robust, used

⁵⁹ European Commission COM(2020) 65 final, White Paper on Artificial Intelligence – A European Approach to excellence and trust (hereinafter: White Paper), 12.

⁶⁰ Ibid. 14–15.

⁶¹ Ibid. 21.

⁶² Ibid. 22–29.

lawfully and ethically,⁶³ and has been associated with fundamental rights aspects such as human dignity, the guarantee of individual liberty, the rule of law and democracy, equality and solidarity, and civil rights.⁶⁴ On this basis, the HLEG has identified four ethical principles: respect for human autonomy, prevention of harm, fairness and accountability.⁶⁵ It is worth mentioning that there are overlaps between fundamental rights and ethical principles and, as the expert group pointed out, there may be competition between the principles in terms of their application.⁶⁶

5. Conclusions

In summary, our comparison shows that US and EU legislators have quite similar views about many aspects of AI regulation (e.g., competitiveness, reliability, ethical considerations, respect for existing fundamental rights, avoidance of over-regulation). There is certainly a legislative and societal need for a robust legislation, while the difference between these two blocs of states basically lies more in the choice of values which defines the extent and scope of the regulation.

Currently, the US already has specific legislation on AI, as well as a financial and organisational structure for research and development. In contrast, the EU does not yet have such a structure, but this should not be interpreted as a “backlog”, since on the one hand the EC proposals for regulations and directives will be adopted in the near future and on the other hand the normative basis foresees the establishment of a known and proven governance structure. In the legislative field, the fundamental difference is that the EU plans to introduce a holistic regulation, whereas the US is more a case-by one.

There is also an evident specific duality in both the US and the EU: on the one hand, there is a very strong economic perspective, which sees AI primarily as a technology that can contribute to improving competitiveness and to gaining new markets. The regulatory logic is closely linked to this, since both blocs clearly stated that over-regulation should be avoided, and legislation should only be enacted if and to the extent that it does not constitute an economic obstacle.

⁶³ High-Level Expert Group on AI presented Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence (HLEG Guidelines) 2–10.

⁶⁴ Ibid. 13–14.

⁶⁵ Ibid. 14–16.

⁶⁶ Ibid. 16–17.

On the other hand, legislators are also seriously concerned with issues of trust and human-centred design, which inevitably lead to ethical considerations and fundamental legal questions. A direct consequence of this is the extremely precise principal structure that underpins both American and European legislative concepts. This dichotomy can be seen in the professional reports, where the economic aspect, which seeks to minimise regulation, meets with existing fundamental rights protections and ethical principles that reinforce trust. The EU has taken a decisive step in the latter direction, while the case-by-regulation in the US has not yet clearly moved in either direction, but the latest Executive Order (EO 14110) shows similar steps taken towards a comprehensive regulation.

When comparing these two blocs, it is important to underline again that the American economic approach is to strengthen their leadership, while the European one aims to acquire that leadership. This is interesting because, despite their common values and necessary cooperation in global scale, the two blocs are also natural adversaries in the pursuit of their economic goals.

All in all, we can remark that one of the advantages of European holistic regulation seems to be its comprehensive approach, which treats the subject of regulation as a closed, coherent system. The creation of such a structure may also provide greater scope for fundamental rights or ethical considerations. However, this structure may make it more difficult to respond to the changes that are a feature of technological innovation. Another disadvantage of a complex regulatory system could be the increased market entry costs due to regulatory compliance, which could adversely affect small and medium-sized enterprises, which could lead to the introduction of a targeted EU aid scheme to improve the competitiveness of European enterprises in the global market.

In this respect, the specific US regulatory approach seems to be more flexible in relation to technological innovations, as it requires only to change some specific detailed rules. At the same time, the nature of a specific regulation may, in practice, raise doubts about the effective appearance of the fundamental rights and ethical considerations that legislators advocate.

‘ÁLLANDÓSÁG ÉS ALKALMAZKODÁS’

ELŐSZÓ

A jogász számára már alapképzése kezdetén világossá válik, hogy nem egyes jogszabályhelyek gépies megtanulásával érheti el a „jó és igazságos” művészet magas szintű művelésének képességét. Az is korán egyértelművé válik, hogy szükséges hozzá a lényeglátáson túl a dogmatikus, rendszerbe foglalt gondolkodás és érvelés képessége, az igazság keresésének állandó igénye, sőt, magas szintű empátia is. A sort hosszan folytathatnánk, a 2023 telén megrendezett doktorandusz konferenciánk apropóján azonban annak fontosságára szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy ugyancsak nélkülözhetetlen – ám egyúttal fejleszthető – az állandóság és az alkalmazkodás közötti bűvös egyensúly megtalálásának képessége. Ezt a képességet számos kontextusban és viszonylatban felmerülő feladat kapcsán szükséges kamatoztatni, ráadásul a siker mindig csak pillanatnyi lehet. Az állandó alkalmazkodás akkor is valamennyi jogterületünk jellegadó sajátossága, ha az egyes kérdéskörök kapcsán, az egyes részkérdésekben, meghatározott elveket, kiindulópontokat illetően más és más lesz a változás üteme és mélysége. Legyen szó a személyes szabadság, a többes állampolgárság, a szociális biztonsági megállapodások, vagy épp a mesterséges intelligencia alapú technológiák digitális piacokra gyakorolt hatásáról – egyszerre van szükség állandóságra és alkalmazkodásra a jogalkotó, a jogalkalmazó részéről. Olyan kényes egyensúlyi állapotokkal dolgozik a jog, és annyira színes képet mutat maga az állandóság fogalma és az alkalmazkodás értelmezhetősége, hogy minden egyes téma a vallásszabadságtól a végrehajtási jogon át a munka és a magánélet közötti egyensúly kérdéséig teljesen más megközelítést igényel ebből a szempontból is. Jól mutatja, hogy a jelen kötetben található kiváló írások által felvetett kérdések maguk is milyen sokféleképpen közelíthetők meg, hogy élénk vita kísérte a konferenciánkon történt előadásukat. A tudományos vélemények ütköztetésére már csak azért is óriási szükség van, mert a tudományos igényes-

ség ott kezdődik, hogy a legapróbb súlyokat is felhelyezzük a mérlegre: számba vesszünk minden szempontot, megvizsgálunk minden hatást és ellenhatást, így törekedve a tökéletes egyensúly megtalálására. Meggyőződésünk, hogy a jelen kötet írásai mind „nyomnak a latba”!

Budapest, 2023. december 29.

Dr. BÁNDI Gyula, DSc
tanszékvezető, egyetemi tanár
a PPKE Jog- és Államtudományi
Doktori Iskola vezetője

Dr. POGÁCSÁS Anett
habilitált egyetemi docens,
a PPKE Jog- és Államtudományi
Doktori Iskola koordinátora

A SZEMÉLYES SZABADSÁG ÉS A BÜNTETŐ PERRENDTARTÁS A XIX-XX. SZÁZAD FORDULÓJÁN

BALÁZS Zsolt*

1. Az alapjogok megjelenése a magyar jogban

A személyes szabadság és egyáltalán az alapjogok meghatározása a XIX. és XX. század fordulóján kissé bonyolult, mivel ebben az időszakban Magyarországon történeti alkotmány volt,¹ így az írásbeliség nem volt jellemző és formai szempontból sem létezett különbség törvény és törvény között. Azonban voltak olyan törvények, illetve törvényi rendelkezések, amelyek az alkotmány tételeit szabályozták. Az ilyen jogszabályok tartalmilag eltértek más jogforrásoktól. Ezeket a speciális törvényt nevezhetjük alaptörvényeknek (*leges fundamentales*).²

Azonban azt, hogy mely joganyag minősült alaptörvénynek, már nem törvényi rendelkezések, hanem szokások határozták meg, mint ahogyan az alkotmány lényegi vezérelveinek jelentős hányada is szokásjogon alapult, még ha azt törvényi alapon rögzítették is némely esetben.³

Hangsúlyozandó viszont, hogy nem csak a törvényben rögzített, hanem minden olyan jogtételt alaptörvénynek tekintettek, amely az alkotmány alapelvét vagy annak fontos jogintézményét tartalmazta. Erre példaként szolgál a Hármaskönyv I. részének 9. címe.⁴

Werböczy Tripartitumának I. részében a 9. cím meghatározza a nemesek négy fő és kiváltságos jogát. Ide tartozott, hogy letartóztatásuk csak törvényes

* PhD-hallgató, Miskolci Egyetem.

¹ KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, Politzer, 1907. 28.

² FERDINÁNDY Géza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Budapest, Politzer, 1902. 77.

³ Uo. 78.

⁴ Uo. 79.

elmarasztalás és idézés vagy perbe hívás útján történhetett, csakis a királynak voltak alárendelve, továbbá szabad önrendelkezési joggal bírtak, valamint joguk voltak a királlyal szembe szegülni jogaik sérelme esetén.⁵

Az előbbieket során felsorakoztatott jogok voltak a nemesség sarkalatos jogai. Ezekkel kapcsolatban kiemelendő, hogy a nemesség rendelkezett kezdetben a politikai jogokkal, ők viselhettek köztisztviségeket, mint a Szent Korona tagjai, illetve ők részesülhettek a hatalomból is ezen tagság alapján.⁶

Ezzel kapcsolatban meg kell említeni a Hármaskönyvben megjelenő Szent Korona tant, amelynek lényege, hogy az egységes magyar királyságot, illetve az ezzel egységet képező egységes magyar állami főhatalmat a királyi hatalommal egyggyé vált Szent Korona jelenti. A főhatalomból csak az részesedhet, aki valamilyen kapcsolatban áll a Szent Koronával. A Szent Korona tekintetében a tagság alapjául a nemesi földbirtok szolgálhatott. A nemzet tagjai így csak azok lehettek, akik szabad nemesi földbirtokkal rendelkeztek.⁷

Az uralkodói hatalomnak a Szent Korona joghatósága alá vonása magában foglalta azt, hogy a király törvényalkotói jogkörrel is rendelkezett a Hármaskönyv II. részének 3. címe alapján. Azonban ugyanezen cím tartalmazza azt is, hogy a nép részt vesz a törvényalkotásban és nép alatt pedig a soron következő, azaz a 4. cím értelmében a nemességet értjük.⁸

Tehát ez alapján egészen 1848-ig a nemesség alkotja a politikai értelemben vett magyar nemzetet, vagyis a politikailag jogosult magyar népet. A nemesség körében pedig az 1351. évi XI. törvénycikk értelmében élt a jogegyenlőség elve.⁹

Az 1848-as törvényhozás a korábbi magánjogi és közjogi különbségeket, továbbá a rendi tagoltságot megszüntette. Következésképpen a nemzetet már a jogban és érdekekben egyesített állampolgárok összessége alkotta.¹⁰

Ennek megfelelően a Szent Korona-elmélet is új fogalmi meghatározottságot nyert. Immáron az állampolgárság keletkeztette az állami főhatalomból történő részesedést, így a Szent Korona tagja lett minden állampolgár.¹¹

⁵ WERBŐCZY István: *Tripartitum – Hármaskönyv (1514)*. I. rész, 9. cím, 1–7. §. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=51400001.TVJ>

⁶ NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog)*. Budapest, Az Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása, 1897. 129.

⁷ FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga*. Pécs, Karl Könyvesbolt Kiadása, 1926. 3.

⁸ WERBŐCZY i. m. II. rész, 3–4. cím.

⁹ NAGY i. m. 128.

¹⁰ Uo. 125–126.

¹¹ FALUHELYI i. m. 4.

Az 1868. évi XLIV. törvény is kinyilvánította, hogy Magyarország összes honpolgára adja az egységes magyar nemzetet.¹²

1897-ben még a jogegyenlőség elve általános érvénnyel, alkotmányos szinten nem került felállításra, tehát nem rögzítették azt, hogy a jogegyenlőséggel ellenkező szabályokat, intézményeket hatályon kívül kell helyezni, habár a jogegyenlőség már egyes jogalkotási termékekben fogalmilag megjelent, így például a már korábban említett 1868. évi XLIV. törvénycikk kinyilvánította a honpolgárok egyenjogúságát. A jogegyenlőséget ekkor már általában létezőnek mondhatjuk.¹³

Az állampolgári jogviszony pedig olyan jogokat keletkeztet, amelyeket az állam az egyén számára biztosít. Ezek kétfélék lehetnek: egyrészt lehetnek állampolgári szabadságjogok, másrészt beszélhetünk politikai jogokról. A tárgyalt téma szempontjából az előbbieket csoportja bír jelentőséggel, mivel ezek közé tartozik a személyes szabadság, mint jogosultság.¹⁴

2. A személyes szabadság jelentéstartalma a tárgyalt időszakban

A kiegyezés után a törvényhozás az alapjogokra nézve alapvető jelentőségű jogszabályokat fogadott el. A személyes szabadságra tekintettel ezek közül a tárgyalt téma szempontjából kiemelkedik a Büntető Törvénykönyv, amely 1878-ban lépett hatályba és a Bűnvádi Perrendtartás, vagyis az 1896. évi XXXIII. törvénycikk.¹⁵

A személyes szabadsággal és általában a szabadságjogokkal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a közhatalmi szervek az elsődleges kötelezettjeik. Továbbá megvalósulásuk olyan formában történik, hogy az állam nem vállal közvetlenül szolgáltatást rájuk tekintettel. Az állam és a szabadságjogok viszonya elsősorban abban áll, hogy előbbi garantálja és elismeri ezeket a jogokat, meghatározza az érvényesítésük jogszabályi feltételeit, biztosítja a zavartalan joggyakorlást a jogsértések szankcionálása és reparációja révén. Tehát az állam

¹² Ld. az 1868. évi XLIV. törvénycikk bevezetésének 1. bekezdése.
<https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=86800044.TV>

¹³ NAGY i. m. 136.

¹⁴ FERDINÁNDY i. m. 254–255.

¹⁵ SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok, Alkotmánytan* II. Budapest, Osiris, 2008. 29.

szerepvállalása leginkább az önmérséklésben és egyfajta védelmi funkció betöltésében merül ki.¹⁶

A személyes szabadság vonatkozásában meg kell határozunk elsőként annak fogalmát. Tágabb értelemben „a személy szabad akaratelhatározásának bármely irányú érvényesíthetőségét jelenti.”¹⁷ Szűkebb értelemben „az állampolgár azon joga, amely a törvény határai között az ő szabad mozgását és érvényesülését teszi lehetővé.”¹⁸ Ez a jog hazánkban az Aranybulla megszületése óta megillette a nemességet, 1848 óta pedig az ország összes honpolgárát megillető szabadságjogként tartják nyilván. Gyakorlatilag úgy is jellemezhetjük, mint az egyéni függetlenség egyik sarokköve.¹⁹

Tartalmát illetően magában foglalja az egyén szabad mozgásának, a szabad helyváltoztatásnak, a tartózkodási és lakóhely szabad megválasztásának és megváltoztatásának jogát.

Az állampolgárok tehát szabad tartózkodási, lakhatási és letelepedési joggal bírtak a polgári korban, amely azt jelentette, hogy joguk volt bármelyik község területén tartózkodni, lakni és letelepedni. Ennek megszorítása volt az úgynevezett illetőségi helyre utasítás.²⁰ A polgári jogegyenlőség korában a polgárok immáron szabadon választhatták meg lakóhelyüket, tartózkodási helyüket és költözés esetén a község a beköltözést nem tilthatta meg, kivéve, ha a betelepülő bűnvádi kereset hatálya alatt állt vagy vele szemben jogerős büntetés volt érvényben, vagy pedig önmagát nem tudta volna fenntartani.²¹

Ehhez kapcsolódik, hogy ez a szabadságjog tartalmazza a szabad kivándorláshoz és kiköltözéshez való jogot is.²² A kivándorlást törvényeink egyébként nem zárták ki sosem, azonban az egyes állampolgári kötelezettségek közül a honvédelmi kötelesség korlátozta.²³

A részjogosultságok közé sorolható még a jog az életpálya megválasztásához, amely biztosítja a kiteljesedést mind szellemi, mind pedig anyagi hivatások

¹⁶ ÁDÁM Antal: Az élethez, a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog. In: KATONÁNE SOLTÉSZ Márta (szerk.): *Emberi jogok hazánkban*. Budapest, Franklin Nyomda, 1988. 121.

¹⁷ KMETY i. m. 94.

¹⁸ DR. EÖTTVÉNYI NAGY Olivér: *A magyar közjog tankönyve*. Kassa, Vitéz A. Könyvkiadóvállalata, 1911. 75.

¹⁹ Uo. 75–76.

²⁰ KMETY i. m. 95.

²¹ HORVÁTH János: *A Magyar Királyság közjoga*. Budapest, Dobrowsky és Franke, 1894. 152.

²² KMETY i. m. 95.

²³ HORVÁTH i. m. 152.

terén és garantálja bármely hivatali pozíció betöltésének lehetőségét a jogszabályban meghatározott követelmények teljesülése esetén.²⁴

Megemlíthető még a lakás vagy ház sérthetlensége is, amelynek gátat szabhatott az arra jogosult hatósági szerv által végrehajtott magánlakásba történő behatolás és a házkutatás a rendőri jog és a bűnvádi eljárás szabályai alapján.²⁵

De egyes vélemények szerint még beletartozik ezen alapjog fogalmába a szabad ingatlanszerzés, a szabad iparüzés és kereskedelem joga is.²⁶

A tárgyalt időszakban nem állt fenn önkényes hatalom, nem voltak privilegizált társadalmi csoportok. Az állam ekkor már a jogtalan támadásokkal szemben megvédte polgárait. Erre megfelelő példa a Büntető Törvénykönyv, amely a személyes szabadságot, mind az államhatalmi szervekkel, mind pedig a magánszemélyekkel szemben biztosította.²⁷

A jogegyenlőség vívmányából fakadt, hogy ekkora megszűntek az előjogokat élvező társadalmi rétegek és a kiváltságos bíróságok. Az állami büntetőhatalom mindenkire kiterjedt néhány kivételtől eltekintve, azokra, akikre az állam hatalma is vonatkozott.²⁸ A büntetőeljárásban két érdek kollízióját vehetjük szemügyre: az egyik az állami büntetőigény, a másik pedig a terhelti személyes szabadság. A büntetőbíróságok hatékony működése csak olyan jogszabályi háttér révén lehetséges, amely ezen két szempont közt képes megteremteni legalább egyfajta viszonylagos egyensúlyt. A XIX. század idejére ez utóbbi teljesült is.²⁹

Ez a szemlélet a hazai büntető eljárásban is érvényre jutott. Az 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalomról például rögzítette, hogy senkit sem lehetett illetékes bírójától elvonni, illetőleg a bírók a törvények, a rendeletek és a törvényerejű szokások alapján járhattak el.³⁰ Továbbá bírói ítélet hiányában senki sem volt letartóztatható, kivételt pedig erre nézve törvény határozhatott meg.³¹

A fentebbiekkel kapcsolatban elengedhetetlen a bírói hatalom fogalmának megemlítése, amely az államhatalom felségjogainak tárában az egyik legfonto-

²⁴ Uo. 152.

²⁵ KMETY i. m. 95.

²⁶ HORVÁTH i. m. 152.

²⁷ NAGY i. m. 140–141.

²⁸ BALOGH Jenő – EDVI Illés Károly – VARGHA Ferenc: *A bűnvádi perrendtartás magyarázata*. I. k. Budapest, Grill, 1910. 109–110.

²⁹ Uo. 585–586.

³⁰ 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról, 19–20. §.
<https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=86900004.TV>

³¹ NAGY i. m. 140–141.

sabb darab. Lényeges részjogosultságát képezi a bíróságok felállításának joga, illetve a bünvádi eljárás szabályainak meghatározásához fűződő jogosítvány.³²

Az állami büntetőhatalomnak alkotmányjogi szempontból biztosítottnak kell lennie, így meg kell felelnie a következő kritériumoknak: a büntetőhatalmat független állami hatóságoknak kell gyakorolnia, ezeket a hatóságokat el kell szeparálni a végrehajtó hatalomtól, a büntető hatalomnak a hatóságok általi érvényesítése nem lehet önkényes, nem járhatnak el *ad hoc* és kivételes bíróságok, illetve a hatásköri és illetőségi szabályok törvényileg rendezettek kell, hogy legyenek, illetőleg a bírósági szervezetnek garantálnia kell megfelelő hatályos biztosíték révén, hogy a büntető hatalom tényleges birtokosától, valamint a végrehajtó hatalomtól független és azok befolyásától mentesen működik.³³

Ezen körülmények teljesülésére azért van szükség, mivel fundamentális alkotmányos követelmény, hogy a büntetőbíráskodás elszakadjon a bírói önkénytől és a külső érdekektől, mint negatív tényezőktől. A büntető eljárás szabályanyagának biztosítani kell a személyes szabadság közel maradéktalan érvényét és lehető legkisebb mérvű csorbulását. Figyelembe kell viszont venni ezen jogszabályok kimunkálása során, hogy a személyes szabadság az életviszonyokkal együtt változik és a törvényeket ennek megfelelően kell alakítani.³⁴

3. Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk a bünvádi perrendtartásról alapelvei és generális garanciái

A büntetőeljárás és a személyes szabadság kapcsán elsőként különbséget kell tenni a vádelv és a nyomozó elv között. Már a XVII. században polémiák dúltak a jogtudományban annak tekintetében, hogy a bünvádi perrendtartást az egyes államokban a vádelvre vagy pedig a nyomozati elvre alapítsák. Sok különböző álláspont született a vita okán.³⁵

A korabeli álláspontok egy része szerint a vádelv a személyes szabadságot jobban szolgálja, mint versenytársa. A viták és vizsgálódások eredményeként a tárgyalts korszakra mindkét elv meglehetősen letisztult. A nyomozó eljárásban eszerint nem volt vádló, a bíró saját maga érvényesíti az állami érdekeket, így

³² BALOGH–EDVI–VARGHA i. m. 102.

³³ Uo. 86.

³⁴ SCHIERER Aladár: A nyomozó és vádelv jelentősége a bünvádi eljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 1868/42. 325.

³⁵ KÖRÖSI Sándor: A bünvádi eljárás alapelvei és főbb alapjai. *Jogtudományi Közlöny*, 1875/39. 328.

képviselve a megsértett államot, valamint emellett a vádlottat, természetesen ítélkező funkciója mellett téve mindezt. A vádelv szerint büntetőügy csak vád alapján indulhatott és a bíró hivatalból nem járhat el, csupán a felek indítványára, akik egyenlő perbeli és perorvoslati jogosultságokkal rendelkeznek.³⁶

A XIX. századra a probléma már megoldódni látszott, mivel a vádeljárás került fölénybe, így a személyes szabadság legteljesebb védelme juthatott érvényre.³⁷

Hazánkban is ez a princípium hatotta át a 1896. évi XXXIII. törvénycikket a bűnvádi perrendtartásról, hiszen a törvény rögzíti, hogy csak vád alapján és csak az ellen indítható eljárás, akit büntetendő cselekmény alapos gyanúja terhel.³⁸ Tehát a bírói eljárás megindításának feltétele volt a nyomatékos gyanú megléte és a vád, ez utóbbi természetesen a vádelvből ered. Ez a második részfeltétel, azonban megszorításokkal értelmezhető, hiszen maga a vádelv is valamelyest korlátozottan jutott szerephez a jogszabályban, mivel például halaszthatatlan nyomozati cselekményeket az ügyészi indítványt megelőzően is megtehetett a vizsgálóbíró. Bár az ilyen kivételek a törvényben külön kiemelésre kerültek és nem akadályozzák a vádelv teljesülését semmilyen mértékben.³⁹

A büntetőjogban vannak olyan meghatározott alapelvek, amelyek a személyes szabadság garanciájaként működnek. Ide tartozik a *nullum crimen sine lege* elve, a *nulla poena sine lege* elve, az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog és nem utolsó sorban a tisztességes eljáráshoz való jog.⁴⁰

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk főbb alapelvei közé tartozott a hivatalból történő eljárás, a közvetlenség, a szóbeliség, a nyilvánosság, az ügyfélegyenlőség, a bizonyítékok szabad mérlegelése, a védelem szabadsága és a személyes szabadság egyes biztosítékai, különös tekintettel az előzetes letartóztatásra és a vizsgálati fogságra.⁴¹

A Büntető perrendtartás az ártatlanság védelmét nem rögzíti, amely napjainkban elengedhetetlen feltétele az anyagi igazság felderítésének, illetve összefügg az eljárás kontradiktórius jellegével és a védelemhez való joggal.

³⁶ Uo. 342.

³⁷ Uo.

³⁸ 1896. évi XXXIII. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról, 1. §.
<https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89600033.TV>

³⁹ BALOGH–EDVI–VARGHA i. m. 7.

⁴⁰ BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK, 2011. 24.

⁴¹ FANTOLY Zsanett: A magyar büntetőeljárás jog kodifikációjának történeti fejlődése. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Politica et Juridica*, 2013/1. 15.

Ellentéte a bűnösség véelme, amelynek esetén a vádlott mindaddig bűnösnek tekintendő ameddig ártatlansága bizonyítást nem nyer, így a bűnösség melletti bizonyítékok hiányában a bűnösség nem kizárt, hiszen erről csupán akkor beszélhetünk, ha ártatlansága bizonyítást nyer.⁴² A törvénycikk viszont tartalmaz egy rendelkezést az ártatlanság véelme kapcsán, miszerint az eljárást meg kellett szüntetni, ha a terhelt ellen felsorakoztatott bizonyítékok alapján a bűnösség nem támasztható alá.⁴³ Tehát ennek alapján kijelenthető, hogy ugyan az ártatlanság véelme a jogszabályban nem került nyíltan deklarálásra, azonban elegendő volt, ha nem volt bizonyítható a bűnösség ahhoz, hogy felmentő ítélet születhessen, nem volt szükség az ártatlanság bizonyítására, mint ahogyan azt a bűnösség véelme megkövetelné. Ugyanis, ha a büntetőeljáráásban annak a szervnek kell bizonyítania a terhelt bűnösségét, amely a terheltet az eljárás alá vonta és ennek bizonyításáig a terhelt ártatlannak számít, akkor megállapítható, hogy az ártatlanság véelme érvényesül.⁴⁴

Az állami büntetőhatalom rendszerint olyan magatartásokat vagy mulasztásokat von a büntetendő cselekmények körébe, amelyek mások jóllétét, jogbiztonságát vagy személyes szabadságát közvetlenül sértik vagy legalábbis indirekt módon veszélyeztetik.⁴⁵ Az ilyen cselekményeket rendszerint szabadságvesztés-büntetéssel sújtják, amely a szabadság elvonásának és egyúttal a személyes szabadság korlátozásának leggyakoribb formája. Azonban a személyes szabadság korlátozására sor kerülhet a büntetőeljárással is olyan előzetes eljárási mozzanatok révén, amelyeket a nyomozó hatóság jogosult foganatosítani. Így egy bűncselekmény elkövetése vagy annak megalapozott gyanúja előzetes letartóztatást vagy vizsgálati fogságot eredményezhet.⁴⁶ A jogállamban ugyan a jogok egyenlők és a személyes szabadság is ugyanolyan védelemben részesül, mint más javak, viszont a büntető igazságszolgáltatás alapkövetelménye, hogy az eljárási cselekmények maradéktalan megvalósulása érdekében az egyes alapvető jogok bizonyos mértékben megszorításokat szenvedjenek el. Másfelől viszont meg kell határozni, hogy mely szervek milyen esetekben tehetik ezt meg ezt,

⁴² HORVÁTH Tibor: Az ártatlanság véelme a büntetőperben. *Jogtudományi Közlöny*, 1951/8. 466–472.

⁴³ 1896. évi XXXIII. tc. 264. § 6. pont.

⁴⁴ KIRÁLY Tibor: Az ártatlanság véelme. *Jogtudományi Közlöny*, 1958/7. 278.

⁴⁵ EKMAYER Ágost: A büntető hatalom tárgyáról. *Jogtudományi Közlöny*, 1868/9. 70.

⁴⁶ SÁRI-SOMODY i. m. 10.

annak érdekében, hogy az állampolgárok érdekei ne szenvedjenek el aránytalan sérelmet.⁴⁷

Ennek fényében senkit sem lehetett szabadságától megfosztani bűnösséget megállapító és egyúttal büntetést megszabó határozat hiányában. Ez alól kivételt képez a Bünvádi Perrendtartás az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság vonatkozásában.⁴⁸ Ezeket a jogalkotó tulajdonképpen biztonsági intézkedésnek szánta, annak érdekében, hogy a terhelt ne tudja kivonni magát a felelősségre vonás alól.⁴⁹

4. A személyes szabadság és az 1896. évi XXXIII. törvénycikk a bünvádi perrendtartásról

Csemegi Károly 1872-es, a bünvádi perrendtartásra vonatkozó törvényjavaslata szerint letartóztatás és elfogás az elkövető tettenérése esetén mindenki által végrehajtható. A tetten kapott személyt továbbá a letartóztatás után járásbíró-ság vagy királyi ügyészség vagy rendőri vagy közigazgatási hatóság, illetőleg községi előljáróság elé kell vezényelni. Ha a letartóztatott személyt nem királyi ügyészség elé vezették, úgy azt negyvennyolc órán belül értesíteni kellett.⁵⁰

Az előzetes letartóztatás szabályai a hatályba lépett törvényben is hasonlóan alakulnak. Az 1896. évi XXXIII. törvény 141–147. § rendelkezett az előzetes letartóztatás szabályairól.

Az előzetes letartóztatás a következő esetekben volt elrendelhető: ha tettenkapásnál a tetten kapott kiléte nem volt megállapítható, ha a terhelt megszökött, elrejtőzött, a szökésre bizonyíthatóan előkészületet tett vagy szökésétől előreláthatólag tartani kellett; ha terhelt más büntetőeljárás alá vont személy hamis tanúzásra vagy a tanúvallomás megtagadására vagy szakértőt szakvélemény meghamisítására rábírní törekedett, illetőleg, ha a bűncselekmény nyomait eltörölni igyekezett; továbbá, ha a terhelt nem volt magyar honos és megjelenése idézés ellenére sem volt bizonyos, illetve, ha a terhelt újabb bűncselekményt követett el vagy kísérelt meg vagy pedig ezzel fenyegetőzött.⁵¹

⁴⁷ VARGHA Ferenc: Az előzetes letartóztatás, s a személyes szabadság megsértése. *Jogtudományi Közöny*, 1889/30. 237.

⁴⁸ VÁMBÉRY Rusztem: *A bünvádi perrendtartás vázlat*. Budapest, Politzer, 1901. 43.

⁴⁹ ZILÁHI László: A vizsgálati fogság alkalmazása. *Jogtudományi Közöny*, 1913/45. 392.

⁵⁰ VARGHA i. m. 238.

⁵¹ 1896. évi XXXIII. tc. 141. §.

Amennyiben a letartóztatásra nem ezen okok valamelyike alapján került sor, úgy a letartóztatás nem volt törvényesnek tekinthető és ezáltal a perjogi alapelveket áthágva a személyes szabadságot sértette.⁵²

A jogalkotó ugyanezen jogszabályhelynél meghatározta a tettenkapás szabályait is. A tettenkapás esete volt, ha valaki a tettest vagy a részt a bűncselekményen érte, továbbá, ha valaki, mint szemtanú a tettest vagy a részt a bűncselekmény elkövetése után elfogta. A tetten kapott elkövetőt bárki elfoghatta és köteles volt azonnal az illetékes hatósághoz kísérni vagy ha ezt nem tehetette, akkor ezek valamelyikénél jelentést tenni. A hatóság az elkövetőt, ha erre törvényes ok volt, őrizet alá vette.⁵³

Ennek a kényszerintézkedésnek az elrendelésére jogosult volt a vizsgálóbíró, a járásbíró vagy a rendőri hatóság, a vádtanács, továbbá az ítélőbíróság. Ha a terhelt szökésben volt, úgy nyomozólevelet kellett kiadni és ekkor minden hatósági szerv, amelynek a szökés tényéről hivatalos tudomása volt letartóztathatta a terheltet.⁵⁴ A 144. § erről ekképpen rendelkezett:

„bármely közhatóság, közhivatalnok vagy hatósági közeg letartóztathatja azt, a ki ellen hivatalos értesülése szerint elfogató parancs (143., 150. §) vagy nyomozó levél van kibocsátva. A letartóztatott a legközelebb levő vizsgálóbíró, járásbíró, kir. ügyészség vagy rendőri hatóság elé állítandó. Az átvevő hatóság a letartóztatottat azonnal szabadlábra helyezi, mielőtt meggyőződik, hogy ez nem az az egyén, a kinek elfogatása vagy körözése elrendelve van. Ellenkező esetben intézkedik, hogy a letartóztatottat ama hatóság elé kísérik, a mely az elfogató parancsban vagy nyomozó levélben megjelölve van.”⁵⁵

Az előzetes letartóztatás tartama alatt a vizsgálatot lefolytató járásbíró és rendőrség feladata volt a terhelt kihallgatása. Erre a letartóztatástól számított huszonnégy órán belül sor kellett, hogy kerüljön.⁵⁶ A kihallgatás szabályait a 145. § tartalmazta. Ez a paragrafus rögzíti azt, hogy a letartóztatott a kihallgatását követően szabadlábra helyezhető, ha a kihallgatás lebonyolítását követően már

⁵² VARGHA i.m. 239.

⁵³ 1896. évi XXXIII. tc. 141. §; VÁMBÉRY i. m. 44.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ 1896. évi XXXIII. tc. 144. §.

⁵⁶ VÁMBÉRY i. m. 45.

nem állt fenn jogszabályban meghatározott indok a további szabadságkorlátozásra. A rendőri hatóságnak a kihallgatási kötelezettségen túl más feladatköre is volt, mégpedig a letartóztatott vizsgálóbíróhoz vagy járásbíróshoz kísérése.⁵⁷

A 147. § garanciális tartamú szabályokat foglalt magában, miszerint az előzetes letartóztatás nem tarthatott tovább, mint a nyomozás befejezése, illetőleg tizenöt nap. A letartóztatott személy így azonnal szabadlábra került, amennyiben az előzetes letartóztatás nem volt meghosszabbítva, ellene vádiratot nem nyújtottak be vagy vizsgálati fogságot nem rendeltek el vele szemben. Az előzetes letartóztatás egy alkalommal a vádтанács által meghosszabbítható volt a királyi ügyészség indítványára, a felek meghallgatását követően.⁵⁸

Az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság között azok lényegét tekintve nincsen differencia, az eltérő szövegezés dacára sem. Baumgarten Izidor szerint mindkét jogintézménynek ugyanaz a rendeltetése, vagyis annak kiderítésében játszanak szerepet, hogy történt-e bűncselekmény, ha igen, akkor milyen bűncselekmény történt és annak ki a tettese.⁵⁹

A két kényszerintézkedés előfeltételei között sem tett különbséget a Csemegi-féle javaslat. A vizsgálati fogság is ugyanazon esetekben volt elrendelhető, mint az előzetes letartóztatás, tehát a tett elkövetésének alapos gyanúja, szökés veszélye, *collusio*, illetőleg az indokolhatta, ha az eljárás alatt a terhelt ismételten büntettet vagy vétséget követett el. A *collusio* azt jelenti, hogy tartani kell attól, hogy a terhelt a bizonyítékokat megsemmisíti, ez történhet fizikai úton tárgyak elpusztításával vagy például pszichikailag is, például tanúkra, szakértőkre történő nyomásgyakorlással.⁶⁰

A vizsgálati fogság elrendelésének lehetőségét a 148. szakasz azon terheltek tekintetében biztosította, akikkel szemben a kihallgatást követően büntett vagy vétség nyomatékos gyanúja fennállt és számolni kellett a terhelt szökésének, a *collusion*nak, nem magyar állampolgár terhelt megszökésének, továbbá a bűnismérlésnek kockázatával.⁶¹ A vizsgálati fogság tehát ugyanolyan alapon volt alkalmazható, mint az előzetes letartóztatás a hatályba lépett Büntető perrendtartás szerint is, a tettenkapás esetének kivételével, mivel a tetten ért személy kiléte azonnal nem határozható meg maradéktalanul, így az ilyen elkövetővel

⁵⁷ 1896. évi XXXIII. tc. 145. §.

⁵⁸ 1896. évi XXXIII. tc. 147. §.

⁵⁹ BAUMGARTEN Izidor: Az előzetes letartóztatás és vizsgálati fogságról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1900/6. 54.

⁶⁰ Uo. 55–61.

⁶¹ 1896. évi XXXIII. tc. 148. §.

szemben csak előzetes letartóztatást lehetett foganatba venni.⁶² Külön kiemelés érdemel a nyomatékos gyanú kérdése. A nyomatékos gyanú követelménye azt fejezi ki, hogy magához a letartóztatáshoz szintén szükséges a nyomatékos gyanú, mivel kihallgatás után nyomatékos gyanú alatt csak az állhat, akit az már a kihallgatás előtt is terhelt. Ha a letartóztatott szabadlábra került, akkor az nem azt jelenti, hogy nyomatékos gyanú nélkül lett letartóztatva, hanem azt fejezi ki, hogy a terhelti védekezés vagy eloszlatta a nyomatékos gyanút vagy ha ez nem is történt meg, de a vizsgálati fogság elrendelésének törvényben meghatározott okai nem álltak fenn vele szemben.⁶³ A nyomatékos gyanú egyébként az egyszerű gyanú és a jogi bizonyosság között helyezkedik el, többnek mutatkozik, mint az előbbi, bár nem tekinthető bizonyosságnak. A gyanú erejét alapvetően a terhelt tények száma és az ezek közti korreláció erőssége adja meg.⁶⁴

Érdemes górcső alá venni a 149. § is. A 149. § első bekezdése leszögezi, hogy ha a vád tárgya halállal vagy életfogytig tartó fegyházzal büntetendő cselekmény, a terheltnek szabadlábon hagyását csak a vádtanács engedheti meg. A vizsgálóbíró, ha ilyen büntett esetében a vizsgálati fogságnak elrendelését mellőzendőnek tartja, a vádtanácsnak indokolt előterjesztést tesz.⁶⁵ Erre a bekezdésre tekintettel kijelenthető, hogy a jogszabály nem írja elő még a legsúlyosabb bűncselekmények esetében sem a vizsgálati fogság imperatív alkalmazását. A 149. § sem rögzített kivételt, mivel a vádtanács dönthet a terhelt szabadlábon hagyásáról is, továbbá megállapítható, hogy a vádtanács döntési joga fakultatív természetű. A vádtanács itt tulajdonképpen biztosítéki funkciót tölt be arra az esetre nézve, ha valamely súlyos bűncselekmény esetében a vizsgálóbíró mégis elrendelte volna a terhelt szabadon bocsátását veszélyeztetve az eljárás eredményességét. Így a terhelt csupán kivételes esetben mentesülhetett a vizsgálati fogság alól rendkívüli enyhítő körülmények folytán vagy ha bizonyos volt, hogy nem kell szökésétől tartani. Az első bekezdésről megállapítható mindezek alapján, hogy az a társadalom védelmét szolgálta.⁶⁶

Ugyanezen szakasz második és harmadik bekezdése szintén garanciákat rögzítenek, azonban itt a védelem fókuszában a terhelti személyes szabadság állt. A második és harmadik bekezdés a terhelt szabadságához fűződő érdekét oltalmazza. Jelentéktelenebb deliktumok esetében ugyanis aránytalan lett volna

⁶² BALOGH–EDVI–VARGHA i. m. 625.

⁶³ Uo. 625–626.

⁶⁴ Uo. 8.

⁶⁵ 1896. évi XXXIII. tc. 149. §.

⁶⁶ BALOGH–EDVI–VARGHA i. m. 624–625.

a terhelt szabadságának megvonása, így a pénzbüntetéssel büntetendő vétségek tekintetében vizsgálati fogsággal élni a terhelttel szemben nem lehetett. Ez indokolatlan lett volna, hiszen a szabadság előzetes korlátozása csak akkor mutatkozhat indokoltnak, ha potenciálisan szabadságvesztést lehet kiszabni.⁶⁷

Az utolsó bekezdés kiindulási pontja ehhez hasonló, bár ez a csekély súlyú bűncselekményre vonatkozott. Így általában az ilyen cselekmények kapcsán nem volt helye előzetes letartóztatásnak és vizsgálati fogságnak. Kivételt képezett ezen szabály alól a visszaesés.⁶⁸

A vizsgálati fogság tekintetében a 150. szakasz rögzítette, hogy „a vizsgálati fogságot a vizsgálóbíró, esetleg a vádтанács vagy az ítélebíróság rendelheti el. Az elrendelésnek mindig írott határozatban kell történnie.”⁶⁹ A vádтанács és az ítélebíróság kivételesen határozhatott ezen kényszerintézkedésről. A vádтанács, mint elsőfokú vagy mint másodfokú bíróság, az ítélebíróság pedig az ítélelhozzatal előtt vagy azután rendelhetett el vizsgálati fogságot.⁷⁰

A vizsgálati fogság időtartama a 159. szakasz szerint legfeljebb három hónap lehetett és egy hónappal volt meghosszabbítható.⁷¹ Megfigyelhető volt a korabeli büntetőeljárások tekintetében egy olyan helytelen gyakorlat, amikor a vádтанács elnöke a nyomozás alapján készített vádirat benyújtását követően vizsgálati fogságot rendelt el, habár a vizsgálat nem is volt indítványozva és a fogság csupán a terhelt szabadlábra helyezésének elkerülésére szolgált. Ez a 256. § hivatkozással történhetett, miszerint a vádтанács elnöke a vádirat előterjesztését követően azonnal határoz az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság indítványának kérdésében, viszont ez az indokolás nem veszi azt figyelembe, hogy vizsgálati fogság csak vizsgálat okán rendelhető el és az ilyen módon történő eljárás törvényellenes is volt.⁷²

Az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság esetében a törvény megengette a perorvoslatok lehetőségét is, mivel az állampolgárok életébe ezek a kényszerintézkedések mind az anyagi, mind erkölcsi érdekeket érintő hatványozott beavatkozást jelentenek és kihatással vannak a polgárok személyes szabadságára is. Ezen kényszerintézkedésekkel szemben benyújtott felfolyamodások tekintetében köteles volt a vádтанács két napon belül határozat hozni

⁶⁷ Uo. 625.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ 1896. évi XXXIII. tc. 150. §.

⁷⁰ BALOGH–EDVI–VARGHA i.m. 629–630.

⁷¹ 1896. évi XXXIII. tc. 159. §.

⁷² BALÁS P. Elemér: Az előzetes letartóztatás tartamának kérdéséhez. *Jogtudományi Közöny*, 1912/31. 271.

a beérkezéstől számítottnak, illetőleg a felek meghallgatására is határnapot tűzhetett, ha ezt indokoltnak tartotta. A határnapot szintén kétnapos *terminus* során kellett megadnia a vádtanácsnak. A felfolyamodást soron kívül kellett elintézni. A kitűzött határnapon döntő határozatot kellett hozni. A szigorú kétnapos határidő azért volt indokolt, hogy nehogy a vádtanács szükségtelen késlekedése a jogintézmény gyakorlati élet csorbítsa. A 378. § szerint a vizsgálati fogságot vagy előzetes letartóztatást fenntartó határozattal szemben további jogorvoslással lehetett élni.⁷³

Kiemelendő, hogy az állam az alaptalanul elrendelt vizsgálati fogság és előzetes letartóztatások vonatkozásában kártérítési kötelezettséget vállalt. A magyar bünvádi perrendtartás ugyanis ekkor Európában egyedülállóan nem csupán az ártatlanul, de az alaptalanul elítéltek számára is kárpótlást biztosított. Ez egyúttal hozzájárult a kényszerintézkedések megfontoltabb alkalmazásához és számuk csökkenéséhez.⁷⁴ A jogalkotó a kártalanítás szabályainak a Büntető perrendtartásba emelésével gyakorlatilag materiális joganyagot emelt a büntető eljárási jog szabályai közé. Az állami kártalanítás elve nem csupán büntetések, de a jogtalan előzetes letartóztatás és vizsgálati fogság körében is garantálva volt. A törvény XXXI. fejezete kizárólag a bírósági döntések reparációjáról rendelkezik és nem határoz meg kompenzációt a közigazgatási hatóságok által hozott sérelmes büntető intézkedéseinek esetére.⁷⁵ Az 576. § meghatározza, hogy a vád alól jogerősen felmentett vagy azon személy akivel szemben az eljárást megszüntették kártalanítást akkor követelhetett, ha a vád tárgyát képező cselekményt nem ő követte el vagy nem az nem is valósult meg vagy pedig ugyan elkövette, de az a Büntető Törvénykönyv szerint nem büntethető. Az 577. § kizárja a kártalanítást a kényszerintézkedések függvényében, ha a terhelt ezek időtartama alatt szökést kísérelt meg vagy megszökött, ha hamis önfeljelentést vagy hamis beismerő vallomást tett, illetőleg ha *collusiot* kísérelt meg, vagyis a bizonyítást megpróbálta megnehezíteni vagy ellehetetleníteni.⁷⁶ Ezáltal az aggályosnak tekinthető esetek kizárásra kerültek és a valóban ártatlanok sérelmei sem forogtak pénzügyi szempontból veszélyben, így azoktól megvonta

⁷³ BALOGH–EDVI–VARGHA i. m. 631–632.

⁷⁴ FAYER László: *A magyar bünvádi perrendtartás vezérfonala*. Budapest, Franklin Társulat, 1905. 11.

⁷⁵ DOLESCHALL Alfréd: A Bünvádi perrendtartás XXXI. fejezetének kritikai ismertetése. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1900/6. 132–134.

⁷⁶ Uo. 140.

a jogszabály a sérelmek kiegyenlítését, akik a kényszerintézkedést szándékos magatartásukkal idézték elő.⁷⁷

Az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság a szabadságvesztés-büntetés időtartamából az 506. § rendelkezései alapján levonható volt.⁷⁸ Az 1913. évi VII. törvénycikkben szereplő fiatakorúak fogházi őrizet alá helyezése tekintetében beszámítás nem alkalmazható, hiszen bár hasonló intézményekről van szó, azonban a fiatakorúak őrizete eltérő célokat szolgált a Büntető perrendtartásban szereplő kényszerintézkedésekhez képest. Ezt a Kúria 1914-ben született, 7230 B. sz. ítélete döntötte el.⁷⁹

5. Összegzés

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a 1896. évi XXXIII. törvénycikk tekintettel volt a személyes szabadságra, mint alapvető jogosultságra, illetve ebben a korban már ismeretesek voltak az alapjogok és polgári államban már élt a jogegyenlőség is. A Büntető perrendtartást bár többször módosították, azonban kiemelkedő jelentőségű volt, hiszen európai színvonalú törvény volt, még XXI. századi mércével is figyelemre méltó. Javarást érdemesültek benne a ma is ismert büntetőjogi alapelvek és a személyes szabadság garanciái is fellelhetőek benne. Mindezek alapján elmondható, hogy a magyar jogfejlődés kiemelkedő alkotása volt ez a jogszabály.

⁷⁷ Kártalanítás az ártatlanul szenvedett előzetes letartóztatás, vizsgálati fogság és elítélés esetén. *Jogtudományi Közlöny*, 1895/34. 266.

⁷⁸ 1896. évi XXXIII. tc. 505. §.

⁷⁹ EÖRDÖGH Árpád: Beszámítható-e a fogházi őrizetben töltött idő a fogházbüntetésbe. *Jogtudományi Közlöny*, 1915/21. 260–261.

A KÖRNYEZETKÖZPONTÚ IRÁNYÍTÁS EGYHÁZI SZERVEZETEKNEÉL VIZSGÁLT ALKALMAZÁSI LEHETŐSÉGEI NÉMET PÉLDÁK ALAPJÁN

BARTL Bálint*

1. Bevezetés

Jelen tanulmány¹ vizsgálódási köre egy olyan kutatási kérdésegütttest analizál, amely a nem vállalati (elsősorban egyházi) szervezetek környezetközpontú, fenntartható működésére irányul. Előjáróban csatlakozhatunk azon megállapításhoz, amely szerint a hazánkban működő vallási közösségek lényegi ismerve, hogy a hitéleti tevékenység mellett a közfeladatokból is részt vállálnak, így a környezetvédelmi tevékenységből is.² Úgy vélem, az egyházi jogalanyiség jellegéből³ fakad az az elvi lehetőség, hogy részt vegyen egy önszabályozó rendszerben, bevezessen egy környezetközpontú irányítási szisztémát.

A jelen tanulmányban folytatott vizsgálat elsődlegesen a német egyházi szervezeteknél alkalmazott gyakorlatokat igyekszik feltárni. Radácsi László hívja fel a figyelmet arra a tényre, hogy az egyéb szervezetek eltérnek az úgynevezett profitorientált vállalati szervezetektől, de a vállalatokra kialakított technikák igenis nagyon hasznosak lehetnek más szervezetek számára is.⁴ E megállapítás

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

¹ Jelen tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² KÖBEL Szilvia: A lelkiismereti és vallásszabadság néhány aktuális alkotmányossági kérdése Magyarországon. In: TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- És Jogtudományi Kar – Patrocinium Kiadó, 2023. 89.

³ CSIZINÉ SCHLOSSER Annamária: *Az egyházi jogi személy a régi és az új egyházügyi törvényben*. Budapest, L' Harmattan – Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola, 2012. 19–20.

⁴ RADÁCSI László: *Felelős és fenntartható vállalat*. Budapest, Saldo, 2021. 21–22.

bizakodásra adhat okot kutatási hipotézisem tekintetében, amely szerint egy, főképp a vállalati szférában elterjedt környezetközpontú irányítási rendszer egyházi szervezetek esetében is bevezethető, alkalmazható és eredményes, hatásos lehet. Ehhez kapcsolódik azon német tanulmányban is olvasható megállapítás, amely szerint egy ilyen típusú rendszer bevezetésének számos előnye lehet: „egyrészt növekedhet az egyházi szervezetek hitelessége és átláthatósága [...], amelyhez a profitorientált vállalatok e téren szerzett tapasztalatai is hozzájárulnak, másrészt pedig gazdagodik az üzleti közösségek társadalmi felelősségvállalással összefüggő szemlélete az altruista és karitatív vallási etikai elveivel.”⁵ Megjegyzendő, hogy Alexander Moutchnik más tanulmányában is hasonló véleményre jut.⁶ Vagyis megállapíthatjuk, hogy mindkét szféra (egyházi és vállalati) számára rendkívül előnyös, ha a környezetközpontú irányítás teret nyer az egyházi szervezetek életében.

A tanulmány keretében vizsgált egyházi önszabályozás nélkülözhetetlen eleme egy környezetközpontú irányítási rendszer kialakításának, amelyhez szorosan kapcsolódik az a megállapítás, amelynek értelmében az egyházi szervezetek önállóak, felügyelet nélkül működnek.⁷

Kiindulási hipotézisemhez, az egyházi környezetközpontú irányítási rendszerek analizálásához mintaként szolgálhat az EMAS (*The Eco-Management and Audit Scheme*, továbbiakban: EMAS) rendszere, valamint az ISO 14001, a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet által létrehozott nemzetközi szabványrendszer; utóbbit a tanulmány későbbi részében vizsgálom részletesen, külön fejezetet szentelve az egyházi szervezetek tapasztalataira a szabvány kapcsán. Korábbi tanulmányaimban⁸ részletesen ismertettem e szisztémákat, de egy rövid bekezdés erejéig ezen írásban is kitérek rájuk.

⁵ Alexander MOUTCHNIK: Environmental and Quality Management Systems and Standards of Churches and Religious Organizations. *Uwf UmweltWirtschaftsForum*, vol. 24, no. 4. (2016) 411.

⁶ Alexander MOUTCHNIK: Qualitäts-, Umwelt- und Nachhaltigkeitsnormen in kirchlichen Einrichtungen. In: Joachim DRUMM – Stefanie OEBEN (Hrsg.): *CSR und Kirche: Die unternehmerische Verantwortung der Kirchen für die ökologisch-doziale Zukunftsgestaltung*. München, Springer Gabler, 2022. 298.

⁷ Vö. SCHANDA Balázs: Vallási közösségek – a közjog és a magánjog alanyai. In: POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Quaerendo et Creando: Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 494.

⁸ BARTL Bálint: *Környezetközpontú irányítási rendszerek az egyházjogban*. Budapest, Petrecz Sándor Alapítvány Kiadó, 2023.; BARTL Bálint: Az Európai Unió Környezetvédelmi Vezetési és Hitelesítési Rendszerének fenntarthatósági perspektívái. *Iustum Aequum Salutare* 2022/4. 111–124.; BARTL Bálint: A környezetközpontú vállalatiirányítási rendszerek egyes magánjogi perspektívái. In: BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS, Anett (szerk.) *A tudomány kertjéből: Válogatott doktorandusz tanulmányok*. Budapest, Pázmány Press, 2022. 11–27.

EMAS rendszer alatt az Európai Unió környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerét értjük. Megjegyzendő, hogy a fenntarthatóság és az önszabályozás folyamataihoz szorosan kapcsolódik az EMAS, amelyet az Európai Unió (a továbbiakban: unió) másodlagos jogforrásban, rendeletben⁹ szabályoz. Az EMAS szerinti környezetvédelmi vezetési rendszernek az alábbiakat kell tartalmaznia:

- szervezeti felépítést,
- a tervezési tevékenységeket,
- a felelősségi köröket,
- az eljárásokat,
- a környezeti politika kidolgozásának, bevezetésének, megvalósításának, vizsgálatának és fenntartásának folyamatait és eszközeit,
- valamint a környezeti tényezők kezelését.¹⁰

Továbbra is érdemes figyelemmel lenni az EMAS rendelet értelmező rendelkezésére, amely számos fogalmat meghatároz, és amelyek közül számunkra a szervezet mint fogalmi kör bír kiemelkedő jelentőséggel:

„[„szervezet”]: a saját funkciókkal és igazgatással rendelkező, Közösségen belüli vagy kívüli társaság, vállalat, cég, vállalkozás, hatóság vagy intézmény, vagy ezek része, vagy kombinációja, függetlenül attól, hogy jogi személyiséggel rendelkezik-e, illetve a közjog vagy a magánjog alá tartozik-e”¹¹

E fogalom ismérveibe tökéletesen illeszkedik az egyházi szervezetek karakterisztikája: saját funkciókkal és igazgatással, intézményi jelleggel rendelkeznek, illetve a közjog ‘alá tartozó’ jogalanyok. Megjegyzendő azonban e szempontok ellenére, hogy hazánkban nem elterjedt az egyházi szervezetek környezetközpontú működése, ilyen típusú rendszerekkel elsősorban nyugati országokban, elsődlegesen Németországban találkozhatunk.¹² (E tény inspirálta a tanulmány

⁹ 1221/2009/EK rendelet (2009. november 25.) a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről és a 761/2001/EK rendelet, a 2001/681/EK és a 2006/193/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 304., 2011.11.22. (a továbbiakban: EMAS rendelet).

¹⁰ 1221/2009/EK rendelet I. fejezet, 2. cikk, 13. pont

¹¹ Uo. I. fejezet, 2. cikk 21. pont

¹² Vö. a ‘*Grüner Gockel*’ vagy ‘*Grüner Hahn*’ (a továbbiakban: ‘zöld kakas’) a németországi egyházi létesítmények környezetközpontú irányítási rendszerével, amelynek alapjait a Württembergi Evangélikus Egyház dolgozta ki 2000-ben.

címét, amely bizonyos német gyakorlatok implementálásának felvázolására vállalkozik). Álláspontom szerint mégis kiemelendő és a vallásszabadság lényeges eleméhez kapcsolódik, hogy az azonos vallású személyek szervezeteket, mégpedig jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket hozzanak létre.¹³ E szervezetalakítási szabadság néhány német példa kapcsán nyeri el jelentőségét.

2. Az egyházi szervezetek hazai szabályozási kapcsolódása

Előljáróban szükségesnek mutatkozik a hazánkban bevett egyházak fogalmának összevetése az EMAS rendelet szervezetfogalmával. Mindez azért is jelentős, mivel a bevett egyházak különleges társadalmi szereppel és speciális működési rendeltetéssel rendelkeznek. Azon kérdésre, hogy miért a bevett egyházak vallási közösségével kezdem a vizsgálatot, e tanulmányban egy későbbi része ad majd választ. A vizsgálathoz kiinduló jogszabályunk az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.). Megjegyzendő, hogy az Ehtv. általánosságban a vallási közösségek környezetvédelmi tevékenységét már a preambulumban olyan tevékenységnek minősíti, amellyel azok jelentős szerepet töltenek be az ország és a nemzet életében.¹⁴ Kiemelendő azonban, hogy jelen tanulmányban csupán alaki oldalról vizsgálom az egyházi szervezeteket, a tartalmi-kanonjogi szabályokat más tanulmányaimban mutattam be.¹⁵

Nélkülözhetetlen az elemzéshez továbbá a társasági jog bizonyos szintű szemléltetése is, ugyanis az egyházi jogi személy és az egyházi jogi személy által létrehozott gazdasági társaság két különböző jogalany.¹⁶ Míg a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alatt az Ehtv. a vallási egyesületet, a nyilvántartásba vett egyházat, a bejegyzett egyházat és a bevett egyházat érti,¹⁷ addig egyházi jogi személy az Ehtv. értelmében a bevett egyház, a bejegyzett egyház és a nyilvántartásba vett egyház, továbbá azok belső egyházi jogi személye.¹⁸ A jogszabály azonban egyértelművé teszi, hogy nem minősül belső egyházi jogi személynek a bevett egyház, a bejegyzett egyház, illetve a

¹³ SCHANDA i. m. 494.

¹⁴ Ehtv. Preambulum.

¹⁵ Vö. BARTL (2023) i. m.; BARTL (2022) i. m.

¹⁶ Ehtv. 3/C alcím – Az egyházi jogi személy.

¹⁷ Ehtv. 7. § (2) bekezdés.

¹⁸ Ehtv. 10. §.

nyilvántartásba vett egyház által létrehozott gazdasági társaság, alapítvány és egyesület.¹⁹ Differenciált szabályozással találkozhatunk ezek alapján az Ehtv-ben, amely különös szabályokat is meghatároz a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség²⁰ és az egyházi jogi személy²¹ működésének feltételeire.

A környezetvédelmi tevékenység kapcsán két egyházi jogi személyt emelt ki a jogalkotó, mégpedig a bevett egyházakat és belső egyházi jogi személyeiket.²² Schanda Balázs hívja fel rá a figyelmet, hogy a bevett egyházak közjogi testületek, amely szimbolikus rangot, a magánjogi jogalanyoktól való megkülönböztetést jelent.²³

„Ezen jogi személyek vonatkozásában nem minősül gazdasági-vállalkozási tevékenységnek a környezetvédelmi tevékenység folytatása,²⁴ a környezetvédelmi tevékenységet [...] szolgáló immateriális jószág, tárgyi eszköz és készlet értékesítése,²⁵ valamint a környezetvédelmi tevékenységhez [...] kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásnyújtás, az ilyen tevékenységet szolgáló eszköz nem nyereségszerzési célú hasznosítása.”²⁶

(Mint majd olvasható, számos német példa mutat utat az egyházi szervek környezetközpontú beszerzéséhez is). Érdekes megkülönböztetést jelent a bevett egyházak és a más vallási tevékenységet végző szervezetek distinkciója.²⁷ E körben kutatási kérdést vet fel, hogy a megkülönböztetett jogalanyok egyaránt működtethetnek-e környezetközpontú irányítási rendszert, ugyanis megállapítható, hogy az EMAS rendelet szervezetfogalma nem él e tekintetben különbségtétellel.

Ezen szabályok alapján kimondhatjuk, hogy az Ehtv. ‘zöld utat ad’ az egyház környezetvédelmi tevékenységének, azokhoz bizonyos vagyoni jogosultságokat – noha számviteli fogalmak használatával – engedélyezve.

¹⁹ Ehtv. 11. § (3) bekezdés.

²⁰ Ehtv. 7. alcím.

²¹ Ehtv. 7/A. alcím.

²² Ehtv. 23/A. § (5) bekezdés.

²³ SCHANDA i. m. 491.

²⁴ Ehtv. 23/A. § (5) bekezdés a) pont.

²⁵ Uo. e) pont.

²⁶ Uo. f) pont.

²⁷ SCHANDA i. m. 496. A hatályos Ehtv. szerint a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség négy különböző nevesített formációja.

Az Ehtv. ‘megengedi’ továbbá a környezetvédelmi tevékenységhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásnyújtást, valamint az ilyen tevékenységet szolgáló eszköz nem nyereségszerzési célú hasznosítását is. Azonban az a konklúzió vonható le e körben, hogy az Ehtv. szabályaiban a bevett egyházak egyfajta kiemelkedő szerepet kapnak a környezetvédelmi szabályozás tekintetében. Egyértelműnek látszik, hogy a jogalkotó kiemelt társadalmi szerepük okán biztosítja ezen garanciákat számukra. Mégis a környezetvédelmi tevékenység folytatása, *inter alia* egy környezetközpontú irányítási rendszer bevezetése – álláspontom szerint – más vallási közösségek számára is nyitva áll.

E gondolatmenet alátámasztására analógia útján példaként említhető az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) azon megállapítása, amely szerint „[a] közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető alkotmányosan függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától”.²⁸ Bár a környezet védelme és a környezetközpontú irányítási rendszerek bevezetése iránti igény nem minősül alapvető jognak, ellentétben a közösségi vallásgyakorlás szabadságával. Az AB azonban egyértelművé teszi, hogy az utóbb említett alapvető jog nem köthető szervezeti formához. E körben pedig úgy vélem, hogy a környezetközpontú irányítás sem függhet a szervezeti formához való kötöttség feltételétől. A határozat utal arra is, hogy a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályok szerint „[az] egyházi jogi személy elláthat minden olyan [...] tevékenységet, amelyet törvény nem tart fenn kizárólag az állam vagy állami szerv számára”. Továbbá a „[nem] kizárólag az állam számára fenntartott tevékenységet azonban bárki, s így a nem egyházként működő vallási közösségek is elláthatják, ha a tevékenységre előírt feltételeknek eleget tesznek.”²⁹

3. Egyházi szervezetek környezetközpontú irányítása és a teremtésvédelem

Az egyházi szervezetek környezetközpontú irányítása szoros kapcsolatban áll a teremtett világ megóvásának a kötelezettségével. Megjegyzendő, hogy Ferenc pápa a *Laudato si'* kezdetű enciklikájának közzétételével először jelenítette meg az ökológiai kihívás összetett témáját egy pápai tanítólevél szintjén.³⁰ A

²⁸ 8/1993. (II. 27.) AB határozat II. 1. pont.

²⁹ Uo 3. pont.

³⁰ Thomas HEINE: Wer jetzt keine Zeit für Nachhaltigkeits hat, wird scheitern und seine Glaubwürdigkeit verlieren. – CSR und nachhaltiger Einkauf in kirchlichen Institutionen. In: Joachim DRUMM – Stefanie OEBEN (Hrsg.): *CSR und Kirche: Die unternehmerische*

Szentatya 2023. október 4-én közzétett egy 73 pontból álló apostoli buzdítást is *Laudate Deum* néven, amely az éghajlati válság elleni fellépést szorgalmazza, valamint elítéli a klímaváltozás tagadását is. Az említett apostoli buzdításban a Szentatya kiemeli az alulról szerveződő tevékenységeket. Ezen okból rendkívül fontos, hogy az egyházközségek, egyházközösségek életében is megjelenjen a 'zöld szemlélet'. E megállapításokhoz kapcsolódik, hogy az egyházak már azelőtt, hogy a fenntarthatóság a keresztény szociális etika vezérelvévé vált volna, a környezethez méltányosan viszonyuló, fenntartható gazdaság elérésére törekedtek. Az egyházi környezetközpontú irányítás teremtésvédelmi megalapozás azért bír kiemelkedő jelentőséggel, mivel a német példák, amelyeket e tanulmány bemutat, mind szoros kapcsolatban állnak a teremtés védelmével, amely cél nélkül ezen 'gyakorlati megvalósításokat' – álláspontom szerint – el sem lehet képzelni.

4. Német jogi gyakorlatok a környezetközpontú irányítás kapcsán

Amint korábban említésre került, az egyházi szervezetek környezetközpontú irányítása egyre elterjedtebb világszerte. Egy német tanulmány hívja fel a figyelmet arra a tényre, hogy a szolid, fenntartható növekedés³¹ és az erőforrások észszerű felhasználása mára már egy szervezet irányítási rendszeréhez tartozik, legyen szó akár az anyag, az energia vagy a munkaerő hasznosításáról.³² Ehhez kapcsolódik azon megállapítás, hogy kiemelten fontos célkitűzés az energia- és erőforrás-fogyasztás csökkentése az egyházakban és létesítményeikben, intézményeikben, valamint a beszerzések ökológiai és szociális, ha tetszik fenntarthatósági szempontok alapján történő átszervezése.³³

Milyen 'eszközök' kellenek mégis ahhoz, hogy a környezetközpontú irányítás hatékony és ismert legyen az egyházi szervezeteknél? Jogi szempontokat vizsgálva beszélhetünk végrehajtási segédletekről és iránymutatásokról, oktatási-nevelési szempontból pedig képzési és tanácsadói szolgáltatásokról,

Verantwortung der Kirchen für die ökologisch-soziale Zukunftsgestaltung. München, Springer Gabler, 2022. 315.

³¹ Észszerűbb azonban a fenntartható fejlődés fogalmi használata.

³² HEINE i. m. 314.

³³ Uo. 319.

valamint a vallási és egyházi intézmények és szervezetek közötti tapasztalat- és információcseréhez szükséges platformok és fórumok létrehozásáról.³⁴

A környezetközponitú irányítási rendszerekben jelentős szerepet kapnak a munkavállalók, vagyis a szervezethez tartozó személyek, illetve kiemelten hangsúlyos ezen személyek szemléletének a formálása is. Megállapítható, hogy a német katolikus és evangélikus egyházak a legjelentősebb német munkáltatóknak számítanak, rendkívül nagy beszerzési aránnyal a papírtól a számítógépekig, az autókig, az építőanyagokig, a bútorokig, egyenruhákig a tisztítószereken, élelmiszereken és virágokon át az elektromos áramig és a vízig. E megállapítás kapcsán két fontos tény jegyezhető meg: az említett egyházakban jelentős munkavállalói létszám szemléletformálása lehetséges, továbbá – ahogy egy német tanulmány is megerősíti – az egyházi közbeszerzés rendkívüli lehetőségeket rejt magában az éghajlatváltozás elleni fellépés és a fenntartható fejlődés erősítése terén.³⁵ Az említetteken kívül szervezhetőek különböző szakmai programok, projektek is, amelyeknek a célja a tájékoztatás a különböző egyházi fenntartható termékekről, továbbá szükséges e ponton kitérni az értékes gyakorlati tanácsadás jelentőségére is.³⁶ Bár vállalati szintű cégcsoportról van szó, de a német Bosch GmbH vállalati fenntarthatósági gyakorlatából – álláspontom szerint – sok elem implementálható a vallási szervezetek gyakorlatába is. E körben megjegyezhető, hogy a felelősségteljes magatartás túlmutat a jogi követelményeknek való megfelelésen, és ezért különösen pozitív hatással lehet a belső és külső érdekelt felek, például a munkavállalók, a befektetők, az ügyfelek, a nem kormányzati szervezetek vagy a hatóságok közötti kapcsolatokra.³⁷ E megállapításhoz kapcsolódva létrehozható minden szervezetenél egyfajta fenntarthatósági iroda, amelynek a szervezeti elhelyezkedése a központi kommunikációs osztályon belül alakítható ki.³⁸ Ezen szervezeti átalakítás megfelelő kommunikációs lehetőséget jelenthet mind ‘belsőleg’, mind ‘külsőleg’ egyaránt. A jogi oldalát tekintve ezen elgondolásoknak – álláspontom szerint – különböző belső szabályzatok módosítása válhat szükségessé, illetve különböző utasításokat kell kiadni az említett szervezeti változáshoz. Kiemelendő továbbá, hogy az egyházkerület környezetvédelmi programot

³⁴ MOUTCHNIK (2022) i. m. 298.

³⁵ HEINE i. m. 315.

³⁶ Uo. 318.

³⁷ Bernhard SCHWAGER: Bosch-Gruppe: Organisation und Ausrichtung ser internen CSR-Kommunikation. In: Riccardo WAGNER et al. (Hrsg.): *CSR und interne Kommunikation: Forschungsansätze und Praxisbeiträge*. Berlin, 2017. Berlin–Heidelberg, Springer 2017. 311.

³⁸ SCHWAGER i. m. 311.

is elfogadhat, amely a környezetközpontú irányítási rendszer vagy szabvány bevezetésére irányul. Így tett 2015-ben a teltow-zehlendorfi egyházkerület öszi zsinata is, amely a berlin-brandenburg-sziléziai evangélikus egyházkerület környezetvédelmi programját vette alapul, és sikeresen csatlakozott a német zöld kakas rendszerhez.³⁹

Kiemelendő, hogy Németországban egyes egyházi szervezetek már saját beszerzési szabályzattal is rendelkeznek. Ezen szabályzatok némelyike konkrétan meghatározott követelményeket vagy minimumajánlásokat tartalmaz a tisztességes és társadalmilag felelős beszerzés megvalósítására. Mindez azt jelenti, hogy mára már létezik olyan jogi keret (ez esetben belső normatív utasítások, szabályozók), amely támogatja az egyházi intézményeket a fenntartható beszerzésre irányuló törekvésekben.⁴⁰

Ehhez kapcsolódva szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy kialakíthatóak ellenőrző listák és iránymutatások a fenntartható beszerzés létrehozásához.⁴¹ E körben hangsúlyos, hogy a környezetirányítási rendszerek segítenek a környezeti hatásokat feltárásában és a lehetséges üzleti megtakarítások azonosításában.⁴² E megállapítás kapcsán rögtön indokolt rámutatni, hogy az üzleti szó távol áll az egyházi szemlélettől, azonban hangsúlyos, hogy ezen rendszerek kialakítása kifejezetten fontos plébániák és egyházi intézmények tekintetében, mert ezen egyházközségek fűtési energiát, áramot és vizet fogyasztanak, üvegházhatású gázokat bocsátanak ki, épületeket kezelnek és termékeket vásárolnak.⁴³ Megállapítható a kifejtettek alapján, hogy az egyházi szervek is részt vesznek üzleti folyamatokban. De felmerülhet a beszerzés során a leggyakoribb ruházati cikkek szabványosítása is, amely azért bír kiemelkedő jelentőséggel, mert a követelmények összevonása lehetővé teszi a gyártók számára, hogy személyre szabott és testreszabott termékeket hozzanak létre, amelyek így megfelelnek saját ökológiai és szociális követelményeiknek. Ezen szabványosítási megoldás összhangban áll azon jogi törekvésekkel, amelyek a beszállítói körrel összefüggő kockázatelemzést követelik meg.⁴⁴ Az egyházaknak árukat szállító és

³⁹ MOUTCHNIK (2022) i. m. 298.

⁴⁰ HEINE i. m. 316.

⁴¹ Uo. 319.

⁴² Uo.

⁴³ Uo.

⁴⁴ A fenntartható finanszírozás és az egységes vállalati felelősségvállalás ösztönzését szolgáló környezettudatos, társadalmi és szociális szempontokat is figyelembe vevő, vállalati társadalmi felelősségvállalás szabályairól és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2023. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2023. évi CVIII. törvény) 22. §.

szolgáltatásokat nyújtó kis- és középvállalkozások szintén tanúsíthatják irányítási rendszereiket.⁴⁵ Indokolt rámutatni arra a tényre is, hogy az egyházak és a karitatív szervezetek rendkívüli textilbeszerzési volumennel rendelkeznek, gyakorlatilag csupán az állam előzi meg őket. Ez a vásárlóerő lehetőséget nyújthat arra, hogy nagy mennyiségben igényeljenek fenntartható termékeket, és így döntő szerepet játszanak a jövő gyártási és beszerzési gyakorlatának az alakításában.⁴⁶ E megállapításhoz kapcsolódik, hogy a környezetbarát beszerzés területén támogathatóak olyan irányú törekvések is, amelyek az egyházi szférában tevékenykedő valamennyi intézmény és szervezet közötti cserére és együttműködésre – ahogy egy német tanulmány rámutat⁴⁷ – irányulnak.

Az egyház – jogi-szabályozási megvalósítási lehetőségeket vizsgálva – elfogadhat szervezeteire nézve kötelező erővel bíró dokumentumokat, normákat is. Thomas HEINE mutat rá, hogy a német ‘Nordkirche’ (Északi Egyház) volt az első protestáns regionális egyház 2015-ben Németországban, amely éghajlatvédelmi törvényt fogadott el, 2050-ig rögzítve széndioxid-semlegességre vonatkozó klímapolitikai céljait. E ‘törvény’ keretében az egyházkerületek vállalták, hogy egyházi adóbevételeik éves előirányzatának 0,8%-át klímavédelmi intézkedésekre fordítják a jövőben.⁴⁸

Szintén német példa erősíti meg, hogy létrehozható egy bizonyos ökumenikus beszerzési szervezet is meghatározott gazdasági társasági formában (például a hazánkban egyik legnépszerűbb gazdasági társasági formaként, korlátolt felelősségű társaságként),⁴⁹ amely a teljes egyházi szektort lefedve mind protestáns, mind katolikus oldalról támogathatja a fenntartható egyházi beszerzéseket.

Alapítható továbbá egy önálló jogi személy, gazdasági társaság is, amely – az imént említett beszerzésre ‘specializálódott’ jogi személytől eltérően – fő tevékenységként kifejezetten egyházi, karitatív és szociális célokat szolgálhat. E körben hangsúlyos, hogy a szociális, lelkipásztori és humanitárius projektek támogatására együttműködés alakítható ki az ellátási lánc területein. Annyiban azonban mégis hasonlítana e társaság az előző bekezdésben említetthez, hogy fő tevékenysége a tanácsadás mellett akár a beszerzés és a

⁴⁵ MOUTCHNIK (2022) i. m. 302.

⁴⁶ HEINE i. m. 321.

⁴⁷ Uo. 319.

⁴⁸ Uo. 317.

⁴⁹ Ahogy például a *Die Wirtschaftsgesellschaft der Kirchen in Deutschland* mbH (WGKD), vagyis a Németországi Egyházak Gazdasági Egyesülete mbH (WGKD), amelynek tagjai Németország egyházmegegyei, a Német Caritas Szövetség, a Németországi Evangélikus Egyház, az Evangélikus Diakóniai és Fejlesztési Szervezet és a Német Egyházi Elöljárók Konferenciája.

logisztika megszervezése is lehet. Megjegyzendő, hogy a német BEGECA mbH (*Beschaffungsgesellschaft für kirchliche, caritative und soziale Einrichtungen mit beschränkter Haftung*) 1996 óta nyújt egyházi szervezetek számára hasonló szolgáltatásokat Németországban.

Megállapítható a kifejtettek alapján az egyházi beszerzéseket vizsgálva, hogy a különböző termékkörökben a gyártókkal kötött keretmegállapodások révén legfőbb célja az lehet egy ilyen típusú külön szervezetnek, hogy különösen kedvező feltételeket érjen el az egyházi létesítmények és adott esetben a munkavállalók számára.⁵⁰ E mellett létrejöhet megállapodás olyan nagy gazdasági társaságokkal is meghatározott rendezvények tekintetében, mint az Abengoa nemzetközi vállalat, amely egy spanyol multinacionális cég a zöld infrastruktúra, az energia és a víz szektorában. A vállalat kiszámította a 2011. augusztus 16. és 21. között Madridban megrendezett, több mint egymillió fiatal részvételével lezajlott 2011. évi ifjúsági világnap üvegházhatású gázkibocsátásának teljes mennyiségét, amelyet önkéntes szén-dioxid-kibocsátási kreditekkel kompenzált, és amellyel fenntarthatóvá tette a rendezvényt.⁵¹ Fontos információ továbbá, hogy két baden-württembergi regionális egyház létrehozta a 'KSE Energie' nevű zöldenergia-beszállítót, amely az egyházakat, a diakóniai szervezeteket, valamint azok létesítményeit látja el energiával és zöldenergiával egyaránt.⁵² E megállapítás kapcsolódik a korábban írtakhoz, amely egy külön jogi személy létrehozását elemezte.

Kiemelendő továbbá a szervezeti-jogi kereteket vizsgálva, hogy 2011-ben létrejött a 'Klima-Kollekte', vagyis a keresztény egyházak széndioxid-kompenzációs alapja nonprofit korlátolt felelősségű társaságként (Klima-Kollekte 2021) abból a célból, hogy éghajlatvédelmi projekteket szervezzen a németországi egyházi közösségekben.⁵³ Látható a bemutatott példák alapján, hogy rengeteg beszerzési és szervezeti jogi nívum áll rendelkezésre nyugati országokban.

⁵⁰ HEINE i. m. 318

⁵¹ MOUTCHNIK (2022) i. m. 304.

⁵² Stefanie OEBEN: Auf Biodiversität und Artenvielfalt muss Rücksicht genommen werden. In: DRUMM–OEBEN (Hrsg.) i. m. 328.

⁵³ MOUTCHNIK (2022) i. m. 305.

5. Az egyházi szervezetek környezetközpontú irányítási törekvései és a fenntartható fejlődési célok

Jelen kutatás keretében szükséges szem előtt tartani a fenntartható fejlődés alapelvét is, mivel a szervezetek fenntartható működésének egyik fő célja, hogy megóvjuk teremtett világunkat a jövő generációi számára. Ehhez kapcsolódva kimondhatjuk, hogy a környezetközpontú irányítási rendszerek és szabványok egyházi szervezetek által történő bevezetése a fenntarthatóság mellett a jövő generációit is szem előtt tartja.⁵⁴ Moutchnik szintén felhívja a figyelmet a környezetközpontú irányítási rendszerek jelentőségére a közös fenntarthatósági célok elérésében.⁵⁵ Az egyházi szervezetek környezetközpontú irányítási törekvései összhangban állnak a fenntartható fejlődési célokkal (a továbbiakban: SDGs) is. A 12. cél nem más, mint a fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítását írja elő. E körben gondolhatunk a 12.5. részcélra, vagyis arra, hogy 2030-ig a hulladékképződés jelentősen csökkenjen a megelőzés, a csökkentés, az újrahasznosítás és az újrahasználat által. Fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy egyházi szervezetek kapcsán is kiemelt feladat az ösztönzés a fenntartható gyakorlatok alkalmazására és a fenntarthatósággal kapcsolatos információk jelentésekké való integrálására,⁵⁶ amelyet 12.6 rész cél rögzít. De ugyanígy előtérbe kerülhetnek az egyházi beszerzések során a 12.7 rész cél elvei is, amely szerint a fenntartható közbeszerzési gyakorlatok elősegítése hangsúlyos feladatot jelent a nemzeti szakpolitikákkal és prioritásokkal összhangban. Megállapíthatjuk, hogy az egyházi intézmények beszerzései kulcsszerepet játszanak a fenntartható fejlődésében. E körben kimondhatjuk, hogy a beszállítók közötti fenntartható beszerzés modelljének a korábban elemzettek szerinti kialakítása, megteremtése mindenképp úttörőnek számíthat.⁵⁷

Egy német tanulmány mutat rá arra, hogy közel 853.000 eurót takarítottak meg meghatározott egyházközségek és létesítményeik azzal, hogy tanúsított zöldáramot és földgázt vásároltak egyházi beszerzési csomagjaikon keresztül.⁵⁸ E megállapítás szorosan kapcsolódik az SDGs 7. céljához, amely a megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés mindenki számára történő biztosítását rögzíti. A cél értelmében ugyanis 2030-ig egyete-

⁵⁴ Vö. Alaptörvény P) cikk.

⁵⁵ MOUTCHNIK (2016) i. m. 416.

⁵⁶ Vö. 2023. évi CVIII. törvény.

⁵⁷ HEINE i. m. 320.

⁵⁸ Uo.

mes hozzáférést kell biztosítani a megfizethető, megbízható és modern energiaszolgáltatásokhoz,⁵⁹ valamint – elsősorban ugyan a fejlődő országokban – az infrastruktúra kiterjesztését és a technológia korszerűsítését is garantálni kell modern és fenntartható energiaszolgáltatások nyújtása céljából.⁶⁰

6. A szabványok jelentősége az egyházi környezetközpontú irányításban

Szintén egy német tanulmányban olvasható, hogy a vallási szervezetek és intézmények intenzív és eredményes működésének az alapjává váltak a különböző ISO irányítási szabványok a minőség és a fenntarthatóság területén.⁶¹ E megállapítás a korábbi évekhez képest haladást jelent a vallási szervezetek szabványosítási gyakorlatának az elterjedésében, ugyanis néhány évvel korábban még azt olvashattuk, hogy bár számos intézmény jött létre az egyházi szervezetek környezetközpontú irányításának a támogatására (például a már említett zöld kakas vagy az EMAS Plus rendszer, amely több mint 200 németországi protestáns és katolikus intézményben található meg⁶²), mégis e bátorító fejlemények ellenére a vallási szervezetek még mindig kívül maradnak azon főáramú tudományos és gyakorlatorientált vitákból, amelyek az irányítási rendszerek bevezetésével és szabványok alkalmazásával függenek össze. A szabványok elterjedése e körben azért is bír kiemelt jelentőséggel, mivel a környezetközpontú irányítási rendszerek bevezetésének az előszobáját jelenti egy nemzetközi szabványrendszer hatékony alkalmazása. Kiemelendő, hogy a 2000-es években az ISO irányítási rendszerszabványokat nemcsak a profitorientált szervezetek szolgáltatási szektorában vezették be, hanem számos nonprofit szervezetben és a közsférában is, többek között a bankok, tanácsadó ügynökségek, szállodák, egészségügyi központok, fegyveres erők és önkormányzati hivatalok területén.⁶³ A nemzetközi szabványok közül kutatásom szempontjából talán a legjelentősebb az ISO 14001-es számú, amely a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet által létrehozott nemzetközi szabványrendszert jelenti.

⁵⁹ SDGs 7.1

⁶⁰ SDGs7b.

⁶¹ MOUTCHNIK (2022) i. m. 297.

⁶² Uo. 298.

⁶³ Uo. 297.

Felhívom a figyelmet arra a megállapításra, hogy a ISO 14001 szabványnak az egyik legnagyobb hozadéka, hogy egy egységes nyelvezet kezd kialakulni a környezetközponitú irányítás terén (vö. a szervezet fogalma kapcsán leírtakkal), amely nemcsak a nemzeti jogszabályokban és egyéb szabályozókban jelenik meg, hanem a szabványnak a szabályozásba történő beépítéséhez vezetett Argentínában, Kanadában, Kínában, Mexikóban és Oroszországban.⁶⁴ E mellett a szabványosítás hozzájárul a szervezetek és az érdekelt felek közötti kommunikáció egyszerűsítéséhez egyfajta konszenzusos terminológia által.⁶⁵ Megállapítható, hogy a szabványt alkalmazó szervezetek egy ‘közös környezetvédelmi nyelvet’ beszélnek.

Kiemelten fontos e körben a vallási szervezetek hozzájárulása a környezeti nevelési programokhoz. Így például az ISO 14001 tanúsítvánnyal és EMAS-hitelesítéssel rendelkező baden-württembergi és bajor egyházi közösségek öko-tanácsokat adnak a híveknek, oktatási programokat, útmutatást nyújtanak az ökológiai vásárláshoz, valamint tanulmányi napokat és kampányokat szerveznek.⁶⁶ Ezen kampányokhoz a központi közigazgatás szervei, jellemzően a minisztériumok nyújthatnak hatékony támogatást.⁶⁷

Felhívom a figyelmet, hogy a környezetirányítási rendszerek bevezetése lehetővé teszi az egyházi tevékenység által okozott közvetlen környezeti hatások elemzését és más közvetett hatások analizálást, például a környezeti neveléshez való hozzájárulást vagy a környezeti problémák tudatosításának a jelentőségét.⁶⁸ De milyen hatásokról is beszélhetünk egyáltalán? A hivatkozott német tanulmány felhívja a figyelmet, hogy a baden-württembergi evangélikus egyház gyülekezetei számára készült ökológiai leltár és szolgáltatási útmutató számos példát tartalmaz olyan intézkedésekre, amelyek szinte bármely egyházi irányítási rendszerbe beépíthetők: Ilyen tipikusan a fűtési és villamosenergia-fogyasztás csökkentése; a személyzet, a gyülekezeti tagok és a zarándokok ‘fenntartható’ szállítása; a hulladékkezelés; a vízfogyasztás csökkentése; a megfogalmazott ökológiai beszerzési irányelvek alapján történő árubeszerzés és még sok más egyéb.⁶⁹ A körforgásos gazdaság jegyében nem idegen továbbá a viasztermékek újrahasznosítása sem.⁷⁰

⁶⁴ Uo. 303.

⁶⁵ MOUTCHNIK (2016) i. m. 413.

⁶⁶ Uo. 414.

⁶⁷ Vö. uo. 414.

⁶⁸ Vö. uo. 413.

⁶⁹ Uo. 303.

⁷⁰ Uo. 305.

Megemlíthető az ISO 26000 szabvány szerepe is, amely nem tanúsítási vagy szabályozási céloknak történő megfelelést szolgál ugyan, mégis útmutatást nyújt minden típusú szervezet számára, függetlenül azok méretétől vagy elhelyezkedésétől, és függetlenül a társadalmi felelősségvállalásuktól.⁷¹ Kimondható azonban, hogy mégis az önszabályozás hatékony eszköze lehet, példát mutatva más piaci és nem piaci szereplőknek.⁷²

Az ISO 9001 szabvány is segíti az egyházakat és a különböző vallási szervezeteket a költségek minimalizálását célzó stratégiák megfogalmazásával, szervezésével és ellenőrzésével. A rendszer bevezetése támogat továbbá mind olyan intézkedést, amely túlmutat a tisztán gazdasági szempontokon, és társadalmi és környezetvédelmi célokat is magukban foglal, mint például az energia és a víz takarékosabb felhasználása. Az ISO 9001 tanúsítvánnyal rendelkező vallási nonprofit szervezetek így javíthatják pénzügyi teljesítményüket, és egyúttal bővíthetik kapcsolataikat a releváns érdekcsoportokkal.⁷³

Szükséges felhívni egy fontos szempontra is a figyelmet: Egy környezetközpontú irányítási rendszer, esetlegesen egy szabvány bevezetése és hatékony alkalmazása nem a vallási eljárások szabványosítását jelenti.⁷⁴ A hitelesítés arra irányul, hogy egy ilyen típusú szisztéma mennyire illeszkedik az adott szervezet karakterisztikájához, de az nem terjedhet át a vallási procedúrák szintjére, mivel az – álláspontom szerint a német tanulmányban megfogalmazottakkal egyetértve – az egyházi integritást sértené.

Indokolt rámutatni arra is, hogy Németországban a katolikus egyházban az egyházmegyékben terjedt el jobban az EMAS szerinti hitelesítés egyházközségek helyett.⁷⁵ Fontos megállapítás ezzel összefüggésben, hogy a környezetközpontú irányítás mélyen beavatkozik az egyházközségek közigazgatási struktúrájába.⁷⁶ Kimondható, hogy a német tanulmány rugalmasabbnak ítéli meg a szabványok bevezetését, mint a környezetközpontú irányítási rendszerhez való csatlakozást és a rendszeres hitelesítést.⁷⁷ Szükséges e ponton felhívni a figyelmet a független, harmadik fél által végzett auditok jelentőségére is. Egy külső audit szerves része egy környezetközpontú irányítási rendszer-

⁷¹ Uo. 414.

⁷² Uo. 415.

⁷³ Uo. 302.

⁷⁴ Uo. 416.

⁷⁵ Uo. 326.

⁷⁶ OEBEN aaO. 326.

⁷⁷ Uo. 327.

nek, továbbá a külső és a belső szervezeti kommunikációt is erősítheti.⁷⁸ E körben megjegyzendő, hogy az EMAS szisztémájában nélkülözhetetlen a meghatározott időközönkénti auditálás, hitelesítés.⁷⁹ Egy környezetközpontú irányítási rendszer auditálási tevékenysége testesíti meg leghatékonyabban a fenntarthatóság alapelvét az adott vállalat életében. E megállapítást bizonyítja, hogy az ilyesfajta tevékenységben tetten érhető a számonkérhetőség, főképp a jogszabályok betartása által.⁸⁰ Kiemelendő azonban, hogy Németországban nincs elegendő auditor és auditáló szervezet az egyházi szervezetek hitelesítésére.⁸¹ Egy német tanulmány egyértelmű különbséget tesz a vállalati szférát és az egyházi szervezetet hitelesítő személyek, auditorok között. A már említett zöld kakas rendszer szerinti hitelesítők kapcsán pedig megállapíthatjuk, hogy azok jobban képesek átlátni az egyház működését.⁸² E gondolatból következik, hogy ha egy állam saját környezetközpontú irányítási rendszert alakít ki, az auditorai jobban képesek azonosulni a nemzeti szabályozásokkal, azokat jobban ismerik, így munkájuk is hatékonyabb lehet.

Mint korábban említettem, az ISO 14001 szabványon alapuló környezet-irányítási rendszerek bevezetésének a tapasztalatai az egyházak és vallási szervezetek számára kétféle hatás elemzését teszi lehetővé: egyrészt az egyházi tevékenységek által okozott közvetlen környezeti hatások vizsgálatát, illetve az olyan közvetett hatásokét, mint a környezeti neveléshez való hozzájárulás és a környezeti problémákkal kapcsolatos tudatosság növelése. A közvetlen hatások közé tartoznak a vallási szertartások és egyéb tevékenységek általános környezeti teljesítményének a javítását célzó intézkedések is.⁸³ Az ISO 14001 szabványnak az irányításra, a környezetvédelmi teljesítményre és más irányítási szabványokra gyakorolt hatását azonban csak hosszú távon lehet igazán jól értékelni.⁸⁴

⁷⁸ MOUTCHNIK (2016) i. m. 413.

⁷⁹ Vö. 1221/2009/EK rendelet III. fejezet, 6. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁸⁰ BÁNDI Gyula: Környezetvédelem, fenntartható fejlődés és integráció. In: HALUSTYIK Anna – KLICSU László (szerk.): *Cooperatrici veritatis. Ünnepi kötet Tersztyánszkyne Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 70.

⁸¹ MOUTCHNIK (2016) i. m. 416.

⁸² OEBEN i. m. 326.

⁸³ MOUTCHNIK (2022) i. m. 303.

⁸⁴ Uo.

7. Összegzés

Tanulmányomban az egyházi szervezetek környezetközpontú irányítási rendszereinek a lehetőségeit vizsgáltam meg. E vizsgálathoz nélkülözhetetlen a hazai egyházi szervezetek jogállását leíró szabályozás elemzése, a nyugati (német) példák átültetésének az analizálása, valamint a szabványok alkalmazási lehetőségei, amely mára már világszerte elterjedt az egyházi szervezetek körében. Úgy vélem, ha növekszik az e tanulmány körében elemzett egyházi szervezetek igénye a környezetközpontú irányítás bevezetésére és betartására, az erős társadalmi felelősségérzetet tanúsíthat, továbbá összhangban áll a piaci cégeknél már tapasztalható azon iránnyal, amely szerint a szervezeteknek is bizonyos társadalmi felelősségvállalási elveket és követelményeket kell követniük. Szükséges továbbá a jogi felülvizsgálat is, amely során kifejezetten az egyházi szervekre is megállapíthatóak különböző szabályok, segítve a környezetközpontú irányítás bevezetését.

Megállapítható azonban, hogy az környezetközpontú irányítási rendszerek még mindig nem rendelkeznek kellő népszerűséggel az egyházban és az egyházi szervezetek körében, amelynek a szükséges végrehajtási segédletek és iránymutatások, képzési és tanácsadói szolgáltatások, valamint a tapasztalat- és információcserére szolgáló platformok és fórumok vallási és egyházi intézmények és szervezetek közötti hánya az egyik fő oka. E körben a tudomány képviselőinek is kiemelt feladata, hogy népszerűsítse a környezetközpontú irányítási rendszerek bevezetését az egyházi szervezetek körében.⁸⁵ Jelen tanulmány elkészítését is hasonló célok motiválták.

⁸⁵ Uo. 298.

AZ INGATLAN FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSÁVAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK AZ ÁLTALÁNOS FORGALMI ADÓZÁS TERÜLETÉN

BUTOR Gábor*

1. Az ingatlanok sajátos szerepe

Az ingatlanok sajátos jogi és gazdasági szerepe több tényezőbből adódik. Egyrészt kiemelendő körülmény, hogy az ingatlanok jellemzően hosszú élettartamúak, nem kerülnek a megvásárlást követő rövid időn belül elfogyasztásra, felhasználásra. Másrészt, ellentétben a mindennapi életben minket körülvevő más dolgokkal, az ingatlanok értéke az idő múlásával jellemzően növekszik. Harmadrészt, az ingatlanok élettartamuk alatt akár folyamatosan változó szerepet betölthetnek, azt eredményezve, hogy időről-időre változóan a termeléshez, illetve a fogyasztáshoz kapcsolódnak, így egy épület átalakítása folytán akár szolgálhat kezdetben irodaként, majd szállodaként, míg egy telek akár lehet beépített vagy beépítetlen – illetve ezen minősítések ugyanazon telek tekintetében váltokozhatnak is – ezáltal adott esetben különböző gazdasági tevékenységek megvalósulását szolgálva. Mindemellett, szinte valamennyi vállalkozás érintett a működése során valamely ingatlanhoz kapcsolódó ügylettel, legyen szó akár a székhelyül szolgáló irodahelyiség bérbevételéről vagy az ingatlanok adásvételéről.

Az ingatlanok társadalmi szerepe is vitathatatlanul kiemelkedő, az életünkben központi szerepet játszanak. A jó, illetve rossz elhelyezkedésű és minőségű lakóingatlanhoz, lakhatáshoz való hozzáférés alakítja az emberek társadalmi

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

életét, valamint az egészségügyi ellátáshoz, az oktatáshoz, a munkalehetőségekhez és a szabadidős tevékenységekhez való hozzáférésüket.¹

2. Az ingatlan gazdasági és jogi fogalma

Az ingatlan a föld térben és jogilag is körülhatárolt része, amely a maga fizikai valójában egyik helyről a másikra egyáltalán nem, vagy csak állagának lényeges sérelmével helyezhető át, ezért birtoklása fizikailag helyhez kötött. Funkcióját illetően gazdaságilag tekinthetjük a legtágabb értelemben vett termelési eszköznek, amikor mezőgazdasági földként növénytermesztésre, állattenyésztésre szolgál, vagy erdő- illetve vadgazdálkodást folytatnak rajta. A föld lehet a nemzeti stratégia része, és a rá kivetett adók formájában részese lehet – mint ahogy jelentős mértékben a történelem folyamán részese is volt – az állam bevételeinek kivetett földadó formájában. Telekként szolgálhat továbbá – lakóhelyként, székhelyként, telephelyként – magáncélok, valamint gazdasági tevékenységet.²

Az utóbbi időben a dologi jogot érintő források szerint a gyakorlat szempontjából a dolgok legfontosabb felosztását az ingó és az ingatlan közötti különbségtétel képezi.³ Kolosváry egyenesen úgy látja, hogy a dologi jogok szempontjából olyan nagy az eltérés a két dologtípus között, hogy „két külön intézmény-világra” osztják a dologi jogi szabályokat.⁴ Mindazonáltal, az ingatlanak nincsen eleve adott fogalma. Ingatlannak azt tekintjük, amit a jogi szabályozás ingatlanak minősít.⁵ A római jognak megfelelő ingatlan (*res immobilis*) fogalom szerint ingatlan a telek és minden, ami azzal szorosan összefügg (telekalkatrészek, mint a növényzet és az ember által állandó jelleggel emelt épületek, létesítmények stb.).⁶ Marton Géza római jogon alapuló ingatlan definíciója szerint ingatlan a telek (*praedium, fundus*) a földterületnek bizonyos

¹ Housing Taxation in OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies*, No. 29, 2022. [A továbbiakban: OECD (2022).]

² FÓNYINÉ KAZARECZKI Andrea – TOLNAI Ildikó: *Ingatlanjog I.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

³ SERÁK István: Átkelők a dolog-fogalom határain – a jogirodalom szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/4.

⁴ KOLOSVÁRY Bálint: A tulajdonjog. In: SZLADITS Károly: *Magyar magánjog.* Budapest, Grill, 1942.

⁵ MENYHÁRD Attila: *Dologi jog.* Budapest, Osiris, 2007. 61.

⁶ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt., 132008.

körülhatárolt része (felfelé és lefelé, ameddig emberileg uralom alá vehető), értve ezalatt ennek alkotórészeit (az élő növényeket és építményeket) is.⁷ A jelenleg hatályos polgári jogi szabályozásban ingatlannak azt tekintjük, amely az Inyvtv.⁸ 11–13. §-a önálló ingatlannak⁹ minősít. Mindemellett ingatlannak minősül az önálló ingatlannal együtt annak alkotórésze (a lábon álló termés, a még ki nem vágott fa, a telekre épített épület stb.) is.¹⁰ Mindazonáltal, annak az illusztrálására, hogy az ingatlanként történő minősítés alapvetően a jogi szabályozáson múlik, példaként megemlítendő, hogy a második világháború előtti magánjogban a tengeri hajók is ingatlannak minősültek.¹¹

Mindezekből kifolyólag tehát azt láthatjuk, hogy az ingatlan jogi (és gazdasági) fogalma bár más és más jellemzőkre helyezte, illetve helyezi a hangsúlyt, mégis az ingatlan fogalmának meghatározása lényegében azonos elemeket tartalmaz, illetve tartalmazott, amelyekből az következik, hogy az ingatlan alapvetően a telek és annak alkotórészei.

3. Az ingatlan fogalmának áfa-szempon t u ér telmezésével kapcsolatos történeti előzmények

Hosszú éveken keresztül az ingatlan fogalmának áfa szempontú értelmezése kapcsán azt láthattuk, hogy az egyes uniós tagállamok a saját nemzeti, polgári jogi ingatlan fogalmukat használták,¹² figyelemmel arra a körülményre, hogy az uniós áfa szabályozás nem tartalmazott önálló ingatlan fogalmat.¹³ Ezen értelmezés, illetve eljárás ugyanakkor számos esetben torzulásokkal járt, figyelemmel arra, hogy az egyes jogrendszerekben az ingatlanok jogi szem-

⁷ MARTON Géza: *A római magánjog elemeinek tankönyve: institúciók*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1963.

⁸ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (A továbbiakban: Inyvtv.).

⁹ Az Inyvtv. 11–13. §-a alapján alapvetően önálló ingatlan földrészlet és a földrészleten kívül az épület, pince, föld alatti garázs és más építmény (ide nem értve a nyomvonal jellegű építményt).

¹⁰ MENYHÁRD i. m. 62.

¹¹ KOLOSVÁRY i. m.

¹² Ld. e vonatkozásban: FARKAS Alexandra – SZÁRAZ Tünde: *Adómentességek az áfa rendszerében*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.; vagy HORVÁTH Dávid: *Ingatlanok és közlekedési eszközök szerepe az áfában*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

¹³ BODA Péter: *Ingatlan az áfában*, II. rész. *Áfa kalauz*, 2019/7–8.

pontú fogalma esetről-esetre eltérően került meghatározásra.¹⁴ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az a gyakorlat, amely szerint az ingatlan fogalom a forgalmi adónak megfelelő adó (GST) tekintetében nem kerül meghatározásra és alapvetően a polgári jog szerinti fogalomból kell kiindulni, egyáltalán nem egyedi, ezt a megoldást láthatjuk például Új-Zéland esetében is.¹⁵

Annak érdekében, hogy – a korábbi gyakorlattal ellentétben – az összes tagállamban egységes áfa szempontú fogalom alkalmazására kerüljön sor, egy különálló uniós bizottság került felállításra. E bizottság által készített javaslat¹⁶ alapján az uniós jogalkotó elfogadta az ingatlan fogalmát tartalmazó 1042/2013/EU végrehajtási rendeletet a Héa vhr.¹⁷ módosításáról, amelynek hatálybalépésére 2017-ben került sor. A definíciót tartalmazó, 1042/2013/EU végrehajtási rendelet 13b. cikke 2017. január 1. napjától alkalmazandó, vagyis ezen időponttól közvetlen hatályának köszönhetően, külön implementáció nélkül a tagállamok jogrendszerének a részét képezi.¹⁸

Ahogy arra a fentiekben utaltam, az uniós jog szerinti fogalommeghatározás azért bír kiemelt relevanciával, mert az egyes tagállamokban, így a hazai jogban is különálló ingatlan fogalom használatos, illetve a 2017 előtt meghozott ítéleteiben a hazai bíróságok a hazai polgári jogban, illetve ingatlanjogban szereplő ingatlan fogalmat tekintették irányadónak áfa jogviták esetében (mivel az Áfa tv.¹⁹ ingatlan fogalmat nem tartalmazott, illetve tartalmaz²⁰ ellentétben más hazai adónemekkel).²¹ Az említett gyakorlatot jól példázza, hogy a Kúria 2017 előtti eseti döntésében²² úgy fogalmazott, hogy az Áfa tv. értelmezi a „lakóingatlan” fogalmát, de az „ingatlant” és az „ingatlanrészt” nem. Ennek megfelelően

¹⁴ Study on the application of Value Added Tax to the property sector, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 1996.

¹⁵ Rebecca MILLAR: VAT and Immovable Property: Full Taxation Models and the Treatment of Capital Gains on Owner-Occupied Residences. *Legal Studies Research Paper*, No. 13/50.

¹⁶ Javaslat a Tanács rendelete a 282/2011/EU végrehajtási rendeletnek a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye tekintetében történő módosításáról, COM/2012/0763 final – 2012/0354 (NLE).

¹⁷ A Tanács közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelv végrehajtási intézkedéseinek megállapításáról szóló 282/2011/EU tanácsi végrehajtási rendelete (Héa vhr.).

¹⁸ HORVÁTH i. m.

¹⁹ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.).

²⁰ BODA i. m.

²¹ Például az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény értelmében ingatlannak a föld és a földdel alkotórészi kapcsolatban álló minden dolog minősül, míg a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény alapján a föld és a földdel alkotórészi kapcsolatban álló minden dolog, kivéve a földingatlan tulajdonosváltozása nélkül értékesített lábón álló (betakarítatlan) termést, terményt (pl. lábón álló fa).

²² Kúria Kfv.I.35.185/2014/9.

„ingatlan” esetében a Kúria az Inyvtv. 11–13. §-ait tekintette irányadónak (amely rendelkezések tehát polgári jogi, illetve ingatlanjogi szempontból határozzák meg az önálló ingatlanok és az egyéb önálló ingatlanok fogalmát). Míg a 2019-ben kihirdetett áfa ügyben hozott ítéletében²³ már a 2017. január 1-jétől hatályba lépett, módosított Héa vhr. rendelkezései alapján értelmezte az ingatlan áfa rendszerbeli fogalmát, követve az időközben a jogi környezetben bekövetkezett változást.

Tekintettel arra, hogy a jelenlegi szabályozás szempontjából már a Héa vhr. irányadó, a következőkben a Héa vhr. ingatlan fogalmának részletes ismertetésére, illetve értelmezésére térek ki. Az ingatlan fogalmának áfa szempontú meghatározása ugyanis elengedhetetlen az ingatlant érintő ügyletek beazonosításához, az értelmezés további lépései értelemszerűen csak ezt követően merülhetnek fel. Utóbbi azért bír különös relevanciával, mert az ingatlanokhoz kapcsolódó ügyletek tekintetében számos sajátos rendelkezést tartalmaz az uniós szabályozás és az Áfa tv., ideértve különösen az értékesítés, a bérbeadás, illetve az egyéb ingatlanhoz kapcsolódó ügyletek adókezelését, a teljesítés helyének meghatározását,²⁴ valamint az adólevonási jog gyakorlásának szabályait.

4. A Héa vhr. szerinti ingatlan fogalom

Az ingatlan uniós jog szerinti fogalmát a Héa vhr. 13b. cikke tartalmazza. E cikk négy különböző ingatlan kategóriát különböztet meg. Ennek megfelelően ingatlannak tekintendő

- a) a föld bármely meghatározott területe, akár a földfelszínen vagy a földfelszín alatt, amely tulajdonjog tárgyát képezheti és amely birtokba vehető;
- b) bármely épület vagy építmény, amely tengerszint fölött vagy alatt a földhöz vagy a földbe rögzített, és amelyet nem lehet könnyen lebontani vagy elmozdítani;
- c) az épület vagy építmény szerves részét alkotó bármely olyan alkotóelem, amelyet már beépítettek, és amely nélkül az épület vagy építmény nincs befejezve, mint például az ajtók, ablakok, tetők, lépcsők és liftek;

²³ Kúria Kfv. 35.364/2018/6.

²⁴ BÉKÉS Balázs – HALÁSZ Zsolt: *Forgalmi adók és a vámjogi szabályozás alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021.

- d) az épületbe vagy építménybe állandó jelleggel beépített bármely olyan alkotóelem, felszerelés vagy gép, amely az épület vagy építmény lerombolása vagy megváltoztatása nélkül nem távolítható el.

Amint az az ingatlan fogalom meghatározása kapcsán felállított bizottság javaslati anyagában²⁵ szerepel a Héa vhr. szerinti fogalom nagyrészt az Európai Bíróság addig kialakult gyakorlatán alapul. Ezt a megállapítást igazolja, hogy már a Fonden Marselisborg Lystbådehavn (FML) ügyben²⁶ 2004-ben, Kokott főtanácsnok által kiadott főtanácsnoki indítvány is úgy fogalmaz, egyfajta általános zsinórmértékként, hogy az ingatlan fogalma akként hangozhatna, hogy az „a földfelszín egy meghatározott területe, beleértve a rajta elválaszthatatlanul álló épületeket, amely tulajdonba és birtokba vehető.” Ennek megfelelően lényegében már 2004-ben megfogalmazásra került az ingatlan áfa szempontú fogalmának legmeghatározóbb eleme (a későbbi Héa vhr. 13b. cikk a) pontja szerinti esetkör), annak ellenére, hogy az jogi kereteket csak 2017-től kezdődően öltött.

A fogalom meghatározása kapcsán azt is szükséges kiemelni, hogy – amint az látható – a Héa vhr. alapvetően fizikai jellegű megközelítést követ, vagyis adott esetben akkor is ingatlannak tekint bizonyos dolgokat, ha az jogi értelemben véve nem minősül ingatlannak (így például nem feltétlenül szükséges, hogy különálló ingatlanként kerüljön nyilvántartásba vételre).

Az egyes, ingatlan fogalmat képező pontokkal kapcsolatos főbb szempontok a következők szerint foglalhatók össze:

4.1. A Héa vhr. 13b. cikk a) pontja szerinti fogalom (a föld bármely meghatározott területe)

A Héa vhr. 13b. cikk a) pontja szerint egy termék abban az esetben minősül ingatlannak, ha az a föld bármely meghatározott területe (akár a földfelszínen vagy az alatt), valamint tulajdonjog tárgyát képezheti és birtokba vehető.

A „föld meghatározott területe” fordulatnak megfelelő fogalmi körbe az Európai Bizottság e tárgyban kiadott összefoglaló anyaga²⁷ alapján a föld

²⁵ Javaslat a Tanács rendelete a 282/2011/EU végrehajtási rendeletnek a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye tekintetében történő módosításáról, COM/2012/0763 final – 2012/0354 (NLE).

²⁶ C-428/02. sz. ügy Fonden Marselisborg Lystbådehavn [ECLI:EU:C:2005:126].

²⁷ A Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. október 7.) a 282/2011/EU végrehajtási rendeletnek a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye tekintetében történő módosításáról, HL L 284., 2013.10.26, 1–9. o. (A továbbiakban: A Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete.)

egyértelműen meghatározott vagy meghatározható területe tartozik, amely tulajdonjog tárgyát képezheti és amely birtokba vehető. A „föld” fogalma széles körű, mivel a föld, akár a földfelszínen vagy a földfelszín alatt, magában foglalja a talajt és mindent, ami rajta van, továbbá ami alatta van, vagyis az altalajt. Ami a két fogalmi elemet illeti, a talaj a föld bármely meghatározott területe lehet, ideértve azt is, amelyet víz borít, vagyis a tengereket, óceánokat, folyókat, tavakat és egyéb belvízi utakat, míg az altalaj a földfelszín alatti dolgokra terjed ki. Következésképpen, az olajkutak, talajvíztükrök, ásványok és egyéb föld alatti erőforrások (a víz alatti föld is) is ingatlannak minősülnek, egészen addig, amíg nem termelik ki a föld alól.²⁸

Amint azt láthatjuk, a Héa vhr. szerinti fogalom meghatározás részét képezi a tulajdonjog, illetve birtoklás, birtokba vehetőség egyaránt, ugyanakkor a Héa vhr. e fogalmakat nem határozza meg. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata²⁹ alapján a termékértékesítés nem a tulajdonjog átruházását jelenti az alkalmazandó nemzeti jogszabályokban előírt eljárásoknak megfelelően, hanem a birtokba vehető dolog minden olyan átengedését az egyik féltől, amely feljogosítja a másik felet arra, hogy tulajdonosként rendelkezzen vele. Ebből kifolyólag még akkor is megtörténhet a birtokba vehető dolog átengedése, amely tulajdonosként való rendelkezésre jogosít fel, ha a tulajdonjog nem kerül átruházásra.³⁰

A már hivatkozott svéd vonatkozású, Fonden Marselisborg Lystbådehavn (FML) ügyben³¹ az Európai Bíróság azt a kérdéskört vonta vizsgálata alá az ingatlan bérbeadás adómentessége kapcsán, hogy a hajók szárazföldi tárolóhelye, illetve a hajók kikötőhelye ingatlannak tekintendő-e. Az Európai Bíróság a kikötő területének és a kikötőmedencének kapcsán kimondta, hogy annak ténye, hogy e terület egészben vagy részben víz alatt van, nem akadályozza meg, hogy bérbe és haszonbérbe adható ingatlannak minősüljön. Ez a vízzel fedett felszín állandó jelleggel körülhatárolt és nem mozdítható el, ebből következően a kikötőmedencében lévő kikötőhely megfelel az ingatlan fogalomnak. A későbbi, osztrák vonatkozású ügyben³² az Európai Bíróság azt vizsgálta, hogy az érintett folyóra vonatkozó halászati engedély visszterhes átruházása ingatlanokkal kap-

²⁸ Uo.

²⁹ Ld. a C-320/88. sz. ügy Shipping and Forwarding Enterprise Safe [ECLI:EU:C:1990:61] 7–9. és 12. pontját; a C-25/03. sz. ügy HE [ECLI:EU:C:2005:241] 64. pontját; és C-88/09. sz. ügy Graphic Procédé [ECLI:EU:C:2010:76] 16. pontját.

³⁰ A Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete.

³¹ C-428/02. sz. ügy Fonden Marselisborg Lystbådehavn [ECLI:EU:C:2005:126].

³² C-166/05. sz. ügy Heger Rudi GmbH [ECLI:EU:C:2006:156].

csolatos szolgáltatásnak minősül-e és ezáltal osztrák adófizetési kötelezettség alá esik-e. Az ítéletében az Európai Bíróság megállapította, hogy az ingatlan lényegi jellemzője, hogy az a föld felszínének egy meghatározott részéhez kapcsolódik.³³ Ezen szempont (vagyis a földfelszínével való kapcsolati viszony) vizsgálata során az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a folyó azon szakaszai, amelyekre az engedélyek vonatkoznak, ingatlanok minősülnek. E következtetés azon alapszik, hogy a halászati jog nem a mederben folyó és állandóan mozgásban lévő víz mennyiségére, hanem azon meghatározott földrajzi területekre vonatkozik, ahol e jogok gyakorolhatók, vízzel borított és állandó jelleggel körülhatárolt felülethez kapcsolódnak. Ami a különleges státusszal bíró nemzetközi vizek áfa szempontú minősítését illeti, kiemelendő, hogy az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezménye szerint a nyílt tenger nyitva áll minden állam számára. Ebből kifolyólag a nyílt tengeri tengerfenéken és altalajon végzett azon munkák, mint amilyen a fúrás, kotrás, talajkitermelés, áfa szempontból szintén ingatlanhoz kapcsolódónak tekintendők.³⁴

E vonatkozásban az Európai Bizottság azt is hozzáteszi, hogy a 13b. cikk a) pontja az elidegeníthetetlen ingatlanokra, például a köztulajdonra is kiterjed, még akkor is, ha a rájuk vonatkozó tulajdonjog nem átengedhető.

4.2. A Héa vhr. 13b. b) pontja szerinti fogalom (bármely épület vagy építmény)

A fogalommeghatározás ezen pontja kapcsán elsősorban az vizsgálandó, hogy mi tekinthető épületnek, illetve építménynek. Az Európai Bizottság összefoglaló anyaga³⁵ alapján épület tetővel és falakkal rendelkező (ember alkotta) szerkezet, például ház vagy gyár, míg a Héa Irányelv³⁶ 12. cikk (2) bekezdése alapján az épület minden, a földhöz rögzített vagy a földön létesített építmény. Ugyanakkor, az építmény fogalma jóval tágabb, és más olyan (ember alkotta) szerkezetekre is kiterjed, amelyek általában nem tekinthetők épületnek. Ennek megfelelően építmények lehetnek építőmérnöki munkák, például utak, hidak, repülőterek,

³³ Francesco CANNAS: The VAT treatment of cloud computing: legal issues and practical difficulties. *World Journal of VAT/GST Law*, 2016. 5.

³⁴ A Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete.

³⁵ Uo.

³⁶ A Tanács 2006/112/EK irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről.

kikötők, gátak, gázvezetékek, víz és csatornahálózatok, valamint ipari létesítmények, például energiaipari létesítmények, széleróművek, finomítók.³⁷

Mind az épületek, mind az építmények kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy a befejezetlen épületek, építmények is e pont alá tartoznak-e. Ennek kapcsán megállapíthatjuk, hogy mivel a befejezettséget mint fogalmi elemet nem tartalmazza a Héa vhr., akár a befejezetlen épületek, építmények is ingatlannak minősülhetnek. Kérdéseket vet fel az e pont szerinti két további konjunktív feltétel is, amelyek szerint az épületnek, illetve építménynek a tengerszint felett vagy alatt a földhöz vagy a földbe szükséges, hogy legyen rögzítve, valamint nem lehet könnyen lebontani vagy elmozdítani. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata³⁸ alapján ahhoz, hogy valamely épületet vagy építményt áfa szempontból ingatlannak lehessen tekinteni, nem szükséges, hogy azt elválaszthatatlanul hozzárögzítsék a talajhoz. E vonatkozásban azt kell ellenőrizni, hogy a rögzítés eszközei könnyen, vagyis erőfeszítések és nem elhanyagolható költségek viselése nélkül eltávolíthatók-e.³⁹ A hivatkozott ügyekben e kérdés vizsgálata egy étterem-diszkóként használt és a folyóparthoz, illetve folyómederhez rögzített, nehezen eltávolítható eszközökkel kikötött lakóhajó, valamint egy előre gyártott elemekből készült épület kapcsán merült fel. Mindkét esetben arra a következtetésre jutott az Európai Bíróság, hogy az adott eszköz megfelel az ingatlan fogalmának. Kiemelendő ugyanakkor, hogy az Európai Bíróság a magyar vonatkozású Farkas ügyben⁴⁰ – annak ellenére, hogy a kérdésfeltevés alapvetően a felszámolás alatt álló társaság vagyontárgyának értékesítése, illetve az adóbírság alkalmazása kapcsán merült fel – a vizsgált mobilhangárral kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy az ingó vagyontárgynak minősül.

³⁷ CSÁTALJAY Zsuzsanna: *Ingatlanok és építőipari ügyletek ÁFA-ja és számlázása*. Budapest, Vezinfó Kiadó és Tanácsadó Kft., 2024.

³⁸ C-532/11. sz. ügy Leichenich [ECLI:EU:C:2012:720] 23. pont; és C-315/00. sz. ügy Rudolf Maierhofer [ECLI:EU:C:2003:23] 33. pont

³⁹ Eveline RAMAEKERS: Classification of Objects by the European Court of Justice: Movable Immovables and Tangible Intangibles. *European Law Review*, Vol. 39., No. 4. (2014).

⁴⁰ C-564/15. sz. ügy Farkas Tibor [ECLI:EU:C:2016:864].

4.3.A Héa vhr. 13b. c) pontja szerinti fogalom (épület vagy építmény szerves részét képező alkotóelem)

A fenti fogalommeghatározásból következően, az épület, illetve az építmény minden szerves részét képező⁴¹ alkotóelemével együtt ingatlannak kell tekinteni. Ennek megfelelően ezen pont kapcsán elsősorban az vizsgálandó, hogy mely alkotóelemek azok, amelyek az adott eszköz szerves részét képezik. Az alkotóelemet általában hozzákapcsolják vagy hozzárögzítik az épülethez vagy építményhez vagy egyszerűen elhelyezik benne és ezeket a legtöbbször el lehet távolítani vagy ki lehet cserélni.⁴² A szakirodalmi értelmezés⁴³ szerint a szerves fordulat azt jelenti, hogy az alkotóelem nélkül az épület vagy építmény nincs befejezve. E körülmény szempontjából fontos szerepet játszik a szerkezet felhasználása és célja. Lakóház esetében az ajtók és ablakok az épülettel egy egységet alkotnak, ezáltal e dolgok vonatkozásában megállapítható, hogy azok szükségesek a lakóházként történő minősítéshez és ezáltal az épület szerves alkotóelemét képezik. Mindazonáltal egy raktár, gyárépület, híd, alagút esetében ezekre nincs feltétlenül szükség. Ezen, egyéb épülettípusoknál jellemzően különleges eszközök azok, amelyek szervesnek tekinthetők (például füstelvezető egy gyárban, védelmi berendezések egy börtönben). Ennek megfelelően annak kapcsán, hogy egy alkotóelem az ingatlan szerves részének minősüljön alapvetően azt szükséges vizsgálni, hogy annak hiányában, illetve eltávolításával megváltozna-e az építmény jellege olyan módon, hogy már nem lenne a rendeltetési céljának megfelelően használható.

A fenti példákából is látható, hogy egy beépített alkotóelem akkor minősül az épület vagy építmény szerves részének, ha az általában hozzárendelt jellemzők és kiszabott funkció alapján hozzájárul az épület vagy építmény befejezettségéhez. E kategória kapcsán fontos kiemelni, az, hogy egy alkotóelem az épület vagy építmény szerves részét képezi, nem jelenti, hogy nélküle az épület vagy építmény nem minősülne ingatlannak, hanem csak azt jelenti, hogy amint beépítik az épületbe vagy építménybe, ez is ingatlannak minősül.⁴⁴

⁴¹ „[...] any item that has been installed and makes up an integral part of a building or construction ...”

⁴² SZENTE Mónika: *Ingatlanhoz kapcsolódó termékértékesítések és szolgáltatások teljesítési helye – I. rész. Adó szaklap*, 2021/7.

⁴³ CSÁTALJAY Zsuzsanna (szerk.): *Ingatlanok az áfa rendszerében*. Budapest, Vezinfó Kiadó Kft., 2016.

⁴⁴ SZENTE i. m.

4.4. A Héta vhr. 13b. d) pontja szerinti fogalom (állandó jelleggel beépített alkotóelem)

A d) pont alá tartozó rendelkezés szerint minden olyan, egyébként ingóság-nak minősülő alkotóelem is ingatlannak minősül, amelyet az épületbe vagy építménybe állandó jelleggel építettek be olyan módon, hogy az épület vagy építmény lerombolása vagy megváltoztatása nélkül nem mozdítható el.

Annak a fordulatnak a gyakorlati megítélése viszonylag egyértelműnek tűnik, hogy az épületbe vagy építménybe állandó jelleggel beépített alkotóelem, berendezés vagy gép elmozdítása lerombolná-e az épületet vagy építményt. Meg kell jegyezni azonban, hogy az épületbe vagy építménybe „állandó jelleggel beépített alkotóelemek” kifejezés nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezek az alkotóelemek rögzítőelemmel, bilincessel vagy bármilyen más típusú szereléssel kapcsolódnak az épülethez vagy építményhez. Például egy ipari gép – amelyet tulajdonságainak megfelelően (méret, súly stb.) állandó jelleggel beépítettek egy gyárba – eltávolítása esetén rombolást okozhat a gyárban (vagy egy részében) (például, ha a gép eltávolításához el kell távolítani a tetőt vagy le kell bontani egy falat). Ezért a „lerombolás” olyan helyzetekre terjed ki, amelyekben az épületben vagy építményben bármely beépített alkotóelem eltávolítása miatt komoly károk vagy alapvető fizikai változások következnek be.⁴⁵ A „megváltoztatás” kevésbé drasztikus változást jelent. Legtöbbször az épület vagy építmény jellegének vagy összetételének általában viszonylag kicsi, de jelentős megváltozását jelenti.

E ponttal (illetve részben a fenti 13b. c) ponttal) összefüggésben fejtette ki értelmezését a magyar adóhatóság is egy állásfoglalásában,⁴⁶ amelyben az optikai kábelek ingatlan szempontú minősítését vizsgálta. Az adóhatóság e vonatkozásban úgy foglalt állást, hogy a kibetonozott árokban, illetve az annak alkotórészét képező műanyag csőben – vagyis az árokból és a műanyag csőből álló alépítményben – elhelyezett optikai kábelek olyan berendezésnek, illetve felszerelésnek tekinthetők, amelyek nem minősülnek építménynek, illetve az alépítmény alkotórészének, mivel nem képezi az alépítmény, mint ingatlan szerves részét (az alépítmény az optikai kábel elhelyezése nélkül is ellátja a funkcióját) és az alépítményből annak lerombolása vagy megváltoztatása nélkül eltávolítható.

⁴⁵ A Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete.

⁴⁶ A NAV e-486035 iktatószámom kiadott állásfoglalása.

5. Az ingatlan fogalmának áfa szempontú meghatározásával kapcsolatos következtetések

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a Héa vhr. az ingatlan fogalmát rendkívül tágan határozza meg, alapvetően fizikai jellegű megközelítést alkalmazva. A fogalom meghatározás a korábbi, 2017 előtti hazai joggyakorlathoz képest kiterjesztette az ingatlan fogalmának alkalmazási körét, amely alapvetően az Inyvtv.-ben szereplő fogalmat tekintette az értelmezés során irányadónak. Ebből kifolyólag megállapíthatjuk, hogy áfa szempontból nem elvárás az ingatlanként történő minősítéshez az ingatlan-nyilvántartásban való feltüntetetés (az önálló tulajdoni lap megléte).

A forgalmi adózás területén egyáltalán nem példa nélküli az a megoldás, amely a polgári jogi fogalomnál szélesebb körben határozza meg az ingatlan fogalmát. Például, az ausztrál forgalmi adónak megfelelő adó (GST) tekintetében is olyan ingatlan fogalom meghatározással találkozhatunk, amely az adott nemzeti polgári jogi fogalomhoz képest szélesebb körű.⁴⁷

A fogalom széles körű meghatározására tekintettel az egyes ügyletek elemzése során kiemelt figyelmet szükséges fordítani arra, hogy abban ingatlan érintett-e, különösen azért, mert e fogalom áfa szempontból olyan esetekre is vonatkoztatható lehet, amelyek a szó köznapi értelemben véve (amely jellemzően a földet és a rajta álló épületeket tekinti ingatlannak) vagy más hazai adónemek esetében nem minősülnek ingatlannak. Mindemellett adott esetben olyan ügyletekre is az ingatlanokra vonatkozó áfa szabályozás lehet irányadó, amelyek egyébként jogi értelemben véve nem tartoznak e körbe.

⁴⁷ MILLAR i. m.

VIDEOKONFERENCIA ALKALMAZÁSA A HATÁRON ÁTNYÚLÓ BIZONYÍTÁSFELVÉTEL SORÁN A POLGÁRI PERBEN

*A hagyományos és az online videokonferencia-platfomok
tükrében*

FEKETE Gábor*

1. A hagyományos és az online videokonferencia elhatárolása

Mindennapos szólam, hogy a világ felgyorsult, a változások nehezen követhetők. Ugyanakkor a változás üteme az élet különböző területein, vagy akár az egyes jogágakban is eltérő. A közigazgatási jog az újabb és újabb állami intézkedésekkel együtt járó jogalkotással kénytelen lépést tartani. A polgári jog egyes területei lassabb folyású jogterületek, hiszen azok évszázados alapelvek mentén szerveződnek, a társadalmi együttélés kereteit évtizedeken át változatlan szabályok mentén kell, hogy szolgálják, ez azonban nem zárja ki az eljárási eszközök megújulását.

A változások üteme az informatika területén mindent más területet maga mögött hagy és ez a jog világát sem hagyja érintetlenül, mára a jogi informatika kifejezés (*legaltech*)¹ bevett fogalommá, számos jogi egyetemi képzés önálló tantárgyává lépett elő, saját tanszékkal.

A videokonferenciának sem a jog világában, sem technikai értelemben nincs egységesen elfogadott fogalma. A videokonferencia archetípusa egy olyan kommunikációs forma, amely lehetővé teszi a résztvevők számára, hogy

* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem.

¹ A *lawtech* és a *legaltech* kifejezések magyarázatát ld. HULKÓ Gábor: *Lawtech, V4 és pandémia. Van-e szerepük a lawtech megoldásoknak a V4-ben?* *In Medias Res*, 2020/2. 252–260.

távolról kapcsolatba lépjenek egymással hang szolgáltatás vagy videó- és hang együttes szolgáltatása útján. Az információ átvitelének típusa (analóg vagy digitális) és technológiája (a hang és videó kódolása), valamint a hallhatósági és láthatósági feltételek magas számú variációs lehetőséget biztosítanak. A jelen dolgozat alkalmazásában ezért szükséges a hagyományos- és az online videokonferencia fogalmait értelmezni. E fogalommeghatározás álláspontom szerint felismerés jelleggel mutathat rá arra, hogy pár év alatt is az informatikai fejlődés eredményeként egy fogalom mögötti tartalom jelentős változáson eshet át, ahhoz életkortól függően eltérő tartalom párosul. Megjegyzendő azonban, hogy e különbségeket a COVID-19 világvárvány okozta változások némileg kisimították, hiszen az online videokonferencia eszközök ebben az időszakban széles körben ismertté váltak.

1.1. A hagyományos videokonferencia

A hagyományos videokonferencia eszközök az adott korra jellemző különböző technológiákon alapultak, kezdetben koaxiális kábelek és telefonvonal, majd az ún. ISDN (*Integrated Services Digital Network*) technológia és a műholdas kommunikáció biztosította a technikai alapot. A telefonvonalas kommunikáció a hagyományos telefonhálózat mellett mára internetkapcsolaton keresztül valósul meg. Koaxiális kábelek útján analóg, majd digitális adattovábbítás is lehetséges és a technológia kapacitása lehetővé tette a video- és hangjelek egyidejű átvitelét is. Ennek továbbfejlesztett változata az ISDN, amely a kapacitás bővülése folytán már széles sávú hang- és adatkommunikációra is alkalmas volt. Ezek közös jellemzője, hogy a hálózat eléréshez a végpontok fizikai bekötése szükséges. A műholdas kommunikáció, digitális alapú, nagy energia és költségigényű, szűk kapacitású, de helyhez nem kötött, ezért ahol más hagyományos kommunikációs infrastruktúra hiányzott vagy nem volt elégséges megjelent.²

A hagyományos videokonferencia alapjául szolgálhatnak olyan zárt, mára jellemzően optikai hálózatok, mint pl. a magyar Nemzeti Távközlési Gerinchálózat, amely az állami szervek részére kiépített optikai hálózaton alapulóan biztosítja a részes szervek közötti nagy sáv szélességű kommuniká-

² Indra Patap SINGH – Repu Daman CHAND – Sanjaya Kumar MISHRA: *Comparative technical evaluation of various communication media used for telemedical video-conference*. In: HealthCom 2008 – 10th International Conference on e-health Networking, Applications and Services. Szingapúr, 2008. doi: 10.1109/HEALTH.2008.4600098

ciót. Ezek azért zártak, mert az internethez nem kapcsolódnak, a hálózat tagjai részére az új csatlakozási pont fizikailag kiépítésre kerül.³

Hagyományos videokonferencia alapulhat az internet hálózaton is, amennyiben a kommunikáció titkosított módon valósul meg. A titkosítást a titkosított internetes protokoll (HTTPS) vagy virtuális hálózat (VPN) használata vagy a kommunikációban részes felek által közösen alkalmazandó titkosítást biztosító program biztosítja.

A fenti rendszerekben az a közös, hogy a hagyományos videokonferencia valamennyi végponton erre a célra telepített eszközök (hardware) és programok (software) igénybevételével valósul meg. E jellemzőjéből következik, hogy kiépítése és működtetése költséges, ezért az elérhetősége korlátozott, jellemzően állami vagy nagyvállalati szinten érhető el. A specializált kialakítása egyúttal lehetővé teszi a speciális igényeknek való megfelelést, így például a több kép-és hangsáv egyidejű kezelését, szükség szerint valamely irányokba való torzítását és a biztonságos, zárt kommunikációt.

1.2. Az online videokonferencia

Az online videokonferencia eszközei a nyílt interneten keresztül működnek, jellemzően titkosítás használata nélkül. Használatukhoz internet kapcsolatra, ehhez kapcsolódni képes és hang, vagy hang és kép egyidejű továbbítására alkalmas bármely eszköz (asztali számítógép, laptop, tablet, mobiltelefon, okosóra, egyéb „okos” eszköz) szükséges. A használatához szükséges alkalmazások ingyenesen vagy kedvező áron elérhetőek.

A fenti tulajdonságok csoportképző jellemzők, amelyek alapján a hagyományos videokonferencia eszközöktől elkülöníthetőek. Az igénybe vehető eszközök sokfélék, minőségük és képességeik eltérőek, ezért mind az eszközök, mind a programok korlátozott kapcsolódási lehetőségeket biztosítanak, pl.: egyetlen helyszínről több kép és hangsáv nem érhető el. A kapcsolat internetes úton történik, ezért annak biztonságos, zárt jellege önmagában nem áll fenn, de az adatfolyam titkosítása, mint funkció elérhető. A kapcsolati helyszín, a végpont bárhol lehet, így az széles rugalmasságot biztosít, de egyúttal kiszámíthatatlan körülményeket eredményez.

Az internetkapcsolatra és egyúttal videó hívásra alkalmas eszközök széles körben való elérhetővé válásával, valamint a széles sáv szélességű internetkap-

³ A kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet.

csolat széleskörű elterjedésével és árának csökkenésével az online videokonferencia eszközök a hagyományos videokonferencia rendszerek alternatívájává váltak a mindennapokban és az üzleti életben. Az online videokonferencia megoldások bírósági eljárásokban illetőleg az egyéb bírósági működésben való szélesebb körű megjelenését a koronavírus járvánnyal bevezetett korlátozások és rendkívüli jogrendek hozták magukkal, e körben fél év alatt egy évtizedes ugrás történt.

2. A határon átnyúló bizonyításfelvétel eszközei a polgári ügyekben

A határon átnyúló jogvitákra irányadó jogi eszköz megállapítása során a nemzetközi szerződések és az uniós jog alkalmazhatósága vizsgálandó. Alkalmazandó uniós jogi eszköz hiányában a két és többoldalú nemzetközi szerződések alkalmazása merül fel. A nemzeti nemzetközi magánjogi szabályok alkalmazására háttér szabályként, az előzőek hiányában illetőleg ezek kiegészítőjeként kerülhet sor.

A bizonyításfelvétel keretében a nemzetközi szerződések tekintetében a kétoldalú jogsegély egyezmények,⁴ valamint az egyik legjelentősebb nemzetközi jogegységesítő fórum, a Hágai Nemzetközi Magánjogi Értekezlet keretében kidolgozott többoldalú nemzetközi szerződések, így elsőként a polgári eljárásra vonatkozó, Hágában, 1954. március 1. napján kelt Egyezmény, valamint a bizonyítás körében azt felváltó Hágában, 1970. március 17. napján kelt a polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön történő bizonyításfelvételtől szóló Egyezmény alkalmazása merül fel.

Az Unió számára a hágai bizonyításfelvételi egyezmény mintaként szolgált, de a kívánt cél eléréséhez nem bizonyult elégségesnek, annak ugyanis nem volt valamennyi tagállam a részese.

Az európai integráció elsődleges célja gazdasági együttműködés létrehozása a tagállamok között, az egységes belső piac megteremtése volt. A bel- és igazságügyi együttműködésről eredetileg a Római Szerződés nem rendelkezett, ehhez szükséges jogi alapot nem tartalmazott. A négy alapszabadság gyakorlati működése, a határon átnyúló jogviták hatékony rendezése tette szükségessé a tagállamok közötti igazságügy együttműködést. A Maastrichti Szerződéssel a harmadik pillér részeként hangsúlyt kapott a bel- és igazságügyi

⁴ Magyarországnak 46 országgal áll fenn hatályos polgári jogi jogsegély egyezménye.

együttműködés. Az Amszterdami Szerződés az első pillérbe emelte a bel- és igazságügyi kérdések nagy részét, köztük a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködést és a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége fenntartását és fejlesztését az Unió célkitűzései között rögzítette.⁵ A Tanács a tamperei, hágai, stockholmi programokban és a ‘poszt-stockholmi’ stratégiai irányvonalakat tartalmazó tanácsi dokumentumban újabb és újabb célkitűzések megfogalmazásával bővítette az igazságügyi együttműködés szervezeti és tartalmi kereteit, melyek mind a Nizza Szerződésben, mind a Lisszaboni Szerződésben elsődleges jogi szinten, mind a rendeleti, irányelvi szinten másodlagos jogi szinten megjelentek.⁶

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés elsődleges jogi alapja az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)⁷ 81. cikke, amely a tagállami határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul. A cikk tételesen megállapítja azokat a területeket, ahol a tagállamokkal megosztott hatáskört⁸ gyakorolhat az unió, egyúttal meghatározza az irányadó uniós jogalkotási eljárási rendet, azaz, hogy mely tárgykör tartozik a rendes, és mely a különleges jogalkotási eljárásba. A megosztott hatáskörök egyike az együttműködés a bizonyításfelvétel terén.⁹

Fenti felhatalmazás alapján számos jogi eszköz került elfogadásra a joghatóság (pl. az ún. Brüsszel rendeletek), az alkalmazandó jog (pl. az un. Róma rendeletek), eljárási kérdések (pl. bizonyítás, iratkézbesítés), alternatív európai eljárások (pl. kis értékű követelések európai eljárása), az együttműködést segítő szerv létrehozása és egyéb kapcsolódó tárgykörökben.¹⁰

A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés gördülékeny működését biztosító, kiemelkedő eszköz – a rendszeres felülvizsgálat miatt általánosságban megjelölve – a mindenkori bizonyításfelvételi rendelet. A bizonyításfelvételi rendelet meghatározza a különböző tagállamok bíróságai között a polgári és

⁵ GOMBOS Katalin: *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. <https://doi.org/10.55413/9789632956091>

⁶ MOHAY Ágoston: *Bel- és igazságügyi együttműködés: a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség* In: KENGYEL Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. 590–622.

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

⁸ A megosztott hatáskör lényege, hogy a tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolja. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról.

⁹ EUMSZ 81. cikk (2) bekezdés d) pont.

¹⁰ A polgári igazságügyi együttműködés eszközeit átfogóan ld. GOMBOS i. m.

kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében folytatott együttműködésre vonatkozó szabályokat. Egyaránt alkalmazandó a határokon átnyúló jogviták és a nemzeti jogviták esetében. Hazai, azaz tisztán nemzeti jogügyletek tekintetében abban az esetben merül fel a bizonyításfelvételi rendelet alkalmazása, ha az eljárás során más tagállamban szükséges a bizonyítás felvétele. A rendelet jelentőségét mutatja, hogy 2018-ban mintegy 3,4 millió EU-n belüli polgári és kereskedelmi bírósági eljárás rendelkezett határon átnyúló elemmel. Folyamatosan emelkedik azon munkaképes korú (20-64 éves) uniós polgárok száma, akik nem az állampolgárságuk szerinti tagállamban élnek, 2010-ben a munkaképes korú uniós polgárok 2,4%-a, míg 2020-ban 3,3%-a élt az állampolgárságától eltérő tagállamban.¹¹

A polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön történő bizonyításfelvételtől szóló, 1970. március 18-i Hágai Egyezménynek az Európai Uniónak mindössze 11 tagállama volt részese. Az EU tagállamai a bizonyításfelvétel vonatkozásában a fent részletezett jogi alapokon a bizonyításfelvételi egyezményhez képest egy egyszerűbb és hatékonyabb jogi eszköz létrehozását határozták el, ami rendeleti szinten, valamennyi tagállamban teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó jogi eszközzel valósítottak meg. Az „első bizonyításfelvételi rendelet”¹² 2001. július 1-jén lépett hatályba, azzal az előírással, hogy a rendelet alkalmazását 2007. január 1-jén, majd öt évente szükséges felülvizsgálni. Az első felülvizsgálat eredményeként került 2008. december 4-étől módosításra került, majd az újabb felülvizsgálat eredményeként került elfogadásra hatályos iratkézésítési rendelet,¹³ mely 2022. július 1-jétől alkalmazandó.

A rendelet elsőbbséget élvez a tagállamok közötti két- vagy többoldalú megállapodásokhoz képest, így a hágai egyezményhez képest is, ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a tagállamok a rendelettel összhangban álló, de ahhoz képest további könnyítéseket biztosító megállapodásokat kössenek egymással.¹⁴

¹¹ Az Eurostat adatai alapján: EU citizens living in another Member State – statistical overview. 13 Sept. 2021. https://t.ly/ggm_a

¹² A Tanács 2001. május 28-i 1206/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről OJ L 174, 27.6.2001, p. 1–24.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2020. november 25-i (EU) 2020/1783 rendelete a tagállamok bíróságai között a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő együttműködésről (bizonyításfelvétel) és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről OJ L 405, 2.12.2020, p. 1–39. (A továbbiakban: (EU) 2020/1783 rendelet.)

¹⁴ (EU) 2020/1783 rendelet 29. cikk (1) és (2) bekezdések.

2.1. A bizonyításfelvételi egyezmény

Unió tagállam a bizonyításfelvételi egyezményt abban az esetben alkalmazhatja, amennyiben a bizonyításfelvétellel érintett másik állam, akár a megkeresett, akár megkereső oldalán nem tagállam, de a bizonyításfelvételi egyezmény részes állama. Magyarország részese a bizonyításfelvételi egyezménynek, de több uniós tagállam továbbra sem, esetükben az egyezmény alkalmazására nincs mód.¹⁵

A bizonyításfelvételi egyezmény a részes államok között a polgári és kereskedelmi ügyekre vonatkozó bizonyításfelvételre alkalmazandó, de alkalmazása, szemben a rendelettel nem kizárólagos,¹⁶ a részes államok az egyezmény alkalmazása helyett egyéb jogi eszköz, például két- vagy többoldalú egyéb egyezményeket is alkalmazhatnak. Az egyezmény megszövegezése idején nem volt jellemző a modern technológiák használata, így különösen a videokonferencia útján való bizonyításfelvétel, ennek ellenére a megszövegezése alapján kellő előrelátás vélelmezhető, ugyanis az egyezmény a bizonyításfelvételre vonatkozó rendelkezéseket technológia-semlegesen szabályozza. Megállapítható, hogy „sem a bizonyításfelvételtől szóló egyezmény szelleme, sem szövege nem akadályozza meg az új technológiák használatát”.¹⁷ A modern technológiák alkalmazására mind a közvetlen, mind a közvetett bizonyításfelvétel során lehetőség nyílik, akár a bizonyításfelvétel lefolytatása végett, akár a megkereső bíróság ill. a felek eljárási cselekményen való jelenléte biztosítása érdekében.

Az egyezmény I. fejezete szabályozza a közvetett bizonyításfelvételt, ennek lényege, hogy a bizonyítási cselekményt ténylegesen a megkeresett állam hatósága végzi el, például tanút hallgat meg, szakértői bizonyítást rendel el vagy iratot szerez be. Erre az esetre az egyezmény lehetővé teszi, hogy a megkereső hatóság, ill. a felek vagy képviselőik a bizonyítási eljárási cselekményen jelen legyenek, a megkeresett állam ezért erre irányuló kérelem esetén az eljárási cselekménye helyéről, idejéről köteles ezen személyeket értesíteni.¹⁸ A videokon-

¹⁵ Az uniós tagállama közül nem részese a bizonyításfelvételi egyezménynek: Ausztria, Belgium, Írország.

¹⁶ A polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön történő bizonyításfelvételtől szóló, 1970. március 18-i Hágai Egyezmény 32. cikk.

¹⁷ A bizonyításfelvételtől szóló egyezmény gyakorlati működésével foglalkozó különbizottság megállapításai az *Útmutató a videokonferencia bizonyításfelvételtől szóló egyezmény szerinti alkalmazásával kapcsolatos helyes gyakorlatokról* 2. pontja alapján.
<https://assets.hcch.net/docs/a0781548-3dce-4e18-ac74-f6fb3d40e861.pdf>

¹⁸ A polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön történő bizonyításfelvételtől szóló, 1970. március 18-i Hágai Egyezmény 7. cikk.

ferencia alkalmazása ebben az esetben a megkereső állam bizonyításfelvételen való jelenléte biztosítása vonatkozásában merül fel.

Az egyezmény II. fejezete szabályozza a közvetlen bizonyításfelvételt, ennek lényege, hogy a bizonyítási cselekményt ténylegesen a megkereső állam diplomáciai vagy konzuli képviselője vagy erre megbízott személy végzi el. A konzuli vagy diplomáciai képviselő a képviselt állam állampolgára vonatkozásában a megkeresett állam egyezményhez fűzött fenntartása alapján, csak a megkeresett állam előzetes hozzájárulása, más állam polgára vonatkozásában minden esetben a megkeresett állam engedélye alapján járhat el. Egyéb meghatalmazott, például az ügyben eljáró bíró bármely a megkeresett állam területén tartózkodó személy vonatkozásában, csak a megkeresett állam engedélye alapján járhat el. A videokonferencia alkalmazása ebben az esetben a megkereső állam által fogantatosított bizonyításfelvételi mód, vagy a megkereső jelenléte biztosítása vonatkozásában merülhet fel.

A közvetlen és közvetett bizonyításfelvétel vonatkozásában az a lényegi különbség, hogy a közvetett bizonyításfelvétel során a közreműködővel szemben főszabályként kényszer nem alkalmazható, de a megkeresett állam közreműködése e körben kérhető és a bizonyítási cselekmény nem lehet ellentétes a megkeresett állam jogával. Vannak olyan részes államok, melyek nemzeti joga korlátozza a videokonferencia útján való bizonyításfelvételt, azt a bírósági vagy a felek egyező hozzájárulásához kötheti.¹⁹ Amennyiben a közvetett bizonyításfelvételre e nemzeti jogi korlátok miatt nem kerülhet sor, a közvetett bizonyításfelvétel a megkereső hatóság videokonferencia útján való jelenlétével még mindig alkalmazható és közvetlen tapasztalatot biztosít a megkereső bírónak. A jelenléte főszabályként biztosítani kell a megkereső számára, ez alól kivétel, ha ez az eljárás összeegyeztethetetlen a megkeresett állam jogával, vagy annak alkalmazása a megkeresett állam bírói gyakorlata szerint, avagy gyakorlati akadályok folytán nem lehetséges. E körben kiemelendő, hogy a megkeresett állam joga ebben az esetben nem a bizonyításfelvételre vonatkozó jogot, hanem az egyes eljárási cselekményeken való jelenléte szabályait jelenti.

Az egyezmény alapján a részes államok az egyezmény szabályaihoz képest kedvezőbb bizonyításfelvételi szabályokat is megállapíthatnak.²⁰ Az országprofilok azt mutatják, hogy az államok szinte egyenlő arányban oszlanak

¹⁹ E körben lásd részletesen az egyezmény ország profiljait ill. az *Útmutató a videokonferencia bizonyításfelvételtől szóló egyezmény szerinti alkalmazásával kapcsolatos helyes gyakorlatokról* szóló kiadvány 55. sz. lábjegyzetében írt példákat.

²⁰ A polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön történő bizonyításfelvételtől szóló, 1970. március 18-i Hágai Egyezmény 27. cikk b) pont.

meg abban a tekintetben, hogy a bizonyítás foganatosítható-e közvetlenül videokonferencia alkalmazásával az Egyezmény I. fejezete alapján.²¹

2.2. A bizonyításfelvételi rendelet

Az első bizonyításfelvételi rendelet 2004. január 1-jén lépett hatályba, célja a tagállami bíróságok közötti együttműködés egyszerűsítése és gyorsítása volt.²² A gyorsaságot a bizonyításfelvételi egyezmény rendelkezéseit meghaladó eszközök így, a bíróságok közötti közvetlen kapcsolat a közvetett bizonyításfelvétel körében, a formanyomtatványok rendszeresítése, a kapcsolattartásra elfogadott nyelvek körének bővítése lehetősége és az együttműködési határidők megállapítása szolgálta. A rendelet azonban nem szólt sem a digitális bizonyítékokról, sem a modern informatikai eszközök alkalmazásáról, ugyanakkor azok alkalmazását kizáró szabályt sem fogalmazott meg, kifejezetten lehetővé tette a kérelmek bármely arra alkalmas eszköz útján való továbbítását,²³ ekként az egyezményhez hasonlóan technológia-semleges.

A technológia-semleges jelleget az uniós jog értelmezésére kizárólagosan feljogosított szerv, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) is megerősítette. Az EUB megállapította, hogy a tagállamok kötelezettsége az esetleg felmerülő akadályok leküzdése, figyelemmel arra, hogy valamely más tagállamban található bizonyítékoknak az egyik tagállam bírósága általi megszerzése nem eredményezheti a nemzeti eljárás időtartamának elhúzódását.²⁴ Továbbá rámutatott arra, hogy a rendelet a határon átnyúló bizonyításfelvételt nem kimerítően szabályozza, hanem az csak az ilyen bizonyításfelvétel megkönnyítésére irányul, lehetővé téve az ugyanezen célra irányuló, más eszközök igénybevételét is. Ebből következően a tagállamok a bizonyításfelvétel további megkönnyítésére két-, illetve többoldalú megállapodásokat köthetnek, feltéve, ha azok a rendelettel összeegyeztethetők.²⁵

²¹ *Útmutató a videokonferencia bizonyításfelvételről szóló egyezmény szerinti alkalmazásával kapcsolatos helyes gyakorlatokról* szóló kiadvány 39. pont.

²² 1206/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről OJ L 174, 27.6.2001, p. 1–24., (2) és (8) preambulumbekkezdés.

²³ Uo. 6. cikk.

²⁴ A C-332/11. sz. ProRail-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:87) 43. pont.

²⁵ A C-170/11., Lippens és társai-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:540) 33. pont.

Az első bizonyításfelvételi rendelet, hasonlóan az egyéb uniós jogi eszközökhez szintén tartalmazta a rendszeres felülvizsgálatra vonatkozó előírást. A felülvizsgálat letéteményese az Európai Bizottság, amely a felülvizsgálat eredményeként szükség szerint jogalkotási javaslattal él. A Bizottság 2018. május 31-én nyújtotta be javaslatát a rendelet módosítására (a továbbiakban: javaslat).²⁶ Az átdolgozás célja az volt, hogy érvényre juttassa a műszaki fejlődés, a digitalizáció előnyeit, növelve ezzel a jobbiztonságot, továbbá egyszerűsítse, észszerűsítse a határon átnyúló ügyekben az együttműködési mechanizmusokat.²⁷

A javaslat rögzítette, hogy a rendelet alkalmazásának vizsgálata rámutatott arra, hogy a kijelölt szervek közötti kapcsolatok még mindig szinte kizárólag papíralapúak, aminek a költségekre és a hatékonyságra nézve kedvezőtlen hatásai vannak. A más tagállamban tartózkodó személyek meghallgatására ritkán alkalmazzák a videokonferenciát. A javaslat emiatt foglalkozik egyrészt a modernizáció szükségességével, különösen a digitalizálással és a határon átnyúló bizonyításfelvétel során a modern technológia alkalmazásával, másrészt pedig érinti az értékelésben kiemelt más problémákat (késedelmek, költségek, az eljárási jogok védelmének hiányosságai, jogi bonyolultság, jobbizonytalanság). Hangsúlyozta a gyorsabb kommunikációt biztosító modern technológiák és a közvetlen bizonyításfelvétel terén rejlő lehetőségek kihasználásának elmaradását. Megállapította, hogy bár a digitális eljárásokra való felkészülés jelentős költséggel jár, de az elektronikus kommunikációs eszközök bevezetése és a videokonferencia nagyobb mértékű alkalmazása várhatóan javítja a polgárok és a vállalkozások igazságszolgáltatáshoz való jogának érvényesülését.

Ilyen előzmények után fogadta el 2020. november 25-én az Európai Parlament és a Tanács a 2020/1783/EU számú rendeletét.²⁸ Az átdolgozás legfőbb újdonsága, hogy főszabály szerint valamennyi iratközlést és -cserét egy összekapcsolt és műszakilag interoperábilis nemzeti informatikai rendszerből álló biztonságos és megbízható decentralizált informatikai rendszeren keresztül kell végezni, így például az e-CODEX útján. Ennek megfelelően az e rendelet szerinti adatszere céljára egy decentralizált informatikai rendszert kell létrehozni. Ennek biztosítója, hogy a valamely tagállamban annak jogszabályaival összhangban elektronikus formátumban felvett bizonyítékok bizonyítékként

²⁶ COM(2018) 378 final, 52018PC0378.

²⁷ MUZSALYI Róbert: A határon átnyúló bizonyításfelvétel új szabályai. *Gazdaság és Jog*, 2021/5. 14.

²⁸ Ugyanezen a napon fogadta el az Európai Parlament és a Tanács az átdolgozott iratkézésbesítési, 2020/1784/EU számú rendeletet.

elismerését pusztán azok digitális jellege miatt más tagállamokban nem szabad megtagadni.

3. Videokonferencia alkalmazása a bizonyításfelvétel során a bizonyításfelvételi rendelet alapján

Az új bizonyításfelvételi rendelet fentiekben ismertetett körülményeiből egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó a modern technológiák mind szélesebb körű felhasználását kívánja elérni. A rendelet digitalizációs élénkítése a videokonferencia alkalmazására vonatkozó szélesebb és egyértelműbb szabályok megjelenésében is tetten érhető.

A rendelet rögzíti, hogy a videokonferencia a bizonyításfelvétel egyszerűsítésének és felgyorsításának fontos eszköze, annak közvetlen bizonyításfelvétel során elsődlegesnek kell lennie.²⁹

Az egyezményhez hasonlóan a rendelet alkalmazásában is a közvetett és a közvetlen bizonyításfelvétel közötti különbségtétel az elsődleges szempont, a rendelet alkalmazásában az előbbi a „bizonyításfelvétel a megkeresett bíróság által”, utóbbi a „megkereső bíróság által végzett közvetlen bizonyításfelvétel” néven került szabályozásra. A közvetett bizonyításfelvétel során a megkereső bíróság közvetlenül a bizonyításfelvétel helye szerint illetékes bíróságot keresheti meg, amely a bizonyítást a nemzeti joga alapján foganatosítja és ennek során szükség szerint a nemzeti joga által biztosított kényszerítő eszközt is alkalmazhat.³⁰ A közvetlen bizonyításfelvétel esetén a megkereső bíróság a megkeresett állam központi szervét keresi meg, amely az engedélyezés mellett szükség szerint a közreműködő nemzeti bíróságot is kijelöli, a bizonyítási eljárás a megkereső állam joga szerint a részes felek önkéntes részvétel útján valósulhat meg.³¹

A közvetett bizonyításfelvétel során a bizonyítást ténylegesen a megkeresett bíróság foganatosítja. A bizonyítási eljárásra a megkeresett bíróság nemzeti joga irányadó, de a megkereső kérheti, hogy az, a bizonyításfelvétel során meghatározott kommunikációs technológiát vegyen igénybe, különösen videokonferencia vagy telefonkonferencia használata révén.³² A videokonferencia,

²⁹ (EU) 2020/1783 rendelet (21) preambulumbekkezdés.

³⁰ Uo. 12. cikk (1)–(2) bekezdések.

³¹ Uo. 19. cikk (1)–(2) bekezdések.

³² Uo. 12. cikk.

mint kommunikációs eszköz igénybevétele a közvetett bizonyításfelvétel során a felek, illetőleg a megkereső bíróság képviselői eljárási cselekményen való jelenlétének és részvételének biztosítására vonatkozik. A rendelet ugyanis lehetővé teszi a felek és a megkereső bíróság képviselőinek jelenlétét és részvételét a bizonyításfelvétel ezen, közvetett módján, e körben azonban a felekre és a megkereső bíróság képviselőire eltérő feltételeket fogalmaz meg.³³ A jelenlét passzív közreműködés, melynek célja, hogy a felek a bizonyítás lefolytatását személyesen is nyomon követhessék, illetve a megkereső bíróság számára a bizonyítékok értékelése fokozottan lehetővé váljék. A részvétel aktív közreműködés, melynek célja, hogy a felek, illetve a megkereső bíróság képviselői tevékenyen közreműködjenek a bizonyításfelvételben, akár kérdések feltevése útján is.

A megkeresett bíróság dönt, hogy kérelem esetén biztosítja-e a felek, vagy a megkereső bíróság képviselője jelenlétét, ezt a rendelet alapján elutasíthatja, ha az összeegyeztethetetlen lenne nemzeti jogával, vagy ha annak jelentős gyakorlati akadályok miatt nem tud eleget tenni.³⁴

A közvetlen bizonyításfelvételt a megkereső bíróság a megkeresett állam központi szerve kifejezett vagy a nyilatkozattételre nyitva álló határidő lejártát követően a hallgatólagos engedélyével végezheti el.³⁵ Amennyiben a lefolytatandó bizonyítás egy személy meghallgatása, úgy annak elsődleges módja a videokonferencia vagy egyéb távközlési technológia alkalmazása.³⁶ Ettől való eltérésre abban az esetben van mód, ha a szükséges technológia nem áll a megkereső bíróság rendelkezésére vagy azt a megkereső bíró nem találja indokoltnak. Fontos kiemelni, hogy a közvetlen bizonyításfelvétel esetén a technológia hiánya a megkeresett állam vonatkozásában nem merülhet fel, hiszen a központi szerv hatásköre, hogy szükség esetén olyan bíróságot jelöljön ki a segítségnyújtásra, amely a szükséges technológiával rendelkezik.

A bizonyításfelvétel speciális esete a megkeresett államban szolgálatot ellátó diplomáciai képviselők vagy konzuli tisztviselők által felveendő bizonyítás. Ez technikailag, mivel a megkereső állam képviselője végzi el a megkereső állam joga alapján közvetlen bizonyításfelvételnek tekintendő. De a bizonyítás a megkereső bíróság oldaláról nézve ebben az esetben is lehet közvetlen vagy közvetett, hiszen a külképviselet a bizonyítási cselekmény lefolytatása elvégzésére megkereshetők,

³³ Vö. a 13. cikk (1) és 14. cikk (1) bekezdéseit.

³⁴ Uo. 12. cikk (4) bekezdés.

³⁵ Uo. 19. cikk (4) bekezdés.

³⁶ Uo. 20. cikk (1) bekezdés.

de abból a célból is megkereshetők, hogy a közvetlen bizonyításfelvételt, például a videokonferencia útján való bizonyításfelvételen nyújtsanak segítséget. Ezen bizonyítási mód korlátja, hogy kizárólag a saját állampolgárok vonatkozásában önkéntes alapon valósulhat meg, ugyanakkor könnyítés, hogy a megkeresett tagállam hozzájárulása, értesítése nem szükséges.³⁷

Fontos utalni rá, hogy az uniós jogalkotó nem látja annak sem akadályát, hogy a videokonferencia útján gyermek kerüljön meghallgatásra.³⁸

4. Online videokonferencia alkalmazása a bizonyításfelvétel során

A fentiek alapján részletesen bemutatásra kerültek, mind a bizonyításfelvételi egyezmény, mind a bizonyításfelvételi rendelet videokonferencia alkalmazásával kapcsolatos rendelkezései. Kiemelésre került, hogy mindkét jogi eszköz technológia-semleges. Az új rendelet megalkotásának egyik célja a digitalizáció élénkítése. A továbbiakban annak vizsgálata szükséges, hogy ezen jogi eszközök alkalmazása során a korábban definiált hagyományos videokonferencia eszközök alkalmazására van kizárólagosan lehetőség vagy az online videokonferencia eszközök alkalmazása is elfogadható.

Bármelyik bizonyításfelvételi módot is vizsgáljuk, végső soron annak van jelentősége, hogy akár a megkereső, akár a megkeresett állam joga milyen feltételek mellett teszi lehetővé a videokonferencia alkalmazását.

A videokonferencia rendszer peres eljárásban való igénybevétele eljárási jogok tekintetében egyrészt a felek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését, jelenlétét, fegyver egyenlőségét, másrészt a tárgyalások nyilvánosságát biztosítja. Az említett jogok együttesen a tisztességes tárgyaláshoz való jog körébe esnek. A tisztességes tárgyaláshoz való jogot az Emberi Jogok Európai Egyezménye³⁹ (továbbiakban: Egyezmény) 6. cikke garantálja, a polgári és büntető eljárásokban eltérő tartalommal. A jog tartalma, különösen a videokonferencia, az EJEB megfogalmazásában a 'video link' alkalmazása az EJEB döntései alapján értelmezhető.

³⁷ Uo. 21. cikk.

³⁸ Uo. (21) preambulumbekkezdés.

³⁹ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.

Az EJEB értékelése szerint a videokonferencia rendszer alkalmazása minden esetben a fél jogainak és lehetőségeinek valamilyen szintű csorbításával jár, ugyanakkor az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz való jog biztosítható, ha a korlátozás indokolt és arányos. Ezek ügyszakonként, eljárási szakaszonként eltérő megítélés alá esnek és mindig a konkrét ügy körülményei alapján értékelhetőek. A törvényes cél többféle lehet jellemzően biztonsági megfontolások, vagy az észszerű idő követelményének való megfelelés. Polgári ügyekben a fél kérelme is megalapozhatja a törvényességet, hiszen polgári ügyekben a személyes meghallgatás nem nélkülözhetetlen, ha a képviselőt egyéb módon biztosított, ezért polgári ügyekben a videokonferencia alapjául szolgálhat a fél anyagi okokból, illetőleg időmegtakarítás okán, mint törvényes ok alapján előterjesztett kérelme. Az EJEB a polgári ügyekben a videokonferencia útján való meghallgatás egyértelmű módnak (*obvious solution*) értékelte.⁴⁰

A fentiek alapján látható, hogy ha a megkeresett tagállam által lefolytatott, vagy a közreműködésével fogantatosított közvetlen bizonyításfelvételre kerül sor,⁴¹ úgy elsődlegesen a megkeresett állam joga által biztosított videokonferencia eszköz használatára van lehetőség. Azokban az esetekben, amikor a bizonyításfelvétel közvetlen módja valósul meg, amely az érdekelt önkéntes közreműködését feltételezi az eljárás felei egyező kérelme alapján helye lehet online videokonferencia eszköz útján való bizonyításfelvételnek.

A fentiekben részletesen kifejtettek alapján a közvetlen bizonyításfelvétel ebben az esetben megvalósulhat akként, hogy a bizonyításban érdekelt fél a saját eszközén online videokonferencia alkalmazás (*zoom, ms teams, skype, messenger* stb.) útján kapcsolódik a megkereső bírósághoz, vagy azt a diplomáciai, konzuli képviselő helyiségében teszi meg. Főszabályként ezekben az esetekben is, amikor a megkeresett állam hatóságai közreműködésére nincs szükség a bizonyításfelvételtől a megkeresett állam központi szerve engedélyre szükséges. Ugyanis a hozzájárulást mind az egyezmény, mind a rendelet főszabályként megköveteli, hiszen az szuverenitási kérdés, ha egy állam területén egy másik állam hivatalos eljárást folytat le, függetlenül az önkéntes résztvételtől. Az engedélyeztetési kötelezettség alól azonban kivételt képez a bizonyításfelvételi rendelet korábban már bemutatott intézménye a diplomáciai

⁴⁰ Gábor FEKETE: Videoconference hearings after the times of pandemic. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 2021. 468–486.
<https://doi.org/10.25234/ecllc/18316>

⁴¹ Pl. a megkeresett bíróság által biztosított helyiségben a megkereső bíróság hallgatja ki a tanút videokonferencia útján.

képviselők és a konzuli tisztviselők által végzett bizonyításvétel, amely a saját állampolgárookra vonatkozik.

5. Az igazságügyi együttműködés digitalizációjáról szóló rendelet

A fentiekben a bizonyításvétellel összefüggésben került bemutatásra a videokonferencia használata, fontos utalni rá, hogy a fél meghallgatása nem tekinthető bizonyításvételnek, ezért a fenti jogi eszközök az ellenérdekű felek videokonferencia útján való meghallgatása alapjául nem szolgálhatnak. A felek meghallgatását a 2025. május 1-jétől alkalmazandó a határokon átnyúló polgári, kereskedelmi és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés digitalizációjáról, valamint az igazságügyi együttműködés területén egyes jogi aktusok módosításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2844 rendelet teszi lehetővé.⁴²

A rendelet biztosítja a határokon átnyúló polgári, kereskedelmi és büntetőjogi eljárások során az ‘alapértelmezetten digitális’ elv⁴³ megvalósulását. A rendelet a polgári, kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés eljárásaiban egységesen lehetővé teszi az elektronikus kommunikációt egyrészt a hatóságok egymás közötti, valamint a természetes vagy jogi személyek és az illetékes hatóságok közötti kapcsolata vonatkozásában.

Meghatározza a videokonferencia fogalmát, e szerint videokonferencia egy olyan audiovizuális átviteli technológia, amely lehetővé teszi a kétirányú és egyidejű kép- és hangkommunikációt, ezáltal lehetővé téve a vizuális, audio és szóbeli interakciót.⁴⁴ A rendelet továbbra is fenntartja a szabályt, hogy a meghallgatások „videokonferencia vagy más távközlési technológia” útján történő

⁴² (EU) 2023/2844 rendelet (2023. december 13.) a határokon átnyúló polgári, kereskedelmi és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés digitalizációjáról, valamint az igazságügyi együttműködés területén egyes jogi aktusok módosításáról. OJ L, 2023/2844, 27.12.2023. (A továbbiakban: (EU) 2023/2844 rendelet.)

⁴³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az igazságszolgáltatás digitalizációja az Európai Unióban. Lehetőségek eszköztára. COM(2020) 710 final. 3.2. pont. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0710>

⁴⁴ (EU) 2023/2844 rendelet 2. cikk 6. pont.

lefolytására vonatkozó eljárásra a videokonferenciát lefolytató tagállam joga az irányadó.⁴⁵

Jelentős újdonság, hogy megállapítja a meghallgatást lefolytató illetékes hatóság azon kötelezettségét, hogy biztosítsa a felek és képviselőik, ideértve a fogyatékossgal élő személyeket is a meghallgatás céljából hozzáférjenek a videokonferenciához.⁴⁶ Álláspontom szerint ez a kötelezettség kizárja azt a lehetőséget, hogy a technikai feltételek hiányára hivatkozással mellőzzék a videokonferencia eszköz alkalmazását, egyúttal szélesebb körben utat nyújthat az online videokonferencia eszközök alkalmazása általánosság válásának, ezzel hozzájárul a videokonferencia eszközök szélesebb alkalmazásához és ekként a bizonyításfelvétel feltételeit is kedvezően befolyásolja.

A rendelet továbbá lehetővé teszi, hogy akár a határon átnyúló bizonyításfelvételi eljáráshoz kapcsolódóan is, ahol a felek egyike vagy képviselője egy másik tagállamban tartózkodik kérelmükre vagy hivatalból a bíróság a feleket és képviselőit videokonferencia vagy más távközlési technológia útján hallgassa meg.⁴⁷ Ezzel a rendelkezéssel lehetővé válik a felek határon átnyúló polgári és kereskedelmi ügyekben való távmeghallgatása, akár videokonferencia, akár más távközlési technológia útján. A rendelet alkalmazásáig azonban e körben további végrehajtási aktusok, illetőleg technológiai fejlesztés szükséges, a rendelet hatékonyságát majd ezek ismeretében lehet teljesskörűen értékelni.

6. Összegzés

A tanulmány célja annak feltárása volt, hogy bemutassa, hogy a jog miként reagál felgyorsult világot mozgató informatikai változásokra, annak lehetőségeit miként építi be a polgári eljárásba. A bizonyításfelvétel nemzetközi jogi és uniós szabályai is technológia-semleges szabályozások, de amint az új bizonyításfelvételi rendelet⁴⁸ megalkotása indokai, valamint annak digitális eszközök alkalmazását hangsúlyozó rendelkezései alapján látható szükséges a jogalkalmazók ösztönzése e körben. Fontos azonban rámutatni, hogy amíg a szűken vett igazságügyi együttműködés, azaz a hatóságok, bíróságok egymás

⁴⁵ Uo. 5. cikk (4) bekezdés.

⁴⁶ (EU) 2023/2844 rendelet 5. cikk (2) bekezdés.

⁴⁷ Uo. (5) cikk (1) bekezdés.

⁴⁸ (EU) 2020/1783 rendelet.

közötti kapcsolatában a rendelet alapján az elektronikus út kötelezővé válik.⁴⁹ Továbbra is a bíró mérlegelésén múlik, hogy akár a bizonyításfelvétel során, vagy a jövőben a fél meghallgatása során az informatika adta lehetőségeket, így akár a videokonferencia útján való meghallgatás lehetőségét mennyiben kívánja igénybe venni. E rendeletek a tagállamok eljárási autonómiáját⁵⁰ nem sértik. A bizonyításfelvételi rendelet a tagállamok jogával, így a szabad bizonyítás elvével is összhangban kell alkalmazni,⁵¹ a digitalizációs rendelet a bíró mérlegelési jogában hagyja a meghallgatás módjának megválasztását.⁵²

Az alkalmazandó bizonyításfelvételi mód megválasztása során álláspontom szerint az ügy tárgyának ill. a bizonyítási cselekmény tárgyának és a bizonyítás eszközüének, azaz a tanú, a szakértő, a szemletárgy birtokosa együttműködési hajlandóságának van jelentősége.

A videokonferencia alkalmazása során a nonverbális kommunikáció jelentős mértékben sérül, egyrészt a non-verbális jelek az elektronikus úton kevésbé érzékelhetőek, másrészt a meghallgatás speciális módja további stresszfaktor, amely a reakciókat torzítja. Ezért, amikor a bizonyítási cselekmény során a tanú szavahihetőségének megállapítása kiemelkedően fontos, az objektív adatok mellett a szubjektív szempontok is hangsúlyosak, vagy a szembesítés miatt indokolt, érthető, ha a bíró a tanú tárgyalóteremben való személyes jelenlétét követeli meg.

A videokonferencia mellőzése indokolt olyan esetben is, amikor a tanúnak vagy a szemletárgy birtokosa személyi körülményei az eljárás megfelelő légkörben való lefolytatását indokolják. A kiskorú személyek, akár tanúként, akár érdekelteként való meghallgatása vagy pszichológus szakértői vizsgálata során a videokonferencia alkalmazása a meghallgatás szükséges légkörét, a gyermek eljárási jogainak⁵³ védelmét nem képes biztosítani. Ugyanakkor hasonló akadály merülhet fel testi fogyatékoság, vagy mentális betegség, pl. Asperger-szindróma vagy autizmus fennállása esetén is.

Abban az esetben, ha felek előadásai és az ügy iratai alapján arra lehet számítani, hogy a tanú vagy szemletárgy birtokosa nem lesz közreműködő az eljárás során indokolt a közvetett bizonyításfelvétel alkalmazni, hiszen ebben az esetben a megkeresett állam szerinti kényszerítő eszközök rendelkezésre

⁴⁹ Uo. 7. cikk (1) bekezdés.

⁵⁰ Az eljárási autonómia elvét lásd részletesen: GOMBOS Katalin: Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel. *Európai Tükör*, 2019/3. 35–50.; és MUZSALYI i. m.

⁵¹ (EU) 2020/1783 rendelet 1. cikk (1) bekezdés.

⁵² (EU) 2023/2844 rendelet (37) preambulumbekkezdés.

⁵³ A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 12. cikk.

állnak, ebben az esetben a megkereső állami jelenlét videokonferencia útján biztosítható.

Számos példa felsorolható lenne, hogy mikor indokolt és mikor mellőzendő a videokonferencia alkalmazása, ezek mindig az adott ügy jellegétől függenek és az eljáró bíró belátásán múlnak.

Ami külön kiemelését érdemel álláspontom szerint az, hogyha a videokonferencia alkalmazásának feltételei fennállnak, akkor az polgári eljárásban, a felek és a tanú vagy szemletárgy birtokosa hozzájárulása mellett akár online-videokonferencia eszköz útján is megvalósítható közvetlen bizonyításfelvétel keretében. A bizonyításfelvételi rendelet szabályai alapján ebben az esetben is tájékoztatni kell a megkeresett állam központi hatóságát, de annak hallgatása esetén az eljárás lefolytatható. Az eljárás ezen módja jelentős időmegtakarítást jelent az eljárásban, bár magában hozza a sikertelenség kockázatát, mindazonáltal a személyes tapasztalataim azt mutatják, hogy mivel a felek is érdekeltek az eljárás mielőbbi lefolytatásában maguk kéri, hogy egy-egy nehezen elérhető tanút ilyen módon hallgasson meg a bíróság.

A tanulmányban bemutatott hamarosan alkalmazandóvá váló uniós jogi eszközök, valamint a folyamatban lévő magyar polgári perrendtartás felülvizsgálatával kapcsolatos munka is erősítő azt a várakozást, hogy jelenleg az eljárásjogi digitalizáció kezdő lépéseinek vagyunk a szemtanúi. Miként az analóg írógépeket a számítógépek, előreláthatóan úgy fogja leváltani a tárgyalótermi személyes jelenlétet a virtuális jelenlét.

A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG HELYZETE A V4-ES ORSZÁGOK VISZONYLATÁBAN

FERDICS Andrea*

1. Bevezetés

A kettős állampolgárság napjainkban általánosnak és elfogadottnak mondható. Ezen állítás mindazok ellenére megállja a helyét, hogy még a hidegháború alatt is elfogadhatatlan, sőt hűtlenség címkével illeték a kettős állampolgárokat. Az elmúlt fél évtized rengeteg változást hozott, így az államok nagy része valamilyen mértékben elismeri vagy elfogadja a többes állampolgárság intézményét.¹ Ugyanakkor elengedhetetlen a többes állampolgárság fogalmának meghatározása, hiszen ilyenkor egy adott személy kettő vagy több állam állampolgárságát tudhatja magáénak.² Az állampolgárságról szóló európai egyezmény³ fogalmaz meg e tekintetben részleteket a többes állampolgárság lehetséges eseteiről, az ahhoz kapcsolódó jogokról és kötelezettségekről, valamint a korábbi állampolgárság megtartásáról. Az egyezményt Szlovákia és Csehország is ratifikálta.

A lengyel, magyar, cseh és szlovák megközelítést külön fejezetekben tárgyalom, reflektálva a különbségekre, hasonlóságokra. Az összegző összehasonlítást a mű utolsó fejezetében végzem el, alkalmazva az összehasonlító jog módszereit és eszközszerét.

* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem.

¹ Karen GALLAGHER-TESKE – Yvonne GIESING: Dual Citizenship. *Ifo DICE Report*, vol. 15., no. 3. (2017) 43.

² GANZER Mónika: Állampolgárság. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi Jog Rovat)* 2021. 13. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog-allampolgarsag>

³ 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről, 2. cikk, 14–17. cikk, 21–22 cikk.

2. A többes állampolgárság helyzete a vizsgált országokban

Lengyelország korábban a többes állampolgárságot elutasító államok közé sorolta magát. Ma már egy lengyel állampolgár a saját állampolgársága elvesztése nélkül juthat egy másik állam állampolgárságához. Sőt azon külföldiek vonatkozásában, akik lengyel állampolgárokká kívánnak válni, nem követelik meg a másik állampolgársági köteleztről való lemondást sem.⁴ A lengyel állampolgársági törvény alapvetően így rendelkezik:

„Az a lengyel állampolgár, aki egyidejűleg egy másik állam állampolgárságával is rendelkezik, ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetik meg a Lengyel Köztársasággal szemben, mint azt a személyt, aki kizárólag lengyel állampolgársággal rendelkezik. A Lengyel Köztársasággal szemben a lengyel állampolgár nem szerezhet joghatást abból, hogy egy másik állam állampolgárságára vagy ha az abból eredő jogokra és kötelezettségekre hivatkozik.”⁵

Tehát az egy vagy több állampolgársággal rendelkező lengyel állampolgárok is ugyanazon jogokban és kötelezettségekben részesülhetnek, mint a kizárólag lengyel állampolgársággal rendelkező társaik. A lengyel jog nem tiltja a kettős vagy többes állampolgárságot, bár Lengyelországban csakis lengyel állampolgárként veszik figyelembe a kettős állampolgárokat.⁶

A lengyel szabályozással szemben magyar állampolgárnak kell tekinteni azt, aki a cikk írásakor hatályos magyar állampolgársági törvény hatálybalépésekor magyar állampolgár, aki az Alaptörvény vagy az állampolgársági törvény erejénél fogva válik magyar állampolgárrá, vagy a törvény alapján szerez magyar állampolgárságot, mindaddig míg állampolgársága nem szűnik meg. A magyar jog szempontjából magyar állampolgárnak kell tekinteni azt, aki egyidejűleg más államnak is az állampolgára.⁷ Így a többes állampolgárság viszonylatában

⁴ SCHIFFNER Imola: Kettős állampolgárság az Európai Unióban. In: TÓTH Judit (szerk.): *Tanulmányok Dr. Tóth Károly egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015. 588.

⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim Art. 3. (A lengyel állampolgárságról szóló törvény 3. cikk, 2009. április 2.) (a továbbiakban: Ustawa o obywatelstwie polskim).

⁶ Anzhela POPYK: Dual-citizenship as an instrument for the diaspora policy: The comparative analysis of Lithuania, Hungary and Poland. *CMR Working Papers*, 127/185., 2021. 23.

⁷ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 2.§ (1) bekezdés (a továbbiakban: Magyar állampolgársági törvény).

alapvető eltérést tapasztalhatunk a két államban. Vegyünk egy magyar-lengyel kettős állampolgárt. Lengyelország területén őt lengyel állampolgárként fogják figyelembe venni, míg a magyar szabályok azt írják, hogy a magyar jog szempontjából kell magyar állampolgárnak tekinteni a magyar állampolgárt. Egyik tehát területi alapon, a másik pedig jogi alapon tesz különbséget. A magyar-lengyel állampolgárok Lengyelországban az állami intézményekben és eljárásokban csak a lengyel útlevelüket vagy igazolványukat használhatják.⁸ Ahogy a bevezetőben is írtam, a lengyel szabályozás bővebben külön fejezetben kerül kifejtésre, párhuzamot vonva a magyar szabályozással.

Cseh viszonylatban elmondható, hogy egészen 2013-ig az egységes állampolgárság elvét vallotta az állam, az változást a Cseh Köztársaság állampolgárságáról és egyes törvények módosításáról szóló 186/2013. számú törvény⁹ hozta el, amely 2014 január 1. napjától hatályos. Mindez jelentős lépésnek tekinthető nemcsak az intézmény történelmi fejlődésében, de nemzetközi jogi viszonylatban is. A jelenlegi törvény az első cseh állampolgárságról szóló szabályozás, amely hivatalosan is lehetővé teszi a kettős vagy többes állampolgárságot. A Cseh Köztársaság ezzel csatlakozott azon államok sorához, amelyek már elhárították az egyetlen állampolgárság 'akadályát' egy adott időpontban.¹⁰ Ma már a cseh állampolgárság elvesztését nem jelenti egy másik állampolgárság kifejezett akaratnyilatkozattal történő megszerzése. A cseh állampolgárság ily módon történő elvesztéséhez a cseh állampolgár kifejezett lemondó nyilatkozata szükséges.¹¹ A cseh állampolgársági törvény többes állampolgárságra vonatkozó szabályai külön fejezetben kerülnek részletezésre.

A Szlovák Köztársaság állampolgára elveszti a szlovák állampolgárságát azon a napon, amikor kifejezett akaratnyilvánítás – azaz kérelem, nyilatkozat vagy más, a külföldi állampolgárság megszerzésére irányuló cselekmény alapján – önként megszerez egy külföldi állampolgárságot.¹² A törvénybe az évek

⁸ POPYK i. m. 12–13.

⁹ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (a cseh állampolgárságról és egyes törvények módosításáról szóló 186/2013 számú törvény) (a továbbiakban: Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky).

¹⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2013 Sb. (A 186/2013. sz. törvényjavaslatához fűzött indokolás).

¹¹ Hugo KÖRBL: *Státní občanství a způsoby jeho nabytí v České republice*. Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. 27–28.

¹² Zákon č. 40/1993 Z. z. Národnej rady Slovenskej republiky o štátnom občianstve Slovenskej republiky 9. § (16) [A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 40/1993 számú törvénye a Szlovák Köztársaság állampolgárságáról, 9. §, (16)] (a továbbiakban: Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky).

során számos kivétel került beillesztésre. Azonban érdemes megjegyezni, hogy 2010 előtt Szlovákia sem volt egy alapvetően többes állampolgárságot kerülő állam.

3. A kettős állampolgárság kialakulásának egyes esetei a lengyel állampolgársági törvényben

A lengyel állampolgárságról szóló törvény az állampolgárság szerzés több esetét is megkülönbözteti. Ezáltal az történhet a törvény erejénél fogva, a lengyel állampolgárság elnyerésével, lengyel állampolgárként való elismeréssel, valamint a lengyel állampolgárság visszaállításával.¹³

Az itt részletezett esetek mind lehetőséget adhatnak a többes állampolgárság keletkezésére, így a továbbiakban egyenként az egyes vonatkozó rendelkezések kerülnek kifejtésre.

3.1. Születéssel történő állampolgárság-szerzés

A kiskorú születésével szerzi meg a lengyel állampolgárságot, amennyiben legalább az egyik szülője lengyel állampolgár. Az előző rendelkezés a *ius sanguinis* elvére utal, amely szerint a szülők állampolgársága határozza meg a gyermek állampolgárságát. Továbbá megszerzi a lengyel állampolgárságot az is, aki a Lengyel Köztársaság területén született, és szülei ismeretlenek, nem rendelkeznek állampolgársággal, vagy állampolgárságuk meghatározhatatlan. Itt a *ius soli* elve kerül kiegészítésre a hontalanság kiküszöbölésének elvével. Az előbbi rendelkezéssel véget is értünk a törvény erejénél fogva történő – a lengyel állampolgársági törvény szerinti – állampolgárság-szerzési lehetőségek. Kiemelendő, miszerint a törvény ismeri az örökbefogadással történő állampolgárság-szerzést is a lengyel állampolgárság elnyerésére.¹⁴

¹³ Ustawa o obywatelstwie polskim Art. 4.

¹⁴ Ustawa o obywatelstwie polskim Art. 14.

3.2. Állampolgárság-szerzés letelepedéssel

A letelepedésen vagy lakóhelyen alapuló állampolgárság-szerzésre a lengyel szabályozás többféle esetet tartalmaz. Ezek közé tartozik a később bővebben kifejtett egyszerűsített honosítási formula is. Valamint további eseteket is felsorol a törvény, így például lengyel állampolgárnak minősül: a Lengyel Köztársaság területén folyamatosan tartózkodó külföldinek minősülő személy, aki legalább három évig tartó megszakítás nélküli jogszerű lengyelországi tartózkodását bizonyítani tudja, s letelepedési engedéllyel vagy huzamos EK letelepedési engedéllyel rendelkezik, valamint a kérelmezőnek stabil és rendszeres jövedelemforrása van a Lengyel Köztársaság területén. A lengyelországi megszakítás nélküli tartózkodás követelménye egyes esetekben rövidebb – két éves – időtartamra szűkülhet. Ez vonatkozik példának okért azokra a külföldiekre, akik legalább három éve lengyel állampolgárral házasok, valamint a hontalan személyekre. Ugyanez a kétéves megszakítás nélküli tartózkodási időszakot alapul vevő 'kedvezményes' szabály alkalmazható azokra a külföldiekre is, akiknek a Lengyel Köztársaságban megadott menekültstátuszhoz kapcsolódó letelepedési engedélyük van.¹⁵ A felsoroltak mellett számos más feltételnek is meg kell felelnie a kérelmezőknek, amelyet az írás egy külön fejezete gyűjti össze.

3.3. Egyszerűsített honosítási formulák

A lengyel diaszpóra politika keretében, a diaszpórában élő lengyel nemzeti-ségük állampolgársága a törvényben meghatározottak alapján visszaállítható. Ezáltal a lengyel állampolgárság helyreállítható az olyan külföldi állampolgár kérelmére, aki 1999 előtt vesztette el lengyel állampolgárságát az 1920-as, az 1951-es vagy az 1962-es lengyel állampolgársági törvényeknek megfelelően. Nem kérhetik az állampolgárság visszaállítását azok a külföldiek, akik 1939. szeptember 1. és 1945. május 8. közötti időszakban a tengelyszövetség államainak és azok szövetségeseinek hadseregébe önként bevonultak, a hadseregükben teljesítettek szolgálatot vagy közhivatalt vállaltak, s ezzel Lengyelország, különösen annak függetlensége és szuverenitása kárára cselekedtek, vagy részt vettek az emberi jogok megsértésében.¹⁶ Egy egyszerűsített metódusa ez a lengyel

¹⁵ Anna RYTEL-WARZOCHA: Acquisition and loss of polish citizenship in the light of legal regulations and practice. *Annales Universitatis Apulensis Series Jurisprudentia*, Vol. 21., 2018. 343.

¹⁶ Ustawa o obywatelstwie polskim Art. 38.

állampolgárság megszerzésének, de itt csupán visszaállításról beszélünk, más egyszerűsített honosítási rendelkezést nem tartalmaz a lengyel törvény. Tehát elmondható, miszerint Lengyelország nem tiltja a kettős állampolgárságot, de kifejezetten nem is engedélyezi azt állampolgársági törvényében.

4. A többes állampolgárság helyzete Magyarországon

Magyarország a többes állampolgárságot támogató országok közé sorolandó, legfőképpen a diaszpórában élő magyarság magas lélekszáma következtében. A magyar szabályozás ismeri az egyszerűsített honosítás intézményét, viszont nem csak ilyen módon jöhet létre kettős vagy többes állampolgárság. Szükséges görcső alá venni az egyéb állampolgárságot keletkeztető szabályozásokat is. A magyar állampolgárság keletkezésének az esetei a következőképpen különíthetők el: a magyar állampolgárság létrejöhet keletkezéssel, honosítással, visszahonosítással és nyilatkozattal.¹⁷

4.1. Az állampolgárság keletkezésének esetei a magyar állampolgársági törvényben

Magyar viszonylatban is megfigyelhető a leszármazás elvének érvényesülése, hiszen a magyar állampolgársági törvény Magyarország Alaptörvényének G) cikkére utal, amely szerint: „Születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár. Sarkalatos törvény a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének más eseteit is meghatározhatja.”¹⁸ Majd a sarkalatos törvényben is rendelkezik a születésről, mint állampolgárság keletkeztető tényről. Amennyiben a szülő magyar állampolgársága később jön létre, s nem születéssel keletkezett, úgy arra tekintettel a születés napjára visszaható hatállyal keletkezik a gyermek magyar állampolgársága. Példaként említve egy szlovák állampolgár anyát, aki gyermeke megszületést követő ötödik évben szerzi meg a magyar állampolgárságot. Ha az apára vonatkozóan sem keletkezhetett magyar állampolgárság, az apa nem magyar állampolgár mivoltából kifolyólag, úgy a fenti szabály életre hívható a gyermek magyar állampolgárságának megszerzé-

¹⁷ VÁCZI Péter: Állampolgárság. In: SMUK Péter: *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2015. 138–150.

¹⁸ Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25., G cikk, (1) bekezdés.

se érdekében. Emellett egy vélelmet állít fel a magyar jog, miszerint ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak tekintendő a magyarországi lakóhellyel rendelkező hontalan szülők gyermeke, aki Magyarországon született, továbbá az a gyermek, akit Magyarországon találtak, s ismeretlen szülőktől származik. Ez egy megdönthető vélelem. Emellett az örökbefogadásra is fogalmaz meg szabályokat a magyar jogszabály. A fentiek szerint összefoglalásként elmondható, hogy a hontalanság kiküszöbölésének elve a lengyel jogszabállyal párhuzamot vonva itt is megjelenik.¹⁹

4.2. A honosítással történő állampolgárság-szerzés, különös tekintettel az egyszerűsített honosításra

A magyar honosítási rendelkezéseket figyelme véve a főszabály a nyolcéves folyamatos magyarországi helyben lakást követeli meg. E mellett néhány példát említve, létezik az ún. 'hároméves' szabály, amelyet a hontalanság ténye, a menekültként elismerés, a magyar állampolgár kiskorú gyermek, vagy a legalább három éve tartó érvényes házasság megléte egészít ki, így csökken le a nyolc év három évre. Mindemellett a magyar állampolgárral való házasság fennállása további kedvezményeket adhat. Egy három és egy tíz éves szabály is segíti a magyar állampolgársághoz jutás azok tekintetében, akik a kérelem benyújtásakor érvényes házasságban élnek vagy a házasságuk a törvény szerinti megfelelő ideig fennállt, de a házastárs halála következtében az már nem áll fenn.²⁰

A magyar állampolgársági törvény 2011. január 1-től tartalmaz egy kifejezetten kedvezményes honosítási fajtát a külhoni magyarok számára. Ahogy a honosítási eljárások Magyarországon, ez is kérelemre indul. Így kedvezményes honosítását kérheti az a nem magyar állampolgár, aki valószínűsíti magyarországi származását, vagy akinek a felmenője magyar állampolgár volt, amennyiben egyidejűleg igazolja a magyar nyelvtudását is. Az utóbbi fordulat az alkotmányos alapismeretek vizsga alóli mentesülést jelenti. Egy a gyakorlatban is gördülékenyen végbemenő eljárásról, s megszerezhető magyar állampolgárságról van szó. A magyar nyelvtudást egyszerűen az ügyintéző előtt kell igazolni, s ha ő megfelelőnek véli a nyelvtudást az igazolttá is válik.²¹ Negatívuma, hogy kellően költséges, azonban nem jobban, mint egy átlagos ál-

¹⁹ Magyar állampolgársági törvény 3. § (1)–(3), 4. § (2a) bekezdés.

²⁰ Magyar állampolgársági törvény 4. § (1)–(2), (3a) bekezdés.

²¹ Magyar állampolgársági törvény 4. § (3) bekezdés.

lampolgárság-szerzési eljárás. Alapvetően elmondható, hogy Magyarországon a külföldi dokumentumok hiteles fordítása terén kizárólagosan az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda fordításait fogadják el. Azonban a külföldön hivatalos fordításként elfogadott és az adott állam magyar nagykövetségén hitelesített fordítás is a fentiekkel hasonló erővel bír. Azt kell csupán mérlegelni, hogy adott esetben melyik jár nagyobb költséggel.

Érdemes megemlíteni a magyar állampolgárság tekintetében a visszahonosítás intézményét is, amely további lehetőségeket nyújt a kettős állampolgárság kialakulásához, s nem mellesleg a történelem egyes háború sújtotta korszakokban állampolgárságtól megfosztott személyek rehabilitálását is jelenti.²² Az intézmény párhuzamba vonható a lengyel szabályozás szerint állampolgárság visszaállítással.

5. A cseh szabályozás és a többes állampolgárság helyzete Csehországban

A 2014. január 1. napjától hatályos cseh állampolgársági törvény²³ teljesen új metódust vezet be az állampolgárság megszerzésének feltételeiben a többi Európai Unió tagállamok állampolgárai számára, így egyfajta liberalizációt valósítva meg. Ez az első alkalom a cseh állampolgárság jogi koncepciójának történetében, amikor a törvény átfogóan meghatározza azon külföldi országok sorát, amelyek állampolgárai kedvezőbb feltételekkel szerezhetik meg a cseh állampolgárságot, más külföldiekhez viszonyítva. Mindössze a Szlovák Köztársaság állampolgárai számára határoz meg további kedvezményeket, reflektálva a csehszlovákiai közös múltra és a korábbi jogi koncepció tükrében bekövetkező változásokra. Az új törvény így liberalizálja a cseh állampolgársággért folyamodók alapvető honosítási feltételét a más európai unió tagországok állampolgárait, Svájc és az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződés szerződő felei tekintetében.²⁴

²² Magyar állampolgársági törvény 5. § bekezdés.

²³ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

²⁴ Roman JORDÁN: *Nabývání státního občanství České republiky (narozením, určením otcovství, nalezením na území České republiky, osvojením, v souvislosti se svěřením do náhradní péče a prohlášením)*. Plzeň, Západočeská Univerzita V Plzni Fakulta Právnická, 2018. 14.

Az előbbieknél köszönhetően a 2013-as évhez²⁵ viszonyítva az állampolgárság iránti kérelmek száma több mint a kétszeresére nőtt. A korábbi jogszabály ugyanis előírta, hogy az állampolgárságot megszerezni kívánó kérelmezőnek igazolniuk kell a korábbi állampolgárság elvesztését. Az előzőek alátámasztása azonban nem volt egyszerű, emiatt gyakorlatilag nem volt olyan állampolgárság iránti kérelem, amit még ugyanabban az évben pozitívan elbíráltak volna, mint amikor azt kérelmezték.²⁶

5.1. A többes állampolgárság-szerzés egyes esetei

A Cseh Köztársaság állampolgársága megadható, ha a kérelmező a Cseh Köztársaság területén állandó lakóhelyet létesített legalább három éve úgy, hogy a kérelmező az Európai Unió valamely államának állampolgára.²⁷ A kérelem benyújtását megelőzően általában előírt, a Cseh Köztársaság területén való állandó tartózkodásra vonatkozó időszak lerövidítésre került, ami így az egyik legliberálisabb jogi szabályozást jelenti – európai viszonylatban is – ezen a területen.

Az uniós tagországok állampolgárai számára az apaság megállapításával kapcsolatos rendelkezésekben is megvalósult a liberalizáció. Az uniós polgár anyától és cseh apától született gyermek a cseh állampolgárságot már az apaság elismerésének pillanatában megszerzi. Az uniós polgár kifejezésbe jelen esetben beletartozik Svájc és az Európai Gazdasági Térség államainak állampolgára is.²⁸

Az állampolgársági törvény rendelkezései szerint a gyermek születésével megszerzi a cseh állampolgárságot, ha a gyermek legalább egyik szülője a gyermek születésének időpontjában cseh állampolgár. A cseh állampolgárság születés általi megszerzését nem befolyásolja a gyermek születési helye, sem az a tény, hogy a születés a gyermek más állampolgárságot is szerez; ezért azokban az esetekben, amikor egy gyermek két különböző állampolgárú szülőtől

²⁵ Ugyanis 2013-ban került elfogadásra a többes állampolgárság tekintetében engedékenyebb, már többször hivatkozott törvény.

²⁶ Zuzana BARTOZELOVÁ: *Nabývání státního občanství České republiky*. Brno, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Obor Veřejná správa Katedra správní vědy a správního práva, 2017, 54. o.

²⁷ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, 14. §.

²⁸ František EMMERT: The New Czech State Citizenship Act: the Further Liberalization of Individual Rights or the Empowerment of State Authority. *Journal on European History of Law*, Vol. 5., 2014, 189–190. o., Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, 7. §.

származik, akiknek az államai vallják a *ius sanguinis*²⁹ elvét, a gyermek már születésével kettős állampolgársággá válik.³⁰

5.2. A cseh és szlovák közös történelem okozta állampolgárság-szerzések

A Cseh Köztársaság állampolgárság nyilatkozattal a következők szerint szerezhető meg. Így kaphatja meg a cseh állampolgárságot az a természetes személy, aki a törvény hatálybalépését megelőzően elvesztette cseh vagy csehszlovák állampolgárságát. A szabályozás számos kivételt³¹ említ, azonban ezek jelen tanulmányban nem kerülnek részletezésre, de a szlovák állampolgárság itt is megtalálható. Nyilatkozatot tehet az a volt csehszlovák állampolgár is, akinek kiutazása előtt volt állandó lakóhelye a Cseh Köztársaság vagy a Cseh Szocialista Köztársaság területén, ha a távozásának időpontjában nem rendelkezett a Szlovák Köztársaság állampolgárságával. Az a természetes személy, akinek legalább az egyik szülője vagy nagyszülője elvesztette cseh vagy csehszlovák állampolgárságát, nyilatkozat útján megszerezheti a Cseh Köztársaság állampolgárságát, ha a nyilatkozat megtételének napján nem a Szlovák Köztársaság állampolgára. A bekezdésben megírtak tekintetében a gyermekekre – beleértve a 15 évet betöltött kiskorúakat is – további szabályok vonatkoznak.³²

Nyilatkozattal szerezheti meg a Cseh Köztársaság állampolgárságát az a természetes személy is, aki 1992. december 31-én Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság állampolgárságával rendelkezett, és nem volt sem cseh, sem szlovák állampolgársága. Az a természetes személy pedig, aki az előbb említett korábbi állampolgár egyenes ági leszármazottja, nyilatkozhat útján szintén jogosult megszerezni a Cseh Köztársaság állampolgárságát, ha nem volt sem a Cseh Köztársaság, sem a Szlovák Köztársaság állampolgára. A nyilatkozatba ezekben az esetben is – a fentiek szerint – bevonható a gyermek.³³ A törvény hatálybalépésétől számított egy évig nyilatkozattal megszerezhetette a Cseh Köztársaság állampolgárságát az a természetes személy, aki a 1949. október 1. és 1969. május 7. között a Csehszlovák Köztársaság területén kívül született, és

²⁹ Leszármazás elve.

³⁰ Hugo KÖRBL: *Státní občanství a způsoby jeho nabývání v České republice*. Praga, Universita Karlova, 2018. 53.; Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, 4. §.

³¹ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, 31. §, (1).

³² Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, 31. §.

³³ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky 32. §.

az egyik szülője a születése időpontjában csehszlovák állampolgár volt, és 1969. január 1-jén lett vagy ezen a napon vált volna cseh állampolgárrá.³⁴

Érdemes a fentiek tekintetében megfigyelni azt a tendenciát, miszerint direkt módon a felsorolt rendelkezések által csak az utolsó esetben volt lehetőség a szlovák–cseh kettős állampolgárság megszerzésére, arra is csak a törvény hatálybalépésétől számított egy évig. Az alfejezetben írt többi rendelkezés egytől egyig kivételként tekint a már szlovák állampolgársággal rendelkezőkre. Tehát nem nevesít olyan kedvezményes honosítási fajtát a törvény, mint a magyar szabályozás. Inkább a később kifejtésre kerülő szlovák szabályozással hozható párhuzamba, amely több évnyi tartózkodást kíván meg attól, aki tartózkodási helye szerinti állam állampolgára kíván lenni. A cseh szabályozás viszont pont a Csehország-béli hároméves tartózkodást követeli meg. Ebben azonban beleszámít a Cseh Köztársaság területén a 18. életév betöltése előtti jogszerűen tartózkodás időszaka is. S ez csak az egyik oldal a tekintetben nem gördít akadályokat a törvény, hogy a cseh állampolgár más állam állampolgárságát megszerezze, míg a szlovák törvény egyértelműen kivételekkel övezett tilalmat ír elő. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a szlovák törvény sokkal szigorúbb a többes állampolgárság vonatkozásában.

6. A Szlovák Köztársaság többes állampolgársággal kapcsolatos szabályozása

A szlovák állampolgár, aki kifejezett akaratnyilvánításra önként megszerzi egy másik állam állampolgárságát a szlovák állampolgárságát elveszti. A Szlovák Köztársaság állampolgárságának előbbiek szerinti elvesztése nem következik be, ha a Szlovák Köztársaság állampolgára a házastársa külföldi állampolgárságára tekintettel szerezte meg a házastársa állampolgársága szerinti állam állampolgárságát, ha a külföldi állampolgárságot kiskorú gyermek szerezte meg vagy azt születésre, illetve örökbefogadásra tekintettel kapta meg.³⁵

³⁴ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky 33. §.

³⁵ Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky 9. §. (17).

6.1. Az úgynevezett ‘5 éves szabály’

További kivétel is megfogalmazásra került, miszerint nem veszítik el szlovák állampolgárságukat a külföldi állampolgárság megszerzése után a szlovák állampolgárok, amennyiben igazolják, hogy legalább öt éve külföldön élnek. A változást 2022. február 16-án fogadta el a parlament. Mi történik azokkal, akik már elvesztették szlovák útlevelüket egy külföldi állampolgárság felvételével? Ők kérhetik annak visszaadását, amennyiben valamilyen módon bizonyítják az ötéves külföldi tartózkodást.³⁶

Egyértelműen enyhültek az állampolgárság elvesztésének feltételei. A szlovák állampolgárok nem veszítik el szlovák állampolgárságukat, ha a külföldi állampolgárság megszerzésének időpontjában legalább 5 éve ebben az adott külföldi országban tartózkodnak – engedélyezett, bejegyzett vagy más módon nyilvántartott lakóhelyen – és benyújtják az erre vonatkozó dokumentumokat. A korábbi szabályozás következtében 2022. február 16-ig 4059 személy veszítette el szlovák állampolgárságát. A korábbiakhoz képest a kérelmezőknek nem kell teljesíteniük a Szlovák Köztársaság területén való bejegyzett tartózkodás feltételét. Azaz mentesülnek a Szlovák Köztársaság területén való tartózkodáshoz szükséges külföldi regisztráció kötelezettsége alól. Így sokkal könnyebbé vált a kérelmezési procedúra. Az Európai Unióból érkező külföldieknek eddig ugyanis személyesen kellett bejelenteniük szlovákiai tartózkodásukat. A Szlovák Köztársaság volt állampolgárai pedig továbbra is mentesülnek a szlovák nyelvtudásuk bizonyítása alól.³⁷ Fontos észrevenni, hogy a fentiekben végig az úgynevezett ‘nem elvesztés’ szabályai kerültek kifejtésre, így állampolgárság-szerzéssel nem keletkezhet többes állampolgárság – a külhoni szlovákokra vonatkozó szabályok kivételével – a törvény rendelkezései alapján.

6.2. A külföldi szlovákokra vonatkozó szabályozás

Ugyanis az a kérelmező, akinek külföldön élő szlovák jogállását igazoló bizonyítványt állítottak ki, megkaphatja a Szlovák Köztársaság állampolgárságát, ha a szlovák állampolgárság iránti kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább három évig folyamatosan a Szlovák Köztársaság területén tartózkodott.

³⁶ Parlament schválil novelu zákona o štátnom občianstve. *Ministerstvo vnútra SR Verejná správa*, 16. 02. 2022. <https://n9.cl/zv3lw0>

³⁷ Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky 9. §, (18).

Egy másik lehetőség a szlovák állampolgárság elnyerésére számukra az, hogy ha a Szlovák Köztársaság területén tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, és jelentős mértékben hozzájárultak a külföldön élő szlovákok azon közösségéhez, ahonnan származnak, gazdasági, tudományos, műszaki, kulturális, szociális szférában vagy a sport területén.³⁸ Az előbbieket természetesen igazolni szükséges. Kihangsúlyozandó, miszerint ilyen esetben is keletkezhet többes állampolgárság.

7. Az állampolgárság-szerzés főbb feltételei a vizsgált államokban

Az állampolgársági törvények általában, így a négy érintett szabályozás is tartalmaz alapvető kritériumokat az állampolgárságot megszerezni kívánók részére. Ilyen a magyar rendelkezések szerint a megélhetés és a lakhatás biztosítottága, a büntetlen előélet, a közbiztonság és nemzetbiztonság sértetlensége honosítása esetén, egyes esetekben pedig az úgynevezett alkotmányos alapismertek vizsga is.³⁹ Lengyelországban is hasonlókat tapasztalhatunk, így a határozat kiadása előtt egyfajta vizsgálat folyik, hogy a lengyel állampolgárság külföldi általi megszerzése nem jelent-e veszélyt az államvédelemre vagy az állambiztonságra, illetve a közbiztonság és a közrend védelmére nézve.⁴⁰ A kiskorúak kivételével a lengyel állampolgárság elismeréséhez a külföldinek igazolnia kell a lengyel nyelv ismeretét, amelyet főként a lengyel nyelvről szóló törvényben⁴¹ szabályozott hivatalos bizonyítvánnyal, a Lengyel Köztársaságban működő iskola vagy bármely más olyan iskola által kiállított általános iskolai végzettséget igazoló bizonyítvánnyal lehet megtenni, ahol a lengyel az oktatás nyelve. Számos kivételt használ mindkét szabályozás, példának okáért, ahogy azt teszi az egyszerűsített honosításnál a magyar szabályozás, amely tekintében mentesít az állampolgársági vizsga letétele alól. Összegezve a magyar lengyel viszonyrendszert, a kialakult lengyel és a magyar állampolgársági törvények sok ponton hasonlóságot mutatnak, mégis különböző kritériumokat fogalmazzak meg az egyes szabályok részletezésénél. Egy közös pont azonban biztos, méghozzá a *ius sanguinis*, tehát a leszármazás elvének alapvető

³⁸ Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky 7. §, (3).

³⁹ Magyar állampolgársági törvény 4. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Ustawa o obywatelstwie polskim Art. 30., 36.

⁴¹ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (törvény a lengyel nyelvről, 1999. október 7.).

alkalmazása a két jogterületen. Továbbá a *ius soli* elve, tehát a területi elv is megnyilvánul mindkét államban a hontalanság kiküszöbölése érdekében.

A cseh állampolgársági törvény összehasonlítva a korábbi jogszabállyal szigorúbb – több konkrétumból álló – feltételrendszert ír elő a kérelmezők számára. Az új törvény szerint a cseh állampolgárságért folyamodó külföldinek be kell illeszkednie a cseh társadalomba, nem jelenthet veszélyt az állambiztonságra, nem ítélték el szándékos bűncselekmény elkövetése miatt, és nem bocsájthatták feltételes szabadságra gondatlanságból elkövetett bűncselekmény elkövetéséért, bizonyítania kell, hogy ismeri a cseh nyelvet, igazolnia kell az alkotmányos rendszer és a csehországi élet alapvető általános ismeretét, továbbá azt, hogy az elmúlt három évben nem sértette meg súlyosan a cseh bevándorlási jogszabályokat. Mindemellett be kell mutatnia három évre visszamenőleg a teljes pénzügyi jövedelmét és annak jogszerűségét, beleértve az adózását is és a társadalombiztosítási rendszerben való részvételét, amelyet tekintetében nem állhat fenn semmiféle súlyos hiányosság, jogsértés.⁴²

A szlovák törvény a következőket követeli meg azoktól, akik szlovák állampolgárrá szeretnének válni: rendelkezzen jó hírnévvel, ne legyen folyamatban ellene kiadatási, közigazgatási kiutasítási, menekültügyi vagy európai elfogatóparancs végrehajtására irányuló eljárás, ne álljon közigazgatási kiutasítási, kiadatási vagy európai elfogatóparancs végrehajtására irányuló eljárás alatt, igazolja a szlovák nyelv írásbeli és szóbeli tudását, a Szlovák Köztársaság általános ismeretét, teljesítse a külföldiek Szlovák Köztársaság területén való tartózkodására, a közegészségügyi biztosításra, a társadalombiztosításra, az öregségi nyugdíjmeztakarításra, az adókra, illetékekre, díjakra, a külföldiek foglalkoztatására és a külföldiek számára a Szlovák Köztársaság jogrendjéből eredő egyéb kötelezettségeket szabályozó jogszabályok rendelkezéseiből eredő kötelezettségeket, és ne jelentsen veszélyt a Szlovák Köztársaság közrendjére vagy közbiztonságára.⁴³

8. Következtetések

A többes állampolgársághoz való viszony egyedi jellemzőket mutat a vizsgált országokban. Lengyelország 1994-től a többes állampolgárságot elismerő államok közé tartozik. A kettő vagy több állampolgárság párhuzamosan

⁴² EMMERT i. m. 189.

⁴³ Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky 7. §, (1).

létezhet egymás mellett. Habár erről kifejezetten a legyen állampolgárságról szóló törvény nem tesz említést, ahogy azt a magyar szabályozás teszi meg, ezzel kifejezetten kimondva, hogy magyar állampolgárnak tekintendő az is, aki egyben egy másik állam állampolgárságával is rendelkezik. A Magyar Népköztársaság és a Lengyel Népköztársaság között 1962-ben egyezmény született a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről.⁴⁴ A fő rendező elv a következő volt: akit mindkét ország állampolgárának tekintett, az választhatott a két állampolgárság közül, hogy melyiket szeretné megtartani.⁴⁵ Az egyezmények szintjén maradván meg kell említeni a 1961-es Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között létrejött egyezményt⁴⁶ is, hiszen annak célja az előzővel teljesen egyező volt. A Cseh Köztársaság egészen 2013-ig a többes állampolgárság kiküszöbölésére törekvő államok közé sorolta magát, majd az új állampolgársági törvénye kihirdetésével változtattak nézőpontjukon. Szlovákiát nézve pedig egy változó nézőpontról van szó, mivel a többes állampolgárságot alapvetően elismerő állam 2010-ben hozta meg azt a szabályozást, amellyel alapvetően a többes állampolgárság ellen lépett fel. Ezáltal Szlovákiában, aki kifejezett akaratnyilvánításra felveszi egy másik állam állampolgárságát, elveszti a szlovákot. Ahogy az kifejtésre is került számos kivételt fogalmaz meg Szlovákia állampolgárságról szóló törvénye, példának okáért a születés és házasság útján, valamint kiskorú által történő külföldi állampolgárság-szerzés nem eredményezi a szlovák állampolgárság elvesztését. Továbbá létezik egy 5 éves szabály is a külföldön tartózkodók számára. Az ismertetett szabályok a tanulmány írásakor már számos lehetőséget adnak arra, hogy a többes állampolgárság létrejöhesse.

Az érintett állampolgársági törvények nagyrészt a diaszpórában élő nemzettársaik irányában fogalmaznak meg unikális szabályokat. A vizsgált államokban amennyiben egy külhoni, diaszpórában élő személy kíván a nemzetiségének megfelelő állampolgárságot szerezni úgy a követő lehetőségei vannak. Lengyelország egyszerűsítésként visszaállítja az elvesztett lengyel állampolgárságokat, viszont ezen kívül az általános szabályok vonatkoznak a külhoni lengyelekre is. Magyarország egy kifejezetten megengedő kedvezményes

⁴⁴ 1962. évi 4. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Lengyel Népköztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Budapesten 1961. július 5-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

⁴⁵ Uo. 1. cikk.

⁴⁶ 1961. évi 6. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Prágában 1960. november 4-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

honosítási szabályt alkalmaz azok számára, akiknek „felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíthető magyarországi származásukat.” Csehország a más európai uniós tagországok állampolgárait, továbbá Svájc és az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződés szerződő feleit emeli ki egy könnyített hároméves szabály alkalmazhatóságával, amely esetén, aki az előbb említette államok állampolgára és Csehország területén három éve állandó lakóhellyel rendelkezik kedvezményesen szerezheti meg a cseh állampolgárságot. A volt cseh vagy csehszlovák állampolgárok vonatkozásában pedig további könnyítésekkel él a szabályozás. Habár cseh vonatkozásban eme egyik rendelkezés sem kifejezetten a diaszpórákban élőkre vonatkozik, egyes esetekben rájuk is vonatkoztatható. Szlovákia pedig a külföldön élő szlovák jogállását igazoló bizonyítvánnyal rendelkezők számára külön kedvezményes állampolgárság-szerzési metódust vezetett be 2022-től.

Végezetül pedig vegyünk egy példát, egy külhoni lengyel, magyar, cseh és szlovák nemzetiségű személyt, aki jelenleg Kanadában éli mindennapjait, s meg kívánja szerezni a nemzetiségének megfelelő állampolgárságot. A lenti táblázat jelzi majd, hogy ilyen esetben van-e és ha igen milyen módon van lehetősége a nemzetisége szerinti állampolgárságának megszerzésére.

	Külhoni lengyel	Külhoni magyar	Külhoni cseh	Külhoni szlovák
Hogyan szerezhetheti meg a nemzetisége szerinti állam állampolgárságát?	A lengyel állampolgárság visszaállításával, ha azonban nem vonatkozik rá egyik szabály sem, akkor az általános szabályok alapján.	A külhoni magyarokra vonatkozó kedvezményes honosítási szabály segítségével.	Amennyiben volt cseh vagy szlovák állampolgár, úgy azon szabályok alkalmazásával, egyebekben az általános szabályok szerint.	A külhoni szlovákokra vonatkozó kedvezményes honosítási szabály segítségével.

A fentiekből a példa tekintetében kimutatható a cseh és lengyel, továbbá magyar és a szlovák szabályozás közötti hasonlóság. A következtetés levonható: a legegyszerűbb szabályozást a diaszpórában élő kisebbség számára a magyar szabályozás fogalmazza meg, viszont kiemelkedő Szlovákia utóbbi években megnyilvánuló szabályozási hajlandósága a témában.

AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSAIRA ADOTT REAKCIÓ AZ EUROPOL SZEMSZÖGÉBŐL

FORSTNER Róbert*

Az Európai Unió kialakulásától kezdve széleskörben törekedett a tagállamok között elsősorban gazdasági, majd az idő előrehaladtával egyre több területen megnyilvánuló együttműködés kialakítására. Ennek érdekében az EU hat évtizedes fejlődése során számos intézményt, ügynökséget, és egyéb közösségi szervet hozott létre a szakpolitikai együttműködés biztosítása érdekében.¹ A bűnözés jelentette kihívások olyan szervek létrehozását követelik Uniós szinten melyek folyamatosan meg tudnak újulni, és ezzel reagálni tudnak az újabb és újabb bűncselekmények okozta kihívásokra. Természetes, hogy a Közösség polgárainak védelme csak akként lesz biztosítható, és ezzel a bűnüldözés csak abban az esetben éri el a kellő hatékonyságot, ha az EU erre hivatott szervei gyors reakciókat tudnak kifejteni a fent említett kihívás kapcsán. A világ változásai kapcsán megfigyelhető, hogy a bűnelkövetők is széleskörben igyekeznek olyan elkövetési módokat választani, mellyel kihasználhatóak a bűnüldözési szervek hiányosságai, amelynek célja egyértelműen a felelősségre vonás elkerülése. Talán a legnagyobb kihívást a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények, a terrorizmus, valamint az embercsempészség és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények jelentik.

A fentiekben megfogalmazott kihívásokra történő reakció egyik kiemelkedő Uniós szerve a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynöksége (továbbiakban: Europol). Tanulmányom célja elsősorban a szervezet történetének ismertetése, majd ezt követően az Európai Parlament és Tanács 2016/794.

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

¹ BLASKÓ Béla – BUDAHÁZI Árpád: *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 38.

számú rendeletének, mint a korábbi Europol rendeletnek, valamint az Európai Parlament és Tanács 2022/991. rendeletének, mint az újabb Europol rendeletnek és elsősorban e kettő közötti jellegadó különbségeknek a bemutatása. Hiszen a rendeletben foglalt változásokon keresztül is kifejezetten megfogható, hogy milyen új kihívásokkal kerül szembe a szervezet a mindennapok során, illetve, hogy milyen kihívásokkal kell megküzdenie annak érdekében, hogy egy biztonságos Európa szolgálja az uniós polgárok életét.

1. Az Europol története

Az Europol felállításának ötlete először 1991-ben fogalmazódott meg a Tanács luxemburgi ülésén. Helmut Kohl német kancellár javaslata egy az amerikai FBI mintájára működő közösségi szerv létrehozását célozta.² A Közösség belső határainak megnyitásával elveszett a bűncselekmények akadályaként értelmezhető szűrőrendszer, így a tagállamok között sokkal szorosabb együttműködés vált szükségessé a védelem biztosítása, és a hatékonyabb bűnüldözés érdekében.³ Mindezek alapján az 1992-es maastrichti szerződés rendelkezett az Europol létrehozásáról, mely 1994-ben kezdte meg működését először csak korlátozott formában kábítószeregységként kezdte meg. Az idő előrehaladtával a szervezet tevékenységének bővülési folyamata egyre inkább tetten érhető volt az Európai Tanács 1994-es esseni csúcson a szervezet hatáskörébe utalta a gépkocsi lopásokat, valamint a radioaktív anyagokkal kapcsolatos bűncselekményeket. Ezen út vezetett az Európai Tanács 1995-ben Cannesban tartott üléséhez, melyen elfogadásra került az Europol Egyezmény. A Közösség tagállamai a dokumentumot Brüsszelben írták alá.⁴ Az EU tagállamai olyan problémakörök köré szervezték a szervezetet, mint a terrorizmusból és az illegális kábítószer kereskedelemről eredő bűncselekmények. Az Egyezmény hangsúlyt fektetett az Unió tagállamai közötti kooperáció és a szolidaritás fejlesztésére, az Europol és a tagállamok nemzeti egységei közötti bizalmas, intenzív és állandó információcsere biztosítására, a tagállamok kétoldalú és sokoldalú megállapodásainak tiszteletben tartására, valamint az egyén jogainak így különösen személyes

² KIS László – SZABÓ Judit (szerk.): *Az európai büntetőjog gyakorlata. Bűnügyi együttműködés a bírósági eljárásban.* Budapest, Wolters Kluwer, 2022. 252.

³ Uo. 253.

⁴ BRAUN Zsolt Zoltán: Az európai rendőrségi hivatal. *De iurisprudencia et iure publica,* 2012/1–2. 5.

adatainak védelmére.⁵ 1999-ben Jürgen Strobeck az Europol akkori igazgatója a szervezet működéséről írt jelentésének előszavában akként fogalmazott, hogy

„Az olyan városokból nézve, mint Helsinki, Athén vagy Madrid, Hága távolinak tűnhet, de ami itt történt 1999. július 1-jén, az jelentőséggel bír az Európai Unió valamennyi polgára számára. Ezen a napon az Europol néven ismert rendvédelmi szervezet megkezdte teljes körű működését. A szervezett bűnözés elleni integrált, az Európai Unió egészére kiterjedő rendvédelmi fellépés látomása valósággá vált. Az Európai Uniónak első ízben van olyan, több szervet átfogó rendvédelmi szervezete, amely képes a nemzetközi szervezett bűnözés elleni tevékenységének támogatására és koordinálására.”⁶

Jürgen Strobeck előszava kiemelt jelentőséggel bír, nem csupán azért, mert kiválóan szemlélteti, hogy a szervezet jelentősége milyen meghatározó a nemzetközi bűnüldözéssel szemben, hanem azért is mert rávilágít arra, hogy az egyes tagállamok, legyenek azok bármilyen messze az Europol központjától számíthatnak a szervezet fellépésre annak érdekében, hogy az őket érintő bűncselekmények kapcsán széleskörű védekezés megmutatkozhasson. A kétezres években az Európai Unió fejlődését az integrációs folyamat mélyülése, a közösségi joganyag és az intézményi rendszer tovább építése, valamint a nemzetközi stabilitás és a biztonság erősítése jellemezte.⁷ Ennek okaként az új tagországok felvételével bekövetkezett területi növekedés, a belső piac bővülése, a migráció fokozódása, másrészt a globális veszélyforrások emelhetőek ki, mint a „szervezett bűnözés”, vagy a „nemzetközi terrorizmus”. Ez utóbbi fogalom – különösen a biztonságpolitikát globálisan átalakító, ezért történelmi mérföldkőnek számító – az Amerikai Egyesült Államokat ért 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően számos jogi instrumentum igazolására szolgált.⁸ Mindezek alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a szervezet tevékenységi körének bővülnie kell, ami azt jelenti, hogy ki kell lépnie abból a keretből amit a kábítószer-bűnözéssel szembeni fellépésként értelmezhető és újabb a bűnözés jelentette komoly kihívások felé kell fordulnia. Ennek köszönhetően a kábí-

⁵ Uo. 5–6.

⁶ Uo. 1.

⁷ KIS–SZABÓ i. m. 253.

⁸ HORVÁTH Zoltán – SINKA László: Az Egyesült Államokat ért terrortámadások hatása az uniós bel- és igazságügyi együttműködésre. *Európai Tükör*, 2001/6. 139–149.

tószter-bűnözéssel szembeni fellépés területén folytatott tevékenysége bővülő tendenciát mutatott, hatásköre 2002-től a nemzetközi bűnözés minden súlyos formájára kiterjedt.⁹

A szervezet fejlődésében a következő nagy lépcsőfok a 2009. április 9-i 2009/371/IB tanácsi határozat elfogadása az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról alapján az Europol a jogállását tekintve: jogi személy, tehát jogoknak és kötelezettségeknek is alanya lehet.¹⁰ A határozat elsődleges célja a szervezet jogi kereteinek egyszerűsítése volt, mely a korábbi Europol egyezmény hosszadalmas módosítási folyamataira adott reakció is volt egyben.¹¹ A határozat preambulumának második bekezdése utal e problémakörre, ugyanis a korábbi egyezmény három jegyzőkönyvbe foglalt módosítását hosszadalmas folyamat követte a megerősítés terén, így a határozatra mint jogforrásra való áttérés jelentős mértékben megkönnyíti a módosításokat. Természetesen az nem előnyös, ha egy jogforrás folyamatos módosítások alatt áll, hiszen ez alapjaiban véve aláássa a jogbiztonságot. Az Unió stabilabb egyezményről mint jogforrásról határozatra történő áttérése az Europol tekintetében leginkább azt a célt szolgálja, hogy a felmerülő új bűnözés jelentette kihívások leküzdhetőek legyenek. Ebből következik, hogy a bűncselekmények elkövetőivel szembeni küzdelem gyors reakciót kíván, hiszen minden esetleges szabályozási rés egy komoly támadási felület az elkövetők részéről. A preambulum kiemeli, hogy az Europol működésének további egyszerűsítése és javítása érhető el azokkal az intézkedésekkel, amelyek az Europol az irányú lehetőségeinek kibővítését célozzák, hogy segítséget és támogatást nyújtson a tagállamok illetékes bűnüldöző hatóságainak anélkül, hogy az Europol tisztviselőit végrehajtási hatáskörökkel ruháznák fel. E javítások egyike annak biztosítása, hogy az Europol segítséget nyújthat a tagállamok illetékes hatóságainak a súlyos bűncselekmények meghatározott formái elleni küzdelemben a jelenlegi korlátozás nélkül, miszerint szervezett bűnözői struktúra érintettségére vonatkozó, tényszerű jeleknek kell fennállniuk. Ösztönözni kell közös nyomozócsoportok létrehozását, és fontos, hogy az Europol személyzete részt vegyen bennük. Annak biztosítása érdekében, hogy ilyen részvételre minden tagállamnak lehetősége nyíljon, garantálni kell, hogy az Europol személyzetének tagjai ne részesüljenek a mentességek alkalmazásában, mialatt támogatói minőségben részt vesznek a közös nyomozócsoportokban. Erre az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről

⁹ BLASKÓ–BUDAHÁZI i. m. 39.

¹⁰ Uo. 39.

¹¹ BRAUN i. m. 7.

szóló jegyzőkönyv 16. cikkén alapuló, e célból létrehozott rendelet elfogadását követően nyílik lehetőség.

A fent említett határozat megadja, hogy az Europol célja a tagállamok illetékes hatóságai által végrehajtott intézkedések, valamint kölcsönös együttműködésük támogatása és erősítése a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények egyéb formáinak megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem terén.¹²

A határozat alapján a szervezet feladata az információk és bűnüldözési operatív információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje, a tagállamok illetékes hatóságainak haladéktalan értesítése az őket érintő információkról és a bűncselekmények között feltárt bármilyen összefüggésekről a határozat szerinti nemzeti egységek útján, a tagállamokban folyó nyomozás segítése különösen minden jelentőséggel bíró információt továbbításával a nemzeti egységeknek, meghatározott esetekben az érintett tagállamok illetékes hatóságainak felkérése nyomozások kezdeményezésére, lefolytatására vagy koordinálására, valamint javaslattétel közös nyomozócsoportok létrehozására, bűnüldözési operatív információk és elemzési támogatás nyújtása a tagállamoknak nagyszabású nemzetközi eseményekkel kapcsolatban, fenyegetésértékelések, stratégiai elemzések és a célkitűzéséhez kapcsolódó általános helyzetjelentések készítése, beleértve a szervezett bűnözés általi fenyegetés értékelését.¹³

Ezen feladatok széleskörben határozzák meg az Europol működését azonban, ha a képet némiképp egyszerűsítve kívánjuk szemlélni akkor a már fent idézett Jürgen Strobekhez kell visszanyúlni, aki a szervezet működését négy fő funkcióban határozta meg az Europol egyszerre információs központ, a nyomozások és bevetések koordináló központja, központi elemző egység, valamint a büntetőeljárásban részt vevő szervek tapasztalatcseréjének konferenciaközpontja.¹⁴ Ebből persze az tűnik ki, hogy a szervezet nem más mint egy óriási adatbázis, azonban ez koránt sincsen így, hiszen az Europol koordinációs és operatív tevékenységén keresztül széleskörben támogatja a tagállamokat a bűnüldözéssel szembeni fellépés tekintetében. Az első három funkció jelentősége elsősorban az információgyűjtésre, és azok cseréjére épít, annak érdekében, hogy az egyes bűncselekmények felderítése és ezen keresztül biztosított fellépés hatékonysága

¹² 2009/371/IB határozat: A Tanács határozata az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról 3. cikk.

¹³ Uo. 5. cikk.

¹⁴ KIS–SZABÓ i. m. 253.

fokozódjon. A negyedik funkció szerint a szervezet a büntetőügyekben végzett tagállami tevékenység konferenciaközpontjává válni ez szolgálja a tagállamok számára elsődlegesen, hogy a bűnüldözést érintő innovációk, és valamennyi pozitív tapasztalat előtérbe kerüljön és a tagállamok ezen keresztül fejleszthessék képességeiket a bűncselekményekkel szemben.

A határozat megadja a szervezet működését annak felépítése az igazgatótanácsból és az igazgatóból áll. Az igazgatótanács elnököt és elnökhelyettest választ, az elnök munkáját az igazgatótanács titkársága segíti.¹⁵ Az Europol élén az igazgató áll, akit az igazgatótanács által beterveztett, legalább három jelöltet tartalmazó listáról a Tanács minősített többséggel, négyéves időszakra nevez ki. A Tanács az igazgatótanács javaslatára – mely értékelt az igazgató teljesítményét – egyszer, legfeljebb négy évre meghosszabbíthatja az igazgató hivatali idejét. Az igazgatót három igazgatóhelyettes segíti, akiket az igazgatóra vonatkozó szabályok szerint megállapított eljárásban – egyszer meghosszabbítható – időszakra neveznek ki. Feladataikat részleteiben az igazgató határozza meg.¹⁶ A szervezet élén jelenleg Catherine de Bolle áll, akinek munkáját a három helyettes segíti. Az általuk irányított 1400 fős személyzet tagjait az egyes tagállamokból érkező különböző háttérű és nemzetiségű munkatárs alkotja.¹⁷ Az Europol személyzete ideiglenes és/vagy szerződéses alkalmazottakból áll. Az igazgatótanács évente hozzájárulását adja, amennyiben az igazgató határozatlan időtartamú szerződéseket kíván kötni. Az igazgatótanács dönti el, hogy a létszámtervben előírt beosztások közül melyeket lehet csak a tagállamok illetékes hatóságainak alkalmazottaival betölteni.¹⁸ Az Europol szervezetéhez szorosan kapcsolódnak a nemzeti egységek, illetve az összekötő tisztviselők is. A személyes adatok védelme elsődleges szempont a mai világ működését illetően, így minden tagállam kijelöl egy nemzeti ellenőrző szervet, amely vizsgálja, hogy megengedhető-e a személyes adatoknak az adott tagállam általi bevitele, illetve az Europolnak történő továbbítása, valamint vizsgálja, hogy a bevétel a lekérdezés, valamint a továbbítás nem sérti-e az adatalany jogait. Ennek érdekében a nemzeti ellenőrző szerv nemzeti egységet vagy összekötő tisztviselőt jelöl ki, akik hozzáférhetnek a tagállam által az Europol Információs Rendszerébe, vagy a szervezet által más adatbázisba bevitt adatokhoz.¹⁹

¹⁵ 2009/371/IB határozat i. m. 36–37. cikk.

¹⁶ Uo. 38.cikk.

¹⁷ <https://www.europol.europa.eu/about-europol:hu>

¹⁸ Uo. 39. cikk (4) bekezdés.

¹⁹ Uo. 33. cikk.

A szervezet működését 2016-ig határozta meg az érintett határozat, azonban a Közösséget érintő új kihívások, valamint a bűnözés formáinak átalakulása, és az újabb bűncselekmények, valamint elkövetési formák megjelenése széleskörű reformokat követelt. Az EU legfőbb döntéshozó szervei akként határoztak, hogy az Europolhoz kapcsolódó határozatot rendelettel, mint az Unió valamennyi tagállamára nézve kötelező és egyben vertikális és horizontális közvetlen hatállyal rendelkező jogforrásra cserélik. Ami ezen rész lezárásaként elmondható, hogy a szervezethez kapcsolódó jogforrás – nevezzük azt határozatnak, vagy rendeletnek – elnevezését illetően ugyan változhat, de a cél, mely szerint a Közösség területén hatékonyan kell fellépni a bűncselekmények elkövetőivel szemben, biztosítva, hogy azok ne vonhassák ki magukat a felelősségre vonás alól az mindig is változatlan marad.

2. Az Európai Parlament és Tanács 2016/794. számú rendelete

A 2016-os Europol rendelet²⁰ megszületését illetően fontos vizsgálni, hogy milyen tényezők hatottak a szervezet működésére 2015-ben. Az Europol 2015-ös jelentése szerint ezen év jelentős kihívásokkal állította szembe Európát. Több mint egymillió migráns érkezett a kontinensre, akik elsősorban szervezett bűnözői csoportok segítségével tudták a Közösség határait átlépni. A szervezet átszervezte erőforrásait elsődlegesen a fentnevezett krízis megoldása érdekében, másodsorban pedig tisztviselőket telepített a válsággal súlyosabban érintett területekre elsősorban Görögországba és Olaszországba, továbbá megállapodott egy Migráncsempész Központ létrehozásáról.²¹ 2015-re az Europol adatbázisai rendszertematikus működésüknek köszönhetően levetővé vált még gyorsabban és hatékonyabban azonosítani a nemzetközi terrorizmushoz fűződő kapcsolatokat. Továbbá már 2016 januárjában az Europol teljesítette az Európai Unió Tanácsának azon elvárását, hogy operatív képességeinek korszerűsítése mentén hozzon létre egy terrorizmus ellenes központot az Europolon belül,

²⁰ Az Európai Parlament és Tanács 2016/794. számú rendelete a Bűnüldözési Együtműködés Európai Uniói Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről (2016. május 11.) HL L 125, 2016.5.24., 52–114. o.

²¹ *Europol Review. General Report on Europol Activities 2015.* The Hague, European Police Office, 2016. 3.

ez a jelentés megírásakor már meg is kezdte működését.²² A migráción és a terrorizmuson túl komoly kihívást jelent a Közösség számára az online térben elkövetett bűncselekmények megfékezése is. A 2015-ös jelentés szerint az Európai Számítógépes Bűnözés Elleni Központ a kiberbűnözés tekintetében olyan fókuszpontokra igyekszik hangsúlyt fektetni, mint a szervezett bűnözői csoportok által elkövetett, különösen nagy hasznot termelő online csalások megfékezése, a gyermekek interneten keresztül történő szexuális kizsákmányolása, valamint zaklatása elleni küzdelem.

Az online térben zajló bűnelkövetés szintén komoly kihívásokat jelentett 2016 előtt. A Darkode volt a legtermékenyebb kiberbűnözői fórum, ahol hackerek cseréletek többek között rosszindulatú szoftvereket, vagy kompromittált szerverekhez való hozzáférést. A fórumnak nagyjából 250-300 tagja volt és a csatlakozáshoz a jelöltet a fórum egyik megbízható tagja hívta meg és vizsgálta át. A rendőrségi szerv komoly szerepet játszott az oldal letiltásában ezzel megkönnyítve a bűnüldözői tevékenységet.²³ Az akcióban közreműködött az FBI, így ennek megfelelően az Amerikai Egyesült Államok is, rendvédelmi tisztviselők működtek közre Nigériából, Szerbiából és Indiából is. Ennek megfelelően egy rendkívül széleskörű, nemzetközi szinten megnyilvánuló együttműködés volt megfigyelhető az érintett akció kapcsán.²⁴ Az akciónak köszönhetően 28 személy letartóztatására, és 37 házkutatásra került sor, amelynek következtében számítógépeket, és egyéb berendezési tárgyakat foglaltak le.

Rob Wainwright az Europol akkori igazgatója a jelenetében utalt rá, hogy az Europol operatív munkája, valamint a bűnüldözés és az információcsere vonatkozásában való fellépése megfelelő volt, azonban ez jelentős munkateher növekedést eredményezett a szervezet számára. A munkateher növekedés pedig azt az elvárást követelte az Europol munkatársaitól, hogy huszonnégy órában dolgozzanak, tekintettel arra, hogy a bűncselekmények elkövetése a nap minden órájában zajlik, így a küzdelem sem hagyhat alább.

A 2016-os rendelet preambuluma egyértelműen tükrözi azt az akkor aktuálisnak tekinthető helyzetet, amely alapján megállapítható, hogy a közösségi rendőrségi szervezetnek mivel kellett szembenéznie. „A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” azt szorgalmazza, hogy az Europolnak fejlődnie kell és a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcsere csomópontjává, szolgáltatóvá és a bűnüldöző

²² Uo. 3.

²³ Uo. 19.

²⁴ Uo.

szervek fórumává kell válnia. Az Europol működésének értékelése alapján az említett cél elérése érdekében tovább kell erősíteni a működési hatékonyságát. A nagy kiterjedésű bűnszervezetek és terrorista hálózatok jelentős fenyegetést jelentenek az Unió belső biztonságára, valamint polgárainak biztonságára és életkörülményeire nézve. A rendelkezésre álló fenyegetettségértékelések azt mutatják, hogy a bűnözői csoportok tevékenységei egyre többféle bűncselekményt foglalnak magukban és egyre inkább nemzetközi jellegűek. A nemzeti bűnüldöző hatóságoknak ezért egyre szorosabban együtt kell működniük más tagállamok nemzeti bűnüldöző hatóságaival. Ebben az összefüggésben az Europol fel kell vértézni arra, hogy jobban támogathassa a tagállamokat az uniós szintű bűnmegelőzésben, elemzésben és nyomozásokban.²⁵ A hivatkozott preambulum rész egyértelműen megvilágítja azt a problémát, hogy a bűncselekmények nemzetközivé válása általános tendencia, ennek megfelelően fel kell készíteni a tagállamok bűnüldöző hatóságait a hatékony fellépésre. Az Europol ezen célhoz elsősorban azzal tud hozzájárulni, hogy információs csomóponttá válik, valamint a bűnüldöző szervek számára olyan, fórum lesz, amely lehetővé teszi a tapasztalatcserét, és biztosítja, hogy az egyes tagállamok érintett szervei között széleskörű párbeszéd alakulhasson ki.

Ha megvizsgáljuk a rendelet fogalommeghatározásait akkor, látjuk, hogy az adatvédelem kerül előtérbe, hisz olyan fogalmak jelennek meg, mint az adatvédelmi incidens, genetikai adat, vagy a személyes adat fogalma. Tehát látható, hogy a 2016-os évtől kezdve az adatvédelem lesz az elsődleges, amely egyértelműen az online térben elkövetett bűncselekményekhez kapcsolható. Adatvédelmi incidens a biztonság olyan sérülése, amely a továbbított, tárolt vagy más módon kezelt személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisítését, elvesztését, megváltoztatását, jogosulatlan közlését vagy az azokhoz való jogosulatlan hozzáférést eredményezi.²⁶ Ennek talán leggyakoribb példája az olyan módon elkövetett online csalás, amelynek keretében a termék vételárának kifizetését követően az eladó a terméket nem küldi meg, de a bankkártya adatok jogosulatlan felhasználása is ide sorolható.

A rendelet alapján az Europol célja támogatni és megerősíteni a tagállami hatóságok fellépését és kölcsönös együttműködésüket a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények, a terrorizmus és valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő, az olyan bűncselekmény-

²⁵ 2016/794. számú rendelet, Preambulum (3)–(4) bekezdés.

²⁶ ÁRVAY Viktor György: *Az adatvédelmi incidens*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2019. 8.

formák megelőzése és az azok elleni küzdelem terén, mint a kábítószer-kereskedelem, a terrorizmus, vagy a pénzmosás az embercsempészás, vagy az emberkereskedelem.²⁷ Ennek érdekében a szervezetnek olyan feladatokkal kell fellépnie, mint az információk gyűjtése, tárolása, elemzése és cseréje, a nyomozások, operatív tevékenységek koordinálása, megszervezése és végrehajtása a tagállamok illetékes hatóságaival való együttműködés érdekében, a bűnmegelőzési módszerekkel, nyomozati eljárásokkal, valamint műszaki és bűnügyi tudományos módszerekkel kapcsolatos szakismeretet fejlesztése, megosztása és előmozdítása, valamint tanácsadást nyújtása e területen a tagállamok számára, továbbá az Europol támogatja a tagállamoknak a határokon átnyúló információcserével kapcsolatos tevékenységeit, továbbá a határokon átnyúló műveleteit és nyomozásait, valamint a közös nyomozócsoportokat, többek között operatív, technikai és pénzügyi segítségnyújtás révén.²⁸

A szervezet működését az esetleges bűnügyi nyomozások megindítását illetően a rendelet akként szabályozza, hogy olyan konkrét esetekben, amikor az Europol úgy véli, hogy bűnügyi nyomozást kell indítani valamely, az Europol céljai körébe tartozó bűncselekménnyel kapcsolatban, az Europol a nemzeti egységek útján a bűnügyi nyomozás megindítása, lefolytatása vagy koordinálása céljából megkeresi az érintett tagállamok illetékes hatóságait. A nemzeti egységek haladéktalanul értesítik az Europolit a tagállamok illetékes hatóságainak a megkeresésre vonatkozó határozatáról.²⁹ Ezek alapján a működés modellje egy hárompillérű rendszerként határozható meg, ahol az Europol a kiindulópont, amely abban az esetben, ha egy olyan bűncselekmény vonatkozásában kell fellépni, mely nem csak a tagállamot, hanem akár magát a Közösséget is fenyegeti tájékoztatja a második pilléren, vagyis a nemzeti egységen keresztül az érintett tagállamot, mint harmadik pillért. A tagállam a megkeresésre adott választ, mint tagállami határozatot pedig a nemzeti egységen keresztül fogja továbbítani az Europol számára.

Az Europol együtt működik az Unió más bűnüldöző szerveivel, elsősorban az Eurojust-tal és az OLAF-fal. Az Eurojust célja a nemzeti hatóságok közötti koordináció ösztönzése és javítása a két vagy több uniós tagállamot érintő nyomozati és büntetőeljárások esetében. Munkája során a szervezet figyelembe veszi a tagállamok illetékes hatóságaitól érkező kéréseket és a Szerződések keretében elfogadott jogszabályi rendelkezések által felhatalmazott testüle-

²⁷ 2016/794. számú rendelet, 3.cikk (1) bekezdés.

²⁸ Uo. 4. cikk (1) bekezdés.

²⁹ Uo. 6. cikk.

tektől (a büntetőügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózattól, illetve az Europoltól és az OLAF-tól) kapott információkat. Az Eurojust célja továbbá az illetékes hatóságok közötti együttműködés javítása, különösen a kölcsönös nemzetközi jogsegély és az európai elfogatóparancs révén. Az Eurojust a nyomozati és büntetőeljárások hatékonyságának javításában is támogatja az illetékes hatóságokat. A szervezet segítséget nyújt olyan nyomozati és büntetőeljárások során is, amelyek egy tagállamot és egy Unión kívüli országot érintenek, vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kapcsán a tagállamok egyike és a Bizottság között folynak.³⁰ Az OLAF kivizsgálja az EU költségvetését károsító csalásokat, valamint az uniós intézményekben előforduló korrupciós cselekményeket és súlyos kötelezettségzegéseket, továbbá csalás elleni politikát dolgoz ki az Európai Bizottság számára.³¹ Az Europol minden megfelelő intézkedést megtesz annak érdekében, hogy az Eurojust és az OLAF – saját megbízatásai keretében – „van találat/nincs találat” rendszer alapján közvetett hozzáféréssel rendelkezzen az információkezelési tevékenység tekintetében meghatározott célokból rendelkezésre bocsátott információkhoz, a szóban forgó adatokat szolgáltató tagállam, uniós szerv, harmadik ország vagy nemzetközi szervezet által az információkezeléssel összhangban jelzett korlátozások sérelme nélkül. Találat esetén az Europol megkezdi a találatot generáló adatok megosztását lehetővé tevő eljárást, az információkat az Europolnak szolgáltató fél döntésével összhangban, és csak olyan mértékben osztja meg az információkat, amennyiben a találatot generáló adatok az Eurojust, illetve az OLAF feladatainak elvégzéséhez szükségesek.³² Az Europolnak a bűncselekmények megfékezése érdekében, így nem csak a tagállami hatóságokkal, vagy magukkal a tagállamokkal, hanem más Uniók szervekkel is széleskörben együtt kell működnie, annak érdekében, hogy a hatékonyság biztosítható legyen. Már a 2016-os rendelet vonatkozásában is megállapítható, hogy az elsődleges cél a rendeletben meghatározottak túl az, hogy mind a Közösség működését, mind pedig a tagállamokat veszélyeztető bűncselekményekkel szembeni állandó fellépés biztosított legyen, és az együttműködés kölcsönös volta megnyilvánuljon.

³⁰ <https://e-justice.europa.eu/23/HU/eurojust>

³¹ https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_hu

³² 2016/794. számú rendelet, 21. cikk.

3. A 2022/991. rendelet³³

Az európai környezet dinamikája a folyamatos változásokat illetően kétségtelenül megfigyelhető. A Községnek újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie működése során, annak érdekében, hogy megfelelő választ tudjon adni a világ kihívásaira, és ezzel megőrizhessen a nemzetközi szinten betöltött jelentős szerepét. A változásokra történő reakció megfigyelhető a bűnüldözési környezet vonatkozásában is. A 2016-os Europol rendelet az idő előrehaladtával módosításra szorult, hiszen új kihívások jelentek meg az elkövetési formák, és módok megvalósulását illetően.

A rendelet vizsgálatát megelőzően fontos áttekinteni az Europol 2020+ stratégiáját, és az abban rejlő célkitűzéseket. A stratégia szerint küldetésünk, jövőképünk és értékeink közvetlenül kapcsolódnak az Europolnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 88. cikkében meghatározott céljához, azaz „a tagállamok rendőri hatóságai és más bűnüldöző szolgálatok fellépésének és kölcsönös együttműködésének támogatása és erősítése a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények, a terrorizmus és az uniós politika hatálya alá tartozó közös érdekeket érintő bűnözési formák megelőzése és leküzdése terén”.³⁴

Catherine de Bolle az Europol jelenlegi igazgatója az Europol működését 2020-tól öt stratégiai prioritás köré szervezte, amely olyan új célkitűzéseket biztosít, melyek a XXI. század kihívásaira hatékony reakciót eredményeznek. Az igazgató ezzel járul hozzá azon Uniós vízió eléréséhez melyben, a súlyos nemzetközi és szervezett bűnözés a számítógépes bűnözés, és a terrorizmus jelentette kihívásokra olyan uniós válaszadás valósuljon meg mely a partnerségen alapuló széleskörű rendészeti megoldásokat kínál.

A jelentés alapján az elsődleges prioritás az EU bűnügyi információs központjává válni, ami azt jelenti, hogy tovább kell növelni hálózatának értékét azáltal, hogy a tagállamok számára egyre több partnerhez és információforráshoz biztosítson hozzáférést. Az elkövetkező években az Europol információkezelési architektúrájának fejlesztésének és az új módszerek és technológiák gyors átvételének megerősítésére fog összpontosítani. Az Europol az érintett uniós ügynökségekkel, az Európai Bizottsággal és a tagállamokkal együtt fog dol-

³³ Az Európai Parlament és Tanács 2022/991. rendelete az (EU) 2016/794 rendeletnek az Europol magánfelekkel folytatott együttműködése, a személyes adatoknak az Europol által a bűnügyi nyomozások támogatása érdekében végzett kezelése, valamint az Europol kutatásban és innovációban betöltött szerepe tekintetében történő módosításáról. HL L 169., 2022.6.27., 1–42. o.

³⁴ *Europol Strategy 2020+*. Endorsed by Management Board. Vienna, 2018. 3.

gozni az utazási információkkal kapcsolatos ütemtervek és az uniós rendszerek interoperabilitásának megvalósításán is.³⁵

A második prioritás az agilis operatív támogatás nyújtása, amelynek révén a terrorista hálózatok és az egyre inkább polikriminális szervezett bűnözői csoportok felszámolásával az operatív hatás növelése érdekében az Europol agilis operatív támogatási modellt dolgoz ki, amely a kiberbűnözés elleni közös munkacsoport (J-CAT), a Mare közös operatív csoport (JOT), a terrorizmus elleni közös összekötő csoport (CT-JLT), a nagy értékű célpontok (HVT), az operatív munkacsoportok (OTF) és a vendégtisztek bevetése terén szerzett tapasztalataira épít. Az Europol tovább fokozza a terrortámadásokra és más súlyos bűncselekményekre való gyors reagálását is. A legveszélyesebb szervezett bűnözői csoportok korrumpálják és beszivárognak a közszférába, és bonyolult pénzmosási módszereket alkalmaznak illegális nyereségük elrejtése érdekében. E csúcsbűnözők elleni sikeres fellépés érdekében az Europol nagyobb hangsúlyt fog fektetni a nagy értékű célpontok felderítésére, a pénzügyi nyomozásra és a vagyonvisszaszerzésre.³⁶

A harmadik prioritás az európai rendőri megoldások platformja lenni, melynek keretében az Europol a bűnüldözési ismeretek közvetítőjeként fog működni, olyan központot biztosítva, amelyen keresztül a tagállamok összekapcsolódhatnak és hasznosíthatják egymás és az Europol szakértelmét és képzési képességeit. Az Europol rendszeralapú szervezetből a tudás feldolgozásától fokozatosan a tudás előállítására felé történő elmozdulással specializált bűnüldözési szolgáltatóvá válik. Ehhez szorosan kapcsolódik az a prioritás a bűnüldözési innováció és a kutatás élvonalába kerülni. Ehhez kapcsolódik, hogy az új technológiák megjelenése és a bűnözés egyre kifinomultabbá válása, az adattípusok és az adatmennyiség exponenciális növekedése komoly kihívást jelent a mai bűnüldöző közösség számára. A meglévő megoldások fokozatos megváltoztatása nem elegendő; ahhoz, hogy relevánsak és hatékonyak maradjunk, új megoldásokba kell befektetni és aktívan folytatni kell az új megoldásokat.³⁷

Az ötödik prioritás az EU bűnüldöző szervezete tekintetében mintaképpé válni ezek alapján az Europol szorosan együttműködik valamennyi partnerével annak érdekében, hogy együttműködéseket alakítson ki, biztosítva erőforrásaiknak leghatékonyabb felhasználását. Az ügynökség fenntartja a legmagasabb szintű irányítási normákat, miközben elszámoltatható marad uniós bűnüldöző

³⁵ Uo. 4.

³⁶ Uo.

³⁷ Uo. 5.

partnerei és az uniós intézményi érdekeltek felé, biztosítva, hogy munkánkat az uniós polgárok széles köre számára is láthatóvá tegyünk.³⁸

A 2022-es rendelet módosítását megelőzte az Europol honlapján közzétett cikk, amely már az elején leszögezi, hogy a 2022-es év rendkívül nagy kihívásokkal volt tele a COVID-19 járvány kezelésén túl komoly geopolitikai és gazdasági kihívások árnyékkolták be az Unió mindennapjait. A 2022-es év az Europol vonatkozásában sikeresnek volt mondható ehhez kapcsolódik, hogy Ukrajna orosz inváziója olyan humanitárius válságot okozott, amelyet az egyes szervezett bűnözői csoportok kihasználtak illegális tevékenység végzése végett. Az ügynökség ennek megfelelően szoros kapcsolatban áll az Ukrajnával határos tagállamokkal, és jelenleg is szakértőket és vendégtszektet küld az érintett országok helyi bűnüldöző hatóságainak támogatására. A másik nagy siker az Europol Kiberbűnözési Központja által koordinált művelet volt, amelynek hatására a világ egyik legnagyobb hacker fóruma a „RaidForums” leállításra került. A fórum hitelkártyák millióinak adatait, bankszámlaszámokat és banki átutalási adatokat, valamint az online fiókokhoz való hozzáféréshez szükséges felhasználóneveket és a hozzájuk tartozó jelszavakat szivárogtatott ki illegális cselekmények végett. Az akcióban amerikai, svájci, portugál és brit hatóságok működtek együtt az Europol nyújtotta koordináció mellett.³⁹ Az itt említett két példa kiválóan tükrözi, hogy az Európai Unió és ezzel egyidejűleg a rendőrségi szerv előtti kihívások milyen széles spektrumon mozognak komoly próbára téve nem csak a tagállamokat, hanem a szervezet munkavállalóit is.

A 2022-es rendelet preambuluma az aktuális helyzetet akként határozza meg, hogy Európa változásban lévő biztonsági környezettel néz szembe, amelyet változó és egyre összetettebb biztonsági fenyegetések jellemeznek. A terroristák és más bűnözők kihasználják a digitális transzformációt és az új technológiákat, így különösen mind az összekapcsoltságot, mind a fizikai és a digitális világ közötti határ elmosódását, például azért, hogy egyre kifinomultabb technikák használatával leplezik bűncselekményeiket és személyazonosságukat. A terroristák és más bűnözők bizonyították azon képességüket, hogy válságok idején átalakítják működésimódjukat és új bűnözői tevékenységeket alakítanak ki, többek között kihasználva a technológiaalapú eszközöket arra, hogy többszörösére növeljék és kiterjesszék bűnözői tevékenységeik körét és léptékét. A terrorizmus továbbra is jelentős fenyegetést jelent az uniós polgárok

³⁸ Uo. 6.

³⁹ 2022: Another year Making Europe Safer. *Europol*, 29 Dec. 2022. <https://tinyurl.com/3kb5st9d>

szabadságára és életmódjára nézve.⁴⁰ Az említett rendelet már elsősorban az online térben elkövetett bűncselekményekkel szembeni kihívásokra keresi a választ. Megfigyelhető, hogy a bűnözés már nem csupán az utcákon zajlik, hanem annak egyes aspektusai átkerültek egy a jog számára nehezebben értelmezhető, láthatatlan világba. A rendelet nem adja meg a kibertér fogalmát, mint az érintett bűncselekmények elkövetésének színhelyét, ami talán nem is véletlen, hiszen a fogalom nagyon nehezen fogható meg. A szakirodalom megadja, hogy kibertér több definíció képzelt, vagy virtuális környezetként határozza meg, mások viszont egyértelműen fizikai és nem-fizikai összetevőkből álló dologként írják le. Több meghatározás a kibertér három rétegre, fizikai hálózati, logikai hálózati, kiberalkalmazások rétegekre tagolja.⁴¹ A rendelet fogalom meghatározásait illetően fontos kiemelni az online válsághelyzet fogalmát, amely olyan online tartalom terjesztése, amely valamely folyamatban lévő vagy közelmúltbeli valóvilág eseményből fakad, az élet vagy a testi épség sérelmét ábrázolja, vagy az élet vagy a testi épség közvetlen sérelmére szólít fel, továbbá az a célja vagy a következménye, hogy a lakosságot súlyosan megfélemlítse, feltéve, hogy fennáll a terrorizmussal vagy az erőszakos szélsőségekkel való kapcsolat, vagy a kapcsolat alapos gyanúja, és hogy előrelátható az említett tartalom számos online szolgáltatón keresztül történő potenciális exponenciális megsokszorozódása és víruszerű terjedése.⁴² Mindenképpen modern fogalomnak mondható a fent részletezett online válsághelyzet, melynek meghatározása nélkül az ehhez kapcsolódó bűncselekmények üldözése lehetetlen volna, amelyből egyenesen az következne, hogy a mai kor egyik legnagyobb kihívásaként értelmezhető online bűnözés felderítése nehézségekbe ütközne.

Az Európai Unió szervezeteinek köre 2021-re kibővült, ugyanis 2021. június 1. napján kezdte meg működését az Európai Ügyészség (EPPO), amely az Európai Unió független és decentralizált ügyészsége hatáskörrel rendelkezik az uniós költségvetés elleni bűncselekmények – például csalás, korrupció vagy határon átnyúló súlyos héa-csalás – esetén a nyomozás, a vádhatósági eljárás lefolytatása és a bíróság elé állítás terén.⁴³ Az Europol szoros kapcsolatot alakít ki és tart fenn az Európai Ügyészséggel. Az említett kapcsolat keretében az Europol és az Európai Ügyészség saját megbízatásán és hatáskörén belül jár el. Ennek érdekében munkamegállapodást kötnek, amelyben meghatározzák

⁴⁰ 2022/991. rendelet, Preambulum (2) bekezdés.

⁴¹ SZKÁLA Károly – MUNK Sándor: A kibertér fogalma, értelmezése és fejlődése. *Földrajzi Közlemények*, 2018/142. 345.

⁴² Uo. 1. cikk t) pont.

⁴³ Az EPPO küldetéséről ld. <https://tinyurl.com/37n93sch>

együttműködésük módozatait. Az Európai Ügyészség által az (EU) 2017/1939 rendelet 102. cikkével összhangban tett megkeresése alapján az Europol támogatja az Európai Ügyészség nyomozásait, valamint információk és elemző támogatás nyújtása révén együttműködik vele addig, amíg az Európai Ügyészség eldönti, hogy vádat emel, vagy más módon rendelkezik-e az ügyről.⁴⁴ Az Európai Ügyészség hivatott védeni az Unió gazdasági érdekeit, és ennek megfelelően igyekszik mindent megtenni a határokon átnyúló és a Közösség pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények megfékezése iránt. Nem véletlen, hogy az Europollal megállapodásokat kell kötnie az Európai Ügyészségnek, hiszen az Europol által gyűjtött információk, és egyéb adatok hozzájárulhatnak az érintett cselekmények felderítéséhez és az elkövetők elfogásához.

Fontos változásként kell kiemelni, hogy megváltozott a nyomozások megindítására vonatkozó szabályozás, akként, hogy az ügyvezető igazgató új szerepet kapott a szervezetet illetően. Amennyiben az ügyvezető igazgató úgy véli, hogy valamely olyan konkrét bűncselekményre irányuló bünyügyi nyomozást kell indítani, amely csak egy tagállamot érint, de valamely uniós szakpolitika alkalmazási körébe tartozó közös érdeket sért, a nemzeti egységén keresztül javasolhatja az érintett tagállam illetékes hatóságainak egy ilyen bünyügyi nyomozás megindítását, lefolytatását vagy koordinálását.⁴⁵ Ebben az esetben látjuk, hogy a fent részletezett három pólusú struktúra akként módosul, hogy itt már nem az Europol, mint szervezet hanem az ügyvezető igazgató tesz javaslatot a nemzeti egységen keresztül a tagállam számára a bünyügyi nyomozások megindítása iránt.

A 2022-es rendelet széleskörben igyekezett reagálni nem csak a mostani, hanem a jövőben felmerülő valamennyi kihívásra. E tekintetben fontos megjegyezni, hogy a szervezet működésével kapcsolatos rendelet feltehetően nem most módosult utoljára. Nehéz egy időtálló jogszabály megalkotása úgy, ha a szabályozás alapját egy változó környezet adja, így egészen biztos, hogy az Europol előtt új jelenleg ismeretlen kihívások állnak.

4. Záró gondolatok

Látható, hogy az Europol milyen széleskörű tevékenységet fed le az Unióban a bűncselekmények elkövetésének megakadályozása, valamint felderítése és

⁴⁴ 2022/991. rendelet, 1. cikk 20a. cikk módosítása.

⁴⁵ Uo. 1. cikk (1a) bekezdés.

végző soron a felelősségre vonás iránt. A büntetőjog Közösségi szintű szabályozása rendkívül nehéz feladat, hiszen az érintett jogterületen a tagállamok autonómiája rendkívül erős. Nem véletlen, hogy az új rendelet megalkotása körüli jogalkotási folyamat során Magyarország többségében egyetértett az Europol mandátumát megerősítő célok szükségességével, észrevételeiben azonban többek között fontosnak tartotta azon garanciák beiktatását, melyek biztosítják, hogy az Europol ne szabhasson meg bűnüldözési prioritásokat a nemzeti hatóságok számára.⁴⁶ Ezzel példázható, hogy hazánk is komoly erőfeszítéseket tesz a rendőrségi szervvel való együttműködés érdekében viszont emellett fontosnak tartja a nemzeti autonómia határait is a bűnüldözés terén. A fent kifejtettek egyértelműen érzékeltetik, hogy az Europol egy változó környezetben törekszik arra, hogy a bűnelkövetők felderítése és ezzel a büntetőjogi érdek mögött meghúzódó szankciók érvényesülése biztosított legyen, így képviselve az állandóságot a változó terület adta kihívásokkal szembeni folyamatos alkalmazkodásban.

⁴⁶ B. MÜLLER Tamás: Az Europol működése és megerősítése. *Infojegyzet*, 2023/14.
<https://tinyurl.com/2ym5e7xs>

LÁTLELET: HOGY VAGY, MUNKAVISZONY?

HORNYÁK Virág*

1. Az egyetlen állandó a változás

Jelen tanulmányt korunk egyik, ha nem a legnagyobb munkajogi kihívásának szentelem, amellyel célom hozzájárulni a munkaviszony elmúlt időkben megfigyelhető expanziójának értelmezéséhez.

A jogalkotás egyik legfőbb rendeltetése, hogy számon tartsa és kijelölje az egzakt határait a munkaerőpiacot alakító gazdasági folyamatoknak. Így tud a munkajog alapvető befolyásoló tényezője lenni az emberek egzisztenciáját biztosító munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak azáltal, hogy definiálja azokat, valamint jogokat és kötelezettségeket társít hozzájuk. A munkajog akkor tesz maradéktalanul eleget funkciójának, amennyiben – legyen a XXI. század akár mennyire is a szinte felfoghatatlanul rapid változások kora minden téren – az újabb és újabb felmerülő körülményekre is tud olyan válasszal szolgálni, olyan jogszabályi környezetet teremteni, amely minden helyzetre kínál megoldást, nem hagy joghézagokat maga után.

A legfőbb probléma azonban éppen abból fakad napjaink munkajogában, hogy egy olyan léptékű (globális) gazdasági transzformáció szemtanúi vagyunk, amelyre késedelem nélkül reagálni már-már lehetetlen. A hagyományos, évszázadokon keresztül megszokott munkavégzés helyét felváltó modern munkavégzési formák jelentik az egyik legégetőbb problémát, amelyre egyelőre a jogalkotó – nemcsak hazánkban - nem volt képes megfelelő alternatívát kínálni. Az biztosan látszik, hogy a XXI. században a munkajog egyetlen állandója a változás, ugyanis már a múlt század közepétől/végétől létrejöttek az addig ismert klasszikus munkavállalói fogalmon túlmutató, merőben új jogi kategóriák, úgy mint: munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott, részmunkaidőben foglalkoztatott, alkalmi munkavállaló, munkavállalóhoz ha-

* PhD-hallgató, Debreceni Egyetem.

sonló jogállású személy és így tovább. A gazdaság átrendeződése, a fogyasztói igények folyamatos változása megkívánják mind a munkát végzők, mind az őket foglalkoztatók részéről a korral való konstans haladást, amelyet azonban csak akkor tudnak maradéktalanul, jogszerűen megtenni, ha vannak egyáltalán olyan jogszabályok, amelyeket követni tudnak.

Alapvetően megállapítható, hogy a megváltozott körülményekből eredően mára a munkaerőpiac egyértelműen nem fekete vagy fehér, hiszen olyan munkavégzési (jog)viszonyok alakultak ki, amelyek nem sorolhatók teljes bizonyossággal sem a munkaviszony, sem más polgári jogi munkavégzési viszony kategóriájába. Az is kétségtelen tény, hogy nemcsak a magyar, de az európai (sőt talán a világ) munkajogában is megfigyelhető a tendencia, amely szerint a jogalkotó igyekszik menteni a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat a munkajog hatálya alól és átterelni egy – egyelőre megítélésem szerint nem meghatározható koncepción alapuló – másik mederbe. A köztes munkavégzési viszonyok elterjedése tetten érhető napjainkban, ugyanis egyre népszerűbbé válik, hogy a felek a tartós munkavégzésre nem munkaszerződést kötnek – pedig korábban a tartós munkavégzésre vonatkozó igény egyenes utat jelentett a munkaszerződés megkötéséhez –, hanem egyéb, polgári jogi szerződést. Emiatt válnak a munkát végzők önálló munkavállalókká, mintegy kiszorulva a munkajogi védelemből. A Kúria szerint „a szerződési szabadság és a típuszabadság arra is kiterjed, hogy a felek a munkavégzésre irányuló jogviszonyt a jogi környezetre tekintettel szabadon válasszák meg, ennek érvényesülése során vagy a munka törvénykönyve szerinti munkaszerződést, vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti megbízási szerződést hozzanak létre. Tiltó jogszabályi rendelkezés hiányában nincs akadálya annak, hogy a felek a munkavégzésre irányuló tevékenységre ne munkaszerződést, hanem tartós megbízási szerződést kössenek.”¹

A tanulmány egyik legfontosabb rendeltetése az, hogy felhívjam arra a jelenségre a figyelmet, amely szerint jóval több munkát végző személy igényli és érdekli a munkajogi védelmet, mint amennyien azonban a munkavégzési jogviszonyuk átmeneti jellege miatt valóban részesülnek abból, ugyanis a hatályos szabályozási rendszer a köztes jogviszonyokat nem tudja munkajogi szempontból megfelelően interpretálni.

A munkajog kiindulási pontja, eredeti célja a foglalkoztatottságon belüli gazdasági és szociális egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása volt, ezért főként egy idealizált munkavállalói státusz kialakításával foglalkozott, „e köré építette a

¹ Mfv. I.10.566/2016/5.

jogosultságokat”.² Ez a modell azonban – a mai munkaviszonyra is értelmezhetően – a tartós, teljes munkaidőben való foglalkoztatásra épített, és élt azzal a feltételezéssel, hogy a munkavállalókat terhelő kötelezettségekért egy meghatározott munkáltató vonható felelősségre.³ Ezt a felfogást azonban – számos okból kifolyólag – meghaladta az idő, ugyanis bár a munkajog tárgya kétségkívül a más részére végzett önálló, függő munka, a munkajog mégiscsak szerződéses jogág, a magánautonómia egyik kifejezési módja.⁴ A tradicionális munkaviszony azért sem volt képes tartani a lépést az idővel, mert „a gyors technológiai fejlődés, a globalizációból adódó megnövekedett verseny, a változó fogyasztói kereslet és a szolgáltatási ágazat jelentős növekedése rámutatott a nagyobb rugalmasság szükségességére.”⁵ Ez a gondolatmenet egyértelműen rámutat arra, hogy a fennálló munkajogi berendezkedés nem látta el a feladatát, ugyanis képtelen volt reagálni a fellépő piaci változásokra. Ennek az oka többek között megítélésem szerint abban keresendő, hogy a kógens szabályozás a munkajogi normák egyik fő ismertetőjegye, így a munkaszerződés sem tudott olyan hatékonysággal reagálni, mint amely a szerződésekre egyébként jellemző. Vékás Lajos már évtizedekkel ezelőtt, 1977-ben leszögezte, hogy a kógens szerződési normák a munkaszerződés szabályozásánál jelentek meg először,⁶ amely megállapítás a munkajog egésze számára éppoly meghatározó jelentőségű, mint jelen tanulmány szempontjából.

A munkaszerződés magánjogi gyökereinek feltárása épp annyira túlmutat ezen értekezés határain, mint ahogyan a munkaszerződés jövőjéről való mélyreható elmélkedés. Azonban ezen kérdéskörnek van egy aspektusa, amellyel a tanulmány későbbi részeiben mindenképpen kívánok foglalkozni. A munkaszerződés jövője szempontjából ugyanis a leginkább aggályos kérdés a munkavállalói státusz biztonságának garanciája, amely ponton szignifikáns különbség mutatkozik a munkaszerződés és a magánjogi szerződések között, az utóbbira jellemző szerződéses szabadság elvét tekintve.

² Green Paper – Modernising Labour Law to meet the Challenges of the 21st Century, Commission of the European Communities. Brussels, 22.11.2006 COM(2006) 5. (A továbbiakban: Green Paper)

³ Kiss György: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/1. 2.

⁴ Kiss (2013) i. m. 2.

⁵ Green Paper i. m. 5.

⁶ VÉKÁS Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977. 85.

2. A munkavégzési viszonyok aktuális rendszere

A változó munkajogi szabályok és gazdasági fejlődés keresztüzében megfigyelhető, hogy a munkajogi szabályozási rendszer kezdetben kizárólag a munkaviszonyra épült. Mára azonban az új foglalkoztatási formák – így különösen a digitális platform által kialakult helyzet – alapjaiban rengették meg a munkajog eddig ismert képletét. Manapság a kiindulási pontot a munkavégzési viszonyok dichotómiája jelenti e körben, azaz a munkaviszony- megbízási és vállalkozási jogviszony, vagyis a munkavállaló- önfoglalkoztató kettős berendezkedése.⁷

A mai modern munkajogot, szűkebb értelemben a foglalkoztatási viszonyokat érintő változások hatással vannak arra, hogy kiket tekintünk munkavállalónak. A függő munkavégzés végpontjainak kijelölésében három lehetséges út figyelhető meg az európai munkajogban: a munkavállaló fogalmának kiterjesztése, a munkát végzők harmadik típusának megalkotása, vagy a munkát végzők közös jogának megteremtése és a különböző szintű jogok széles kategóriákra való kiterjesztése.⁸ A hazai munkajog az alapvető jelentőségű változásokra a hagyományos intézményrendszer kiterjesztésével válaszolt, vitatható hatékonysággal. A jog munkavállalóként kezel olyan személyeket, akik *de iure* nem azok, ez a megközelítés pedig egyre inkább feszültséget gerjeszt a munkajogászok között.⁹ Kiss György megítélése szerint a probléma kulcsa a munkaszerződés értelmezése, illetve elhelyezése a szerződések rendszerében, amely álláspont megegyezik az enyémmel. Ezen kérdések azért bírnak kiemelt jelentőséggel a témával kapcsolatban, mert az egyes foglalkoztatási jogviszonyok kapcsán feltérképezett új szerződések nem a munkaszerződéstől függetlenül alakultak ki, hanem abból kiemelkedve. Ez szolgálhat alapként ahhoz, hogy az általuk megalapozott jogviszonyokra is ki kelljen terjeszteni a munkajog által biztosított védelem bizonyos elemeit. Kiss György szerint azonban ez a megoldás jogilag nem járható út, mert a munkajogi védelem egy tradicionális struktúrára vonatkozik, amely a hagyományos munkaszerződésre épül. A határozatlan időre létesített és teljes munkaidőben történő foglalkoztatás a viszonyítási pont, és a szerződési típuskényszer határát át nem lépő atipikus munkajogviszonyo-

⁷ Kiss György *A piac és az emberi tényező* c. 1995-ben kiadott művében rámutatott arra, hogy a magyar munkajogban szükséges lenne a függő munka és a szabad szolgálat között kodifikációs különbséget tenni, azonban a munka törvénykönyvében nem kapott helyet a koncepciója.

⁸ JAKAB Nóra: Munkavégzők a munkavégzési viszonyok rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/9. 422.

⁹ Kiss György: A munkaszerződés továbbélése vagy egy új szerződés kialakulása. *Pro Futuro*, 2021/2. 15.

kat megkísérli ehhez az idealizált állapothoz közelíteni.¹⁰ Kiss György által megfogalmazottan a munkajog „a tradicionális magánjog máig élő szerződési szabadsága és a munkavállaló jogállásának védelme között öröklődik, és ez utóbbit igyekszik valamilyen elfogadható indokkal alátámasztani”.¹¹

Amikor foglalkoztatási jogviszonyokról van szó, fel kell tennünk azt a kérdést, hogy vajon minden dolgozó személy foglalkoztatottnak minősül-e? A „munkát végző személy” védelmi rendszere összetett és különböző szintű elemekből áll, amelyek érvényesítésének jogi technikái sem azonosak. A védelem első szintje az általános jogok szintje, amelyek ugyan minden embert, tehát minden munkavégzőt megilletnek, munkajogi hatékonyságuk éppen emiatt elhanyagolható. Más védelmi elemek az állami beavatkozás eredményei, kógens rendelkezések. Ezeknek a szabályoknak a személyi hatálya behatárolható: a munkavállaló. Éppen ezért nem alakult ki egységes álláspont a jogalkotásban arra vonatkozóan, hogy ezeket a védelmi elemeket ki lehet-e (ki kell-e?) terjeszteni a munkavállaló jogállásához hasonló személyekre, hiszen ők *de iure* nem munkavállalók.¹²

Maga a foglalkoztatási jogviszony kifejezés is számos problémát vet fel. A magyar jogi nyelvben használt „egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszony” vagy „egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony” tartalmát az egyes jogszabályok nem határozzák meg. Kérdés, hogy az a tevékenység, amit az ilyen személy végez, egyáltalán foglalkoztatásnak minősül-e a szó szoros értelmében? A munkavállaló jogállásához hasonló, gazdaságilag függő munkavégző jogviszonyának jogalapja viszont nem a munkaszerződés, hanem tisztán magánjogi megállapodás. Eldöntendő, hogy ez lehetővé teszi-e a munkavállalóval történő összehasonlítást, mert amennyiben igen, úgy indokolt a munkajogi védelem.¹³

A munkavégzésre irányuló jogviszonyok beemelése a munkajog körzetébe súlyos dogmatikai problémákat okoz. Megdölni látszik az a hosszú ideig axiómaként kezelt alapvetés, amely szerint munkaszerződés alapján valamennyi tevékenység ellátható, de meghatározott tevékenységek – adott körülmények között – csak munkaszerződés megkötésével, azaz munkajogviszonyban valósulhatnak meg. A technológia fejlődésének köszönhetően fokozottan előtérbe került a munkák sokfélesége, és megnőtt annak a lehetősége,

¹⁰ Kiss (2021) i. m. 23.

¹¹ Kiss György: *A foglalkoztatás rugalmassága és a munkavállalói jogállás védelme (Egy lehetséges megközelítés a munkaviszony tartalmának vizsgálatához)*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2020. 268.

¹² Kiss (2021) i. m. 26.

¹³ Uo. 22.

hogy adott tevékenységek szabályozása a munkajog keretein kívül történjen. (Ellenpéldaképpen: pl. az *Uber* sofőrjeit nem kell szükségképpen munkavállalónak tekinteni, miközben az *Uber* minősítése inkább munkáltató, mint bármi más.)¹⁴

A munkavégzés jogi meghatározása azonban nem csupán a munkaszerződés által lehetséges, és egyre több olyan megállapodás-típus születik, amelyet már nem nevezhetünk atipikus munkaszerződésnek, sőt magánjogi besorolása is nehézséget okoz. Ezekre a szerződésekre nem alkalmazhatók a munkajog alapintézményei, ugyanakkor fel kell oldani azt a Gordiuszi csomót, ami ezen jogviszonyok alanyainak *de iure* és *de facto* helyzete között van. A (munka) jog ennek a vállalkozói és munkavállalói lét határán lévő rétegnek a munkajog eszközeivel igyekszik védelmet nyújtani (amennyiben szükséges), úgy, hogy a jogviszonyt vagy nyíltan, vagy körülírással munkajogviszonynak minősíti. Ennek viszont az az ára, hogy háttérbe szorul a munkaszerződés szerződés mivolta.

A digitális platform általi foglalkoztatás a „köztes” réteget mind létszámában, mind a tevékenységek jellegében jelentősen megnövelte. Kiemelendő, hogy a digitális platform által megszervezett tevékenység hagyományos munkajogviszonyban is gyakorolható. Kétségtelenül az lenne a legkényelmesebb megoldás, ha egzakt szempontrendszerrel lehetne felállítani, erre a munkát végző rétegre is, azonban az elkövetkező évek munkajogában nem ez a tendencia vetíthető előre. Ennek számos oka közül az egyik az, hogy a digitális platform általi foglalkoztatás (még) nem alkalmas konzisztens konklúzió levonására.

A munkavégzésre irányuló jogviszonyok körében a fundamentális jelentőségű klasszifikációs felvetések megválaszolásához indokolt elvégezni a munkaszerződés és a munkajogviszony elválásának vizsgálatát, ugyanis alapvetően a két jogintézmény fogalmi diverzifikációja adja a jogviszony-klasszifikációs nehézségek alapját.

A felek munkaviszonyt csak munkaszerződés-kötéssel létesíthetnek,¹⁵ illetőleg munkaszerződés megkötése által csak munkajogviszony jöhet létre.¹⁶ A munkajogi szabályozás gondolatisága mindezek alapján egyszerűnek és konzekvensnek tűnhet, ugyanakkor már önmagában a munkaszerződés megkötése, de annak potenciális joghatása, az alaki és tartalmi feltételek vagy éppen a

¹⁴ KISS (2021) i. m. 23.

¹⁵ GYULAVÁRI Tamás: A gazdaságilag függő munkavégzés szabályozása: kényszer vagy lehetőség? *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 2014/1. 2–4. https://hlj.hu/letolt/2014_1/01.pdf

¹⁶ JAKAB i. m. 426–427.

munkaviszonyt érintően is irányadó szerződési szabadság eszméje mindenképpen olyan elméleti és gyakorlati dilemmákat generálnak, amelyek feloldása elengedhetetlen a munkaszerződésről, a munkaviszony jogi természetéről, és a szerződés tartalmáról való gondolkodás során. Zaccaria Márton Leó e körben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a munkaszerződés és a munkajogviszony fogalmi diverzifikációja indokolt, viszont annak számos, a joggyakorlatban megfigyelhető negatív hatása van, illetve fogalmi bizonytalanságot teremt akár a munkaviszony létesítése, akár a munkavégzésre irányuló jogviszonyok minősítése körében.¹⁷

A munkajogban alaptétel, hogy munkajogviszony nem állhat fenn a felek között érvényesen megkötött munkaszerződés, de legalábbis olyan megállapodás nélkül, amely ha nem is az Mt. által priorizált írásbeli formában, de minden kétséget kizáróan tartalmazza a szerződés alanyainak ez irányú konszenzusát.¹⁸ Ugyanakkor az sem képezi vita tárgyát, hogy egy olyan szerződés megkötése, amellyel a felek célja munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése, nem feltétlenül keletkeztet munkajogviszonyt,¹⁹ mint ahogyan munkajogviszony létrejöhet adott esetben „munkaszerződés” nélkül is.²⁰ Ezen kijelentések mellett rögzítendő, hogy a munkajogi dogmatikában a munkaszerződés létesítése és a létesítendő jogviszony egymástól szükségképpen elválik.²¹

Ez a fajta törvényi szigor kétirányú, azaz munkaszerződés alapján csak munkaviszony létesülhet, és munkaviszonyt csak munkaszerződés hozhat létre. Alapvetően logikátlan lenne elfogadni azt a tézist, miszerint más típusú szerződéssel is létesíthető munkaviszony, hiszen az Mt. tárgyi hatálya gyakorlatilag maga mondja ki ezt az általános elvet, de a szerződési szabadság garanciái mentén a felek gazdasági és szociális érdekei alapvetően indokolhatják a tartalmi elemek átjárhatóságát.²²

¹⁷ ZACCARIA Márton Leó: Evidenciák és dilemmák a munkaszerződés és a munkaviszony jogi természete körül. In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Visegrád 19.0 A XIX. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022. 55.

¹⁸ BANKÓ Zoltán: A munkajogviszony létesítése és kezdete. In: KISS György (szerk.): *Munkajog*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 173–174.

¹⁹ CSÉFFÁN József: Az érvénytelenség munkajogi szabályozása (mellékletek). In: *Érvénytelenség a munkaviszonyban – Összefoglaló vélemény*. Kúria, 2020. 73., 83. <https://tinyurl.com/49e77sa6>

²⁰ A jogviszony-minősítési anomália miatt elnevezéstől függetlenül bármilyen, munkavégzésre irányuló jogviszony létesítését célzó szerződés létesíthet munkaviszonyt, amennyiben annak tartalma erre utal.

²¹ ROMÁN László: *A munkajog alapintézményei*. II. köt. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996. 64–65.

²² ZACCARIA i. m. 67.

A magyar munkajogi szabályozás hatálya alatt nem köthető legitím módon olyan szerződés, amely nem tartalmazza ugyan az Mt. szerinti valamennyi esszenciális tartalmi elemet, azonban mégis munkaviszony, vagyis egy munkaviszonyközeli, munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésére terjed ki a felek konszenzusa. Ez azt jelenti, hogy például nem tudják beemelni szerződésükbe az Mt. szerinti szociális védelmi szabályokat vagy azok egy részét, ha egyébként egy olyan megállapodást kötnek, amely tartalmilag a megbízáshoz vagy az önfoglalkoztatáshoz közelít. Vagyis a szerződés kötelező tartalma szükségszerűen felülírja a jogviszony lényeges tartalmát, ráadásul maga a munkaszerződés mint kizárólagos létesítési mód alapvetően kötött, pontosabban éppen oly mértékben kötött, hogy abból lehessen következtetni a felek szerződéskötéskori akaratára.²³

A munkaszerződés és a munkaviszony dogmatikája inkább elméleti dilemmákat vet fel, de adott esetben e jogintézmények gyakorlati alkalmazására is hatással lehet, mint ahogy a klasszikus munkaviszonytól eltérő egyes foglalkoztatási jogviszonyok gyakorlati kérdései vonatkozásában is jelentőséggel bír a munkaszerződés és a munkaviszony dogmatikai elhatárolása. Látszik tehát, hogy egy olyan alapvető munkajogi kérdéskör tekintetében is, mint a munkaszerződés jogi természete, és a munkaviszony létesítése, számos evidenciát lehet dogmatikailag megcáfolni, új jogdogmatikai alapokra helyezni. Mindez pedig átalakítja a munkajogi jogértelmezést, esetenként oly módon, hogy a gyakorlatba adaptálhatatlan szabályok miatt munkaerőpiaci kockázatokat is magában foglal.

3. A munkavégzésre irányuló jogviszony minősítésének problematikája

Amennyire hálás jogterület a munkajog, legalább annyira nehéz is. Ugyanis még egy olyan alapvető jelentőségű fogalom tekintetében sem adható egzakt meghatározás, mint amilyen a munkavállaló a munkajog szempontjából. Vannak olyan szempontok, amelyek minden bizonnyal munkavállalónak minősítenek valakit, azonban a definíció jogdogmatikai megalapozása nem tekinthető elvégzett feladatnak. Megítélésem szerint a munkavégzésre irányuló jogviszony minősítésében rejlő probléma alfája és omegája abban keresendő, hogy úgy semmiképpen nem tud időben és adekvát módon reagálni a munkajog

²³ Uo.

a munkaerőpiac kihívásaira, ha nélkülözhetetlen fogalmak nincsenek kellő dogmatikai háttérrel alátámasztva.

A munkavállaló fogalmának meghatározása azonban nem tekinthető tagálami hatáskörnek az Európai Unióban, ugyanis az Európai Bíróság rögzítette, hogy a munkavállaló egy közösségi fogalom.²⁴ A Bíróság akként érvelt, hogy amennyiben a munkavállaló definiálása tagállami hatáskörbe tartozna, a tagállamok revideálhatnák a „migráns munkavállaló” fogalmát, ez a lépés pedig kiiktathatná azt a védelmet, amit az Unió biztosít ezeknek a személyeknek. A Bíróság e körben azt is szükségesnek érezte rögzíteni, hogy a közösségi jogalkotás „a szükségeshez mérten szélesben” értelmezi a fogalmat.²⁵

Az Európai Bíróság 1981-ben, a *D.M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie* ügyben tett eleget a munkavállalói jogállás egyes kritériumainak meghatározására irányuló kötelességének, és rögzítették, hogy a munkavállalókat megillető jogok forrása a szabad mozgás alapelve. Tekintettel arra, hogy a munkavállaló fogalma nincs kategorikusan definiálva, jelentését a Bíróság szerint az általánosan elfogadott alapelvek segítségével, a fogalmak általánosan elfogadott jelentéséből kiindulva, a szövegkörnyezet és a Szerződés céljainak figyelembevételével kell értelmezni.²⁶

Ezen a ponton érdemes szót ejteni a munkavállaló jogállásához hasonló munkavégző személy jogviszonybeli pozíciójáról. Az új munka törvénykönyve korai javaslata tartalmazott arra vonatkozóan rendelkezést, hogy a felmondási időre, a szabadságra, a végkielégítésre, a kárfelelősségre, továbbá a kötelező legkisebb munkabérré vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyre. Valamint munkavállalóhoz hasonló jogállású személynek kellett volna tekinteni azt, aki nem munkaszerződés alapján végez más részére munkát, amennyiben személyesen, ellenérték fejében, rendszeresen és tartósan azonos személy részére végez munkát, és a szerződés teljesítése mellett nem várható el egyéb rendszeres kereső foglalkozás folytatása. A tervezet szerint azonban ezek a rendelkezések nem kerültek volna alkalmazásra, ha a szerződésből származó rendszeres havi jövedelem elérte volna a szerződés teljesítése idején hatályban lévő kötelező legkisebb munkabér ötszörösét.²⁷

²⁴ C-75/63 sz. ügy ítélete: Mrs. M. K. H. Hoekstra (née Unger) v. Bestuur Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten [ECLI:EU:C:1964:19].

²⁵ GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *A személyek szabad mozgása az Európai Unióban*. Budapest, Tullius, 2008. 85–86.

²⁶ C-53/81 sz. ügy ítélete: D.M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie [ECLI:EU:C:1982:105].

²⁷ JAKAB i. m. 426.

A munkajogviszony meglétét, a felek jogállását sok országban különféle tesztek alkalmazásával határozzák meg, amelyek alapján véve a tradicionális munkajogviszonyra lettek megalkotva, de olyan jogviszonyok igazolására is alkalmasak, amelyek csak nyomokban tartalmazznak munkajogviszonyra utaló elemeket. Az egyes tesztek használata során megfigyelhető az a tendencia, hogy ezekben a személyes munkavégzésre irányuló, ugyanakkor nem munkaszerződéssel létrehozott önfoglalkoztatói jogviszonyokban igyekeznek kimutatni valamilyen munkaviszonyra utaló elemet. A minősítés rendkívül nehéz, hiszen a jogalkalmazás (és a jogalkotó is) igyekszik a munkavállaló, valamint a munkajogviszony fogalmát kiterjesztően értelmezni.

Ezen tesztek a munkavállaló jogállásához hasonló személyek jogviszonyának minősítésén túl vitatottak a platformmunka esetében is.²⁸ A kérdés hasonló: a platform által szervezett munkavégzésre irányuló jogviszonyokat minek lehet minősíteni: munkajogviszonynak vagy...? A platformmunka vonatkozásában ráadásul fennáll egy további problémakör: általában háromszereplős jogviszonyról van szó, így akár egymással azonos időben is fennállhatnak, tehát még az is eldöntendő kérdés, hogy melyik határozza meg az adott jogi struktúrát. A platformmunka hasonló minősítési problémát vet fel, mint a munkavállaló jogállásához hasonló munkavégző személy jogviszonyának beazonosítása. A minősítés azonban még bonyolultabb, hiszen a platform egy innováció, és mint ilyen, felhasználása gyakorlatilag nem ismer határokat. A platform egyre erőszakosabb térnyerésének csak a jogi szabályozás jelenthet korlátozást, de erre nem mutatkozik kellő hajlandóság.

A platformmunka konzekvensen ellenáll minden olyan törekvésnek, ami őt belekényszerítené a munkajogviszony kereteibe. A különböző platformok szerződési kondíciói következetesen azt tartalmazzák, hogy a szolgáltatást nyújtó személy nem áll munkajogviszonyban a platformmal, azaz nem minősül munkavállalónak, így a platform sem vállal semmilyen felelősséget, sem pedig a foglalkoztatással járó költséget, ami a munkáltatást egyébként leírja. A szolgáltatás igénybe vevőjét általában nem érdekli – miért is érdekelné-, hogy konkrétan mely személyek végzik el az adott munkát, számára ez meglehetősen

²⁸ A platformmunka az informatikához kapcsolódó fogalom, olyan foglalkoztatási forma, amely egy online platformot használ a fizetett munkaerő kínálatának és keresletének összehangolására. A platformalapú munkavégzés történhet csak és kizárólag online, elektronikus eszközökkel vagy olyan hibrid módon is, amikor az online kommunikációs folyamathoz valamilyen személyes jelenlétet is igénylő tevékenység is kapcsolódik. ld. bővebben: HORVÁTH István – PETROVICS Zoltán: A jogvédelem irányában – Irányelvtervezet a platformmunka körülményeinek javításáról (1. rész). *Munkajog*, 2022/1. 34–42.

indifferens, tehát e tekintetben a platformmunka akár a munkaerő-kölcsönzésre is hajazó tulajdonságokat mutat.

A platformmunka esetében – a szó jelentéséből kiindulva – sok esetben előfordul, hogy a platform kizárólag közvetít a felhasználó és a munkát végző személy között, így a fő jogviszony a felhasználó és a munkavégző között áll fenn.²⁹

A platformmunka adta lehetőséget tulajdonképpen mindenki másképp értelmezi, és erre meg is van a lehetőségük – ez a platform egyik legnagyobb fegyverténye. Egyesek alkalmoszerű vagy rövid távú, aránylag kis erőbefektetést igénylő pénzkereseti lehetőségnek tartják, míg mások üzletszerűen üzik ezt a munkát, ezt tekinti fő bevételi forrásuknak, és hosszútávon gondolkodnak – vagy vállalkozóként, vagy munkavállalóként.

Megítélésem szerint az elmúlt években/hónapokban megfigyelhető egy egyre inkább növekvő igény a platformmunkát végzők részéről arra vonatkozóan, hogy a jogviszonyukat minősítsék munkaviszonynak tekintettel arra, hogy tulajdonképpen ugyanolyan konstrukcióban végzik nap mint nap a feladataikat, mint a „hagyományos” munkavállalók. A platformmunkások szerződési feltételei és a gyakorlat között ugyanis olyan, a munkát végzők számára súlyosan diszkriminatív eltérések mutatkoznak, amelyek a munkajogviszony hiánya miatti érdekérvényesítési képesség gyengesége miatt sok esetben megoldás nélkül maradnak.³⁰

4. Kell-e érvényesülnie a munkavállalókat megillető alapjogoknak valamennyi egyéb foglalkoztatott esetében?

Az Mt. 34.§ (1) bekezdése értelmében munkavállaló az a természetes személy, aki munkaszerződés alapján munkát végez. Ez a fogalom látszólag nem hagy kérdést a felől, hogy kiket ismer el a hatályos munkajogi kódexünk munkavállalóként. Sőt, meg kell említenünk, hogy az Mt. több ponton is igyekszik minden kétséget kizáróan tisztázni a hatálya alatt munkát végző személyek jogállását, meghatározva a tárgyi és a személyi hatályt. Azonban a túl szép ahhoz, hogy igaz legyen elv mentén meg kell állapítanunk, hogy a munkajog

²⁹ Ez lehet munkajogviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony is.

³⁰ Kiss György: A foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteleesség teljesítése atipikus munkajogviszonyokban. In: PÁL Lajos-PETROVICS Zoltán (szerk.): *Visegrád 19.0 – A XIX. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2022. 36–39.

egy olyan bonyolult és széles spektrumok között mozgó jogterület, amely ennél jóval komplexebb látásmódot igényel. Kiss György megfogalmazása szerint a munkajogi gondolkodásban számos bonyolult, összetett vagy az elméleti és gyakorlati interpretációban eltérő módon felbukkanó szabállyal, fogalommal találkozhatunk, aminek a legfőbb oka a munkajogi normaanyag „vegyes jellege”.³¹ Jelen fejezetnek ez képezi az alaptézisét, ugyanis nyilvánvaló, hogy a munkavállaló fogalmának alkalmazása, értelmezése és interpretálása a jelentős és folyamatos változások mellett bonyolult és komplex feladat.

Az Mt. 42.§ (1) bekezdéséből következhet az a gondolatmenet, hogy munkavállaló csak az lehet, aki az Mt. szerinti munkaszerződés alapján az Mt. szerinti munkajogviszonyban dolgozik. A munkavállalóról formálisan csak a munkaszerződés megléte esetén beszélhetünk, a másik oldalról a munkavállalói státuszhoz tapadó jogok és kötelezettségek határozzák meg a jogviszony típusát. Ebből az következik, hogy az Mt. munkavállaló-fogalma lényegében a munkát végző személy jogalanyiságát tekintve határoz meg feltételeket, feltéve, hogy a jogviszony az Mt. hatálya alá tartozik. Zaccaria Márton Leó szerint viszont fordított logikával élve egyáltalán nem magától értetődő az, hogy a felek között munkaszerződés áll fenn, mégis munkát végez az alárendelt fél más részére díjazás fejében.³²

Kétségtől alapvető jelentőségű kérdés a munkavégzésre irányuló jogviszonyok vonatkozásában, hogy vajon az Mt.-ben a munkavállalókat megillető garantált jogok valóban csak azt a relatíve szűk kört illetik-e meg, vagy értelmezhetjük-e kiterjesztően a munkavállaló fogalmát?³³

Ez a kérdés adja a tanulmány esszenciáját, és valójában a legégetőbb problémának a globális munkajogban is ez a kérdéskör tekinthető, ugyanis munkát végzők millióinak a jogi helyzete rendezetlen azáltal, hogy nincs egyértelmű válasz e tekintetben. Ha a munkajogi szabályok csak a munkavállalókra nézve relevánsak, akkor minden más munkát végző – egyre inkább növekvő számú – személy elesik a jogvédelem leginkább hatékonynak bizonyuló módjától. Az

³¹ Kiss György: Foglalkoztatás gazdasági válság idején. A munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok). *Allam- és Jogtudomány*, 2014/1. 39–42., 63–64.

³² ZACCARIA Márton Leó: *Idejátmúlt koncepció vagy garanciális minimum? Avagy a munkavállalói alapjogok érvényesülése az uniós és a magyar jogban*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 255.

³³ Különösen indokolt a felvetés, ha arra gondolunk, hogy a munkavállalói státusz nem köthető kizárólagosan az Mt. munkaszerződés koncepciójához, valamint a munkaszerződés és a munkaviszony fogalma elkülönülhet egymástól, még akkor is, ha a munkaviszonyt szükségszerűen a munkaszerződés hozza létre.

látszik tehát, hogy az Mt. szerinti, szűkebb körű munkavállaló-felfogás azt eredményezi, hogy a szintén alá-fölé rendeltségben munkát végző személyek között önkényes különbséget tesz a jogalkotó úgy, hogy közben hangsúlyozza a szerződési szabadságot.³⁴

Zaccaria Márton Leó a téma szakértőjeként ezt a szabályozáseméleti szembenállást egy joggyakorlati példával világítja meg, amely alapján önmagában a munkát végző alanyok jogviszonyának fogalmi differenciája nem szolgálhat alapul az egyenlő munkáért egyenlő bér elv megszegéséhez.^{35 36} Rögzítendő emellett természetesen az is, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) tárgyi hatálya alá tartozik valamennyi munkavégzésre irányuló jogviszony, függetlenül azok tartalmi klasszifikációjától, tehát bizonyos alapvető jogok az Mt.-n kívüli jogviszonyok tekintetében is mérvadóak.³⁷

Zaccaria Márton Leó megfogalmazása szerint az Mt.-n belüli szerződési szabadság konkurál az Mt.-n kívülivel, a felek szabadon dönthetnek ugyan jogviszonyukról, azonban tekintve a törvényi szabályozást, ipso facto ki van jelölve számukra, ki a munkavállaló és ki nem, az Mt. egyfajta speciális felhatalmazással élve rendezzi a felek szerződéses viszonyait. Az Mt. tulajdonképpen azt feltételezi, hogy a felek szerződéskori akarata munkaszerződés megkötésére és munkajogviszony létrehozására irányult, mivel a munkavállalói és munkáltatói státusz kizárólag ilyen módon jöhet létre, más esetben nem léphet senki ilyen jogi pozíciókba.³⁸

A munkavállaló a munkaszerződés törvényi legitimációjával nyerheti el ezt a státuszt, kérdésként merül fel azonban, hogy a munka jellege vagy a felek viszonya kizárja-e egy laza függőségi viszony klasszifikációját. Az Mt. elviekben erre a kérdésre is megadja a konkrét választ azzal, hogy kötött személyi és tárgyi hatályt határoz meg, így a munkaszerződés kizárólagossága tekinthető döntő szempontnak.

Erre szolgálhatott volna megoldásként a már korábban említett munkavállalóhoz hasonló személy kategóriája, amely azonban nem került átültetésre a

³⁴ BANKÓ–BERKE–KAJTÁR–KISS–KOVÁCS: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez: kommentár a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 192–194.

³⁵ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/2/2008. TT. számú állásfoglalása.

³⁶ ZACCARIA i. m. 257.

³⁷ GYULAVÁRI Tamás: *Internetes munka a magyar jogban – Tiltás helyett szabályozás? Pro Futuro*, 2018/3. 92–93.

³⁸ ZACCARIA i. m. 259.

tervezetből a hatályos törvénykönyvbe, így a jogalkotó egyértelműen letette a voksát amellett, hogy megszorítóan kell értelmezni a munkavállaló fogalmát.³⁹

Összefoglalóan az állapítható meg, hogy az Mt. a munkavállalói státusz alakításának tekintetében nem hagy semmilyen diszpozitivitást a felek számára, továbbá a bírói gyakorlat is szigorú és konzekvens ebben a kérdésben, így egyelőre a munkavállalói státuszról alkotott felfogás lazulása, így a munkavállalókon kívül munkát végző személyek jogi védelmének erősödése várat magára.

5. Konklúzió

A munkajog harcos jogág. Kezdetben – és talán még egy kicsit a mai napig is – azt igyekezett nagy erővel bizonyítani, hogy a polgári jogtól elkülönült jogág, önállóan is van létjogosultsága. Manapság pedig leginkább önmagával harcol, tekintettel arra, hogy a munkajog évtizedek alatt felépített, látszólag jól működő rendszerét megbontani látszanak a munkaerőpiac diverzifikációja nyomán létrejövő új foglalkoztatási jogviszonyok. Ezek az új, ezidáig ismeretlen foglalkoztatási módszerek talán soha nem látott léptékű kihívás elé állították a munkajogot. A munkaerőpiac átalakulása korántsem ért a végéhez, sőt, megítélésem szerint a következő évtizedekben olyan változások tanúi leszünk, amelyekre ha nem készül elő modern szabályozási megoldásokkal a munkajog, nem lesz képes hatékony és valódi garanciákat biztosítani a munkaerőpiac szereplőinek – főleg a munkát végzőknek. Az új foglalkoztatási jogviszonyokban *de iure* magánjogi szerződés alapján végzik a munkát, *de facto* viszont teljesítési helyzetük viszonyítható a munkavállalókéhoz.⁴⁰ A munkajog egyelőre azt a reakciót adta a kialakult helyzetre, hogy kiterjesztette a garanciális rendszerét a klasszikus munkaviszonytól merőben eltérő jogviszony alapján munkát végző személyekre. Tette mindezt viszont úgy, hogy valójában alapvető jelentőségű részletszabályokra nem tért ki e körben, az új jogviszonyok munkaviszonytól szignifikánsan eltérő minősítő jegyeiből eredő szabályozási anomáliákat egyelőre nem rendezte. A munkajog azon sajátosságában rejlik a kiterjesztésére irányuló igény és lehetőség, hogy az tágabb kontextusban tulajdonképpen egy normatív keret a munkaerőpiac valamennyi egzisztáló intézménye számára.

³⁹ Kiss György: Konceptióváltás a magyar munkajogban? Megjegyzések a 2012. évi I. törvényhez. In: KUN Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2013. 11–13.

⁴⁰ Kiss György: A munkajog lehetőségei és határai. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/6. 261.

A munkajog elmélete abból fakad, hogy a munkavállaló alá-fölérendeltségi viszonyban van a munkáltatóval, ezért a függő munka joga, azonban egyúttal megfelelhet olyan gazdasági viszonyoknak is, amelyek magában foglalják ellenérték fejében a személyes szolgálatot.⁴¹

A munkajog expanziója számos dogmatikai és gyakorlati problémát is felvet, ugyanis a munkajog alapvetően a klasszikus munkaviszony, valamint a munkáltató és a munkavállaló védelmét hivatott szolgálni, ennek megfelelően került kialakításra a jogalkotók által a munkajogi normarendszer.

Jelenleg a munkajog és a magánjog között sodródik az éppen aktuális gazdasági vagy politikai érdekeknek való megfelelés kényszerében. Egy ilyen folyamat pedig jogalkotói beavatkozás nélkül előbb vagy utóbb a munkaviszony és a munkaszerződés kiüresedését fogja maga után vonni.

Érdekes jogalkotási kérdés, hogy ezeknek az új, alulszabályozott jogviszonyoknak az Mt.-n kívül kell-e maradnia, vagy az Mt.-be kellene illeszteni a munkajogviszonyoktól különböző, ún. átmeneti jogviszonyok szabályait is. A munkajogi kódexben történő átfogó szabályozás minden bizonnyal erősítené mind az érintett személyek munkajogi védelmét, mind pedig a munkajogi szabályozás koherenciáját.

Az azonban kétségtelenül megállapítható, hogy megváltoztak a munkát végző személyek szociális igényei, megváltozott a társadalmi szerepük, megváltoztak az őket indikáló motivációs tényezők is, amelyek hajtják őket előre a munkaerőpiacon. Ez a folyamat pedig elindította a foglalkoztatók munkaerőpiacon betöltött szerepének erőteljes átrendeződését is, amelynek köszönhetően fokozatosan csökkent a fölérendelt szerepük a foglalkoztatási jogviszonyok teljesítése során. Ez vonta magával természetesen a munkajog normarendszerének átrendeződésére irányuló igényt és kötelezettséget, valamint nem kis felelősséget rótt ezáltal a jogalkotókra.

Számos vitás, nyitott kérdés megválaszolásának feladata áll az elkövetkező években a munkajog előtt, azonban a vita, a tudományos értekezések, a jogtudósok közös gondolkodása minden esetben előremutató, és sajátja, hogy idővel minden lehetetlennek, megoldhatatlannak tűnő probléma megoldásra kerül általa.

⁴¹ JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás: Ellentétek és kapcsolatok a magyar munkajogi, és polgári jogi szabályozás között. *Jogtudományi Közöny*, 2014/10. 477.

ALKOTMÁNYOS EMLÉKEZETÜNK MINT AZ ÁLLANDÓSULT ALKALMAZKODÁS JELKÉPE

Az alkotmányos érzelmek és a jogi emlékezet kapcsolata¹

IZSÁK-SOMOGYI Katalin*

1. Gondolatébresztő gyanánt

A jogi emlékezet tudományos diskurzusa megközelítőleg két évtizedes múltat tekint vissza.² Ez nem azt jelenti, hogy korábban ne jelentek volna meg olyan jogszabályok, melyek célja az emlékezetre való hatáskiváltás lett volna, hanem létjogosultságuk és összetettségük interdiszciplináris kérdései ennyi ideje merülnek fel tudományos igénnyel. Az emlékeztető törvények, vagy ahogy a nemzetközi szakirodalomban egységesen nevezik, *memory law*-k egy alapvető jogbölcseleti kérdéssel mentén jönnek világra: a szövetszerű vizsgálaton kívül milyen eredménye van annak, ha a jogalkotó egyben történelem(újra)értelmezői szerepben tűnik fel? Jelen tanulmány az emlékeztető törvények egy szűkebb szeletét teszi vizsgálat tárgyává: kizárólag az alkotmányos emlékezetre fókuszál. A tétje pedig az, hogy megvizsgálja: hazánkban milyen kapcsolat mutatható ki az alkotmányos emlékezetünkben megjelenő érzelmek és a kiváltani kívánt emlékezeti hatás között.

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

¹ A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-4-i kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési És Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² Françoise CHANDERNAGOR: L'enfer des bonnes intentions. *Le Monde*, 2005. december 16. <https://tinyurl.com/yex3he9h>

2. Az emlékezettörvényekről

A jog és emlékezet közös metszéspontjában lévő interdiszciplináris kutatási terület azokra a kérdésekre fókuszál, hogy a jog a maga eszközeivel miként tud az emlékezetre, egy alapvetően pszichológiai folyamatra hatással lenni. Mivel a kollektív emlékezetnek identitásgeneráló hatása is van, ezért a jog normatív voltával és kikényszeríthetőségével befolyásolni lehet egy kollektíva, jelen tanulmány szerint egy nemzet identitását. A fentebb hivatkozott jogbölcseleti origó szerint, ha a mindenkori jogalkotó alatt a törvényi szint miatt a népképviselőt elve alapján működő Országgyűlést értjük – tehát ez a szerv tűnik fel történelem(újra)értelmezői szerepben –, akkor állíthatjuk-e, hogy a kollektív identitásra az emlékezet befolyásolásával kialakított hatása megkérdőjelezhetetlen? Az, hogy mire emlékezzünk, megadja azokat a kereteket, hogy mire legyünk büszkék, mi/ki legyen követendő, hogyan reflektáljunk nemzetként a saját történelmi múltunkra. Az emlékezettörvények sajátossága többek között az is, hogy habár lehetséges róluk az összehasonlítás módszerével tudományos párbeszédet folytatni nemzetközi szinten, de mégiscsak egy nemzet saját történelmére adott válaszok ezek; így ennyiben országonként és regionálisan is egyedi vonásokat mutat. A magyar emlékezettörvények sajátjai például az alábbiak: jellegzetesen közép-kelet-európai történelmi, geopolitikai helyzetben születtek; reflektálniuk kell(ett) a XX. század kettős történelmi traumáira; Magyarországnak nem volt kartális alkotmánya a 1940-es évekig; hazánk 2004 óta az Európai Unió tagja; jellemzi hazánkat a versengő áldozatnarratívákra adott válaszok sajátos, de mégis globális jellege. Ezek az karakterisztikumok ki-mutathatóak az emlékezettörvények textuális elemzése során. Tanulmányomban az alkotmányos emlékezetet az emlék(ezet)törvények egy szűkebb, de annál meghatározóbb részeként kezelem, így kizárólag ezekben a jogi textusokban keresem e jellegzetességeket.

Az emlékezettörvények fogalmi tisztázása során egy egészen újszerű, jellegzetesen közép-kelet-európai sajátosság kerül fókuszba: az úgynevezett *mnemonic constitutionalism*. A kifejezés először 2018-ban jelent meg Uladziszlau Belavusau egyik tanulmányában.³ A fordítás szerint a jogalkotó általi történelem(újra)értelmezés és kollektív identitás meghatározása már nem kizárólag törvényi szinten jelenik meg, hanem a jogszabályi hierarchia csúcán

³ Ld. részletesebben Uladziszlau BELAVUSAU: Final Thoughts on Mnemonic Constitutionalism. *Verfassungsblog*, 2018. <https://tinyurl.com/4e26x5nw>

álló alkotmányok jelölik ki az emlékezeti út alapköveit. Ez az alkotmányos emlékezet, vagy emlékezeti alkotmányozás.

Nem hat nóvumként a megállapítás, mely szerint az alkotmányok – főként preambulumaikban – tartalmaznak emlékezeti rekonstrukciós munkát. „Az alkotmányok preambulumaának egyik funkciója ugyanis számos esetben a konkurens történelmi narratívák közötti elköteleződés – ...”⁴ A kijelentés eredménye kettős. Egyrészt azzal a következménnyel jár, hogy az alkotmányban meghatározott emlékezet egyfajta alkotmányos háttérrel ad a nemzeti történelem interpretációjához. Másrészt azonban az elköteleződés egy hivatalos állami narratívát is kijelöl, amely akkor jelenthet veszélyt, ha annak politikai túlhasználata jellemzi az adott jogrendszert. A fogalom megjelenését követően néhány esztendővel Uladzislaw Belavusau és Aleksandra Gliszczynska-Grabias által közösen írt tanulmány⁵ azt mutatja ki, hogy a posztkommunista tagországokban az áldozatlét fókuszba helyezése eredményeképpen kialakul egyfajta állandósult áldozati narratíva, mely az önreflexió kritikai vonalának gyengülését is eredményezte ezekben az államokban. Vagyis az alkotmányos emlékezetben az adott nemzet történelmi traumáira való reflexióban megkövesedett ez a fajta hozzáállás. Ez az Eric Heinze-i dichotómia⁶ szerint az úgynevezett önfelmentő típusú emlékeztetvények világa: szimbolikusan egyfajta kardként és pajzs-ként is értelmezve az emlékeztetvények identitásgeneráló hatását. Érdemes fókuszálni arra is, hogy amikor a *terminus technicus* megjelent a tudományos életben, éppen zajlott a 2010-es hazai belpolitikai fordulatot követően egy pregnáns változás a nemzeti identitáshoz való viszonyunkban. Az emlékezeti alkotmányozás felé is fordult a magyar jogalkotó és egyben állandóvá tette az önfelmentő, de büszkeséget is sugárzó emlékezetpolitikát. Az Alaptörvény módosításainak száma a tanulmány lezárásáig összesen tizenkettő volt, s ezek közül négy érintett e kérdésben. Azonban az, hogy a szakmai párbeszéd csupán két évtizedes múltra tekint vissza, nem jelenti azt, hogy ne jelent volna meg korábbi szövegekben az alkotmányos érzelmek közül bármelyik. Visszautalva a

⁴ BÁN Marina: Emlékezet, történelem és törvényhozás. *Közjogi Szemle*, 2022/4. 15.

⁵ Erről ld. részletesebben: Uladzislaw BELAVUSAU – Aleksandra GLISZCZYNSKA-GRABIAS: Mnemonic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. *European Papers*, vol 5., no. 3. (2020) 1231–1246. <https://tinyurl.com/7c4dmxxu>

⁶ Általánosságban ld. az Eric Heinze és Antoon de Baets között fennálló vitát 2019 decemberében: Eric HEINZE: Should governments butt out of history. *Free Speech Debate*, March 12, 2019. <https://freespeechdebate.com/discuss/should-governments-butt-out-of-history/> A magyar viszonyokra vonatkozóan lásd részletesebben: Katalin IZSÁK-SOMOGYI: Self-exculpatory or self-inculpatory approaches to the memory laws in Hungary. In: Mario RELJANOVIC' (ed.): *Regional Law Review*. Belgrade, Trioo, 2022. 195–207. <https://rlr.iup.rs/archives/year-2022/>

kettős tanulmányra: az alkotmányos emlékezet vagy emlékezeti alkotmányozás kérdésére vonatkozóan újabb kihívás elé állította a jogi emlékezet kutatóit, akik kifejezetten a közép-kelet-európai szituációban specifikusan vizsgálták az emlékezettörvényeket, s ennek eredményeként igyekeztek megmutatni a karakterisztikumokat.

3. Alkotmányos érzelmekről

3.1 A hipotézis bevezetése

A kortárs jogelmélet immár közel három évtizedes kutatási területe a jog és az érzelmek kapcsolata. Ez a kutatási vonal nem tagadja a jog és a racionalitás kapcsolatát, amint a korábbi évszázadok sem negligálták a jog világából az érzelmek jelenlétét – ami már csak abból kifolyólag sem volna lehetséges, mert a jog világából az emberi tényező kizárása lehetetlen. Fekete Balázs három fő fókuszpontot határoz meg kiindulópontul:⁷ jogtudomány és érzelmek kapcsolata; a 'jog és érzelem' mozgalom; alkalmazott jog és érzelmek kapcsolata. A tanulmány tematikai keretei miatt kizárólag az utolsó pontra fókuszálók: ennek oka pedig az, hogy jelen alpont részhipotézise szerint az emlékezettörvények a mindennapi megélések terén mutatja meg az érzelmek jelenlétét. Ez azt a problémakört jelenti, hogy egy érzelem meghatározhatja, de legalábbis szerepe lehet bizonyos időszak jogalkotásában, konkrétan a rendszerváltást követő éra emlékezettörvényei esetében. A tudományos diskurzusban ez a demokratikus fordulatot követő időszak közép-európai alkotmányos átalakulásában érhető tetten. Tudományos igénnyel elemezhető tehát ebből a szempontból is a magyar Alkotmány- és Alaptörvény-fejlődéstörténet.

3.2. Az alkotmányos érzelmek elméleti háttere

Folytatva az ívet, melyet Fekete Balázs kijelölt az alkalmazott jog és az érzelmek kapcsolatának elemzésében, fókuszál a tanulmány a Sajó András által 2011-ben megjelentett kötetre mely a *Constitutional Sentiments* címet viseli. *Introduction*,

⁷ FEKETE Balázs: Jog és érzelmek: veszedelmes viszonyok? In: FEKETE Balázs – FLECK Zoltán: *Tanulmányok a kortárs jogelmélet.* Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 251.

valamint *From Emotions to Constitutional Institutions* című fejezetei⁸ terminológiai újításokat vezetett be a jog és érzelmek kutatásán belül, tovább szűkítve az ösvényt, melyen az emlékeztető törvényekkel összefüggő vizsgálatok zajlanak. Ezek egyike az úgynevezett *alkotmányos érzelem*, a másik pedig a *közérzület*. A közérzület alapja egyéni szinten keresendő: ezek társadalmi szinten ható egyéni érzelmek összessége. A társadalmi szinten való hatás időbeliségében releváns: kvázi mintázatokot alkotnak, hosszabb távon tetten érhetőek, tudományos igénnyel elemezhető a relevanciájuk. Sajó meghatározása szerint a 'köz' jelleg a közügyekhez való kapcsolódásban nyilvánul meg, ezért az időbeliségen túl az összerendezettségük is meghatározó. Közügyek alatt jelen elemzésben politikai és alkotmányos kérdésekkel függenek össze. A demokratikus átmenet ezen közérzületei, melyek politikai és alkotmányjogi kérdésekként is felmerültek már szűkebb terminológiával alkotmányos érzelmeként definiálhatóak Sajó szerint.

„Hogyan és milyen feltételek között lehet sikeres – értve ez alatt azt, hogy képessé válik egyes alkotmányos rendelkezések tartalmi befolyásolására – egy alkotmányos érzelem? Természetesen számos alkotmányos érzelem verseng egy adott történelmi pillanatban és ezek közül mindig vannak olyanok, melyek nem tudják befolyásolni az alkotmányfejlődést, míg mások kifejezetten sikeresek e téren. Sajó szerint egy közérzület megjelenése az alkotmányban mindig a hatalom döntésétől függ, azonban vannak olyan tényezők, melyek javítják ennek az esélyét. Ezek közül az erkölcs az egyik legfontosabb.”⁹

Többtényezős koncepciójában az erkölcs csak az egyik, emellett kiemeli a kultúra és a média relevanciáját is abban a tekintetben, hogy mi válik elfogadottá a politika/kormányzat által megmutatott érték terén. Ahogy a tanulmány későbbi fejezetében olvashatóak lesznek Alkotmány és Alaptörvény szövegelemzése, a demokratikus átmenetet követő időszak dinamikájában kimutatható például a nemzeti érzelmek térhódítása az alkotmányos érzelmek terén is. Az alkalmazott jog és érzelmek kapcsolatának kutatása így válik tudományos igénnyel elemezhetővé.

⁸ András SAJÓ: *Constitutional Sentiments*. New Heaven–London, Yale University Press, 2011. 11–114.

⁹ FEKETE (2015) i. m. 274.

3.3. Krokovay Zsolt kritikai nézőpontja

A kötet egyik lehangosabb kritikáját Krokovay Zsolt filozófus adja meg; terminológiai 'logikátlansággal' vádolva a szerzőt. E tekintetben az érzés-érzület-érzelem tengelyen fogalmazódik meg az alapvető kritika, mely azért is bír kiemelkedő relevanciával, mert a szégyen és a büszkeség mint összetett érzelmek elemzése a későbbiekben a startvonalról induló sajtói megközelítésre alapul: miszerint az emberi érzelmek mindig érzelmi állapotok, folyamatok, melyek kultúra által determináltak. Olyan szubjektíven megélt élményekből táplálkozó pszichológiai jelenségek, melyek inkább mentális állapotok. Ehhez képest, állítja Krokovay, a magasabb rendű érzések, mint például a büszkeség és a szégyen is, inkább viselkedésünket befolyásoló hajlamok. Ez azonban eltérő kiindulópontot jelentenek, még akkor is, ha az alkotmányos érzelmek terén az erkölcsi 'intuíciók' válnak meghatározóvá.

4. Szövegelemzések

4.1. Módszertani alapvetés

A bemutatott kettős vizsgálati kiindulópontot követően a tanulmányom további részében az alkotmányos emlékezet jogszabályainak analízisét viszem véghez az alábbi paraméterek mentén. Megjelenik-e benne bármilyen alkotmányos érzelem? Tekinthető-e az adott jogszabály az alkotmányos emlékezet részének? Igenlő válasz esetén hogyan helyezhető el a kollektív identitás meghatározására alkalmas tengelyen: az aktuális történelmi kontextushoz való alkalmazkodás jellemzi-e inkább, vagy épp az attól való eltérés céljaként a megújulás? Amint az köztudott a magyar alkotmánytörténetből, hazánk első kartális alkotmánya csupán a XX. század derekán született meg. A tanulmány természetesen elfogadja annak tényét, hogy eddig az időig a történelmi alkotmányosság adta meg hazánk alkotmányos kereteit, azonban szélesebb körben végzett emlékezet-történelmi vizsgálat eredményként arra jutottam, hogy ezt megelőzően is található olyan jogszabály, melyben az alkotmányos emlékezet csírája kimutatható. A kijelentésemmel nem kívánok szembenemenni a mindenki által elfogadott fentebb bemutatott tétellel, hanem szélesíteni kívánom a látókört.

4.2. A textusok

Értelmezési szabadsággal élve a történelmi események között szerepeltetem az 1849. évi II. törvénycikket, mely a magyar nemzet függetlenségi nyilatkozata. Ez a törvény nem egyértelműen emlékeztető törvény interpretációmban, azonban tartalmaz olyan részeket, melyek a nemzeti emlékezetre reflektálnak. Nem kíván ugyan emléket állítani a magyar történelem releváns eseményeinek, nem iktatja törvénybe fontosnak ítélet személyek emlékét, de összegzi mindazokat a folyamatokat, melyek három évszázad alatt a forradalom és szabadságharc kitöréséhez vezettek és melyek kiemelkedően fontosak a nemzeti identitás kialakulásában, főként akkor, amikor az nem volt független Magyarország.¹⁰ Mindemellett pedig az alábbi mondat miatt vélem idetartozónak a Függetlenségi Nyilatkozatot: „Alkalmul ezen hitszegésre az osztrák háznak azon törvények szolgáltak, melyek az ország alkotmányának biztosítására a múlt 1848-ik tavasszal hozattak.” Ez az önreflexió, melyben a 1849-es törvényszöveg mint emlékeztető törvény alkotmányos emlékezeti reflexióként jelenik meg, mutatja azt a jellemzőt, mely a jogi emlékezetnek sajátja: szemiotikai szempontból ezek hatalmpolitikai jelek. A szóhasználat során egyrészt a Habsburg-Lothringeni (sic!) ház működésének kritikája negatív töltetű szavakat eredményez: düh, csatlódottság olvasható ki a sorokból. Míg amikor kifejezetten magyar történelemre vonatkozó fordulatokat vizsgáljuk, akkor a történelmi ‘összefoglaló’ mellett inkább neutrálisabb, de erőt sugárzó kifejezéstartalammal operál a szöveg. Érzelmi síkon azonban hiába várnánk pozitív képet, kevésbé található benne.

Közel egy évszázadnak kellett eltelnie ahhoz, hogy megszülessen az alkotmányos emlékezet következő vizsgálható textusa: az 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról.¹¹ Preambuluma arról rendelkezik, hogy a nemzeti identitás alapját adó történelemből mely események lettek méltóak hazánk első számú jogszabályának részévé válni: a királyság megszűnése 1918. november 13-án; az 1707 májusában-júniusában tartott ónodi országgyűlés; az 1849-es debreceni országgyűlési határozat (ezzel együtt az 1849. évi áprilisi törvények); valamint a két forradalmi kísérlet hazánk önállóságának kivívására. Az indokolás szerint ezek az események bizonyítják, hogy hazánk az európai köztársaságok sorába lépett. Szövegszerűen nem mutatható ki semmilyen

¹⁰ „Háromszáz esztendeje mult, hogy a magyar nemzet szabad választás által az osztrák házat, kétoldalú kötések alapján, a királyi székbe emelé. És e három század nem egyéb, mint a folytonos szenvedés három százada.”

¹¹ Ld. részletesebben: KUKORELLI István: Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. *Acta Humana*, 2017/1. 21–26.

érzelmi többletet sugalló szó vagy szófordulat: azonban éppen hiányával támasztom alá, hogy ez a törvény az alkotmányos emlékezet egyik sarokköve. A parlamentarizmushoz való alkalmazkodás sem újkeletű a magyar közjogtörténetben, így nem mondhatjuk, hogy kizárólag ezzel a jogszabállyal szakított volna a magyar közjog a monarchisztikus törekvésekkel. Biztosan erősítette a II. világháborút lezáró időszak azon sajátos vonulata, hogy több közép-kelet-európai állam is ekkor szakított a monarchisztikus berendezkedéssel (pl. Olaszország, Jugoszlávia stb.). Állandóság vagy alkalmazkodás jellemzi-e tehát ezt a jogszabályt, mely az alkotmányos érzelmek jelenlétének hiányával nyer helyet magának az emlékezettörvények sorában? Úgy vélem, mindkettő. Visszautalva a problémafelvetésemre, mely szerint ezeket a jogszabályokat a kollektív identitásgeneráló erő jellemzi, kiviláglik, hogy az önreflexió hiánya a múlttal való teljes szakítási igénynek is betudható. Ennyiben „új”; azonban a parlamentarizmus iránti igény megjelenése kapcsán pedig mégsem az. A törvény hatályba lépésére 1946. február 20-án kerül sor: a II. világháború romjai még mind fizikálisan, mind mentálisan jelen vannak az országban: érzelmi töltetű szavaknak ekkor helye még nincsen, hiszen az azt megelőző pár évhez való viszonyt sem tudta kialakítani magának sem egyén, sem az ország. Közjogtörténeti érdekesség, hogy a törvény deregulációjára a 2007. évi LXXXII. törvénnyel került sor.

Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról eredeti szövegváltozatában semmilyen, a magyar történelmi emlékezetre utaló szöveget sem tartalmaz. A preambulum kizárólag a Szovjetunió felszabadító erejének adott hálát a tekintetben, hogy hazánk a szocialista köztársaságok tagjává válhatott – mintha negligálná a magyar veszteségeket, az országon belüli ellenállás jelentőségét, a hátszágban végzett munka fontosságát. Alkotmánytörténetileg köztudott tény, hogy az alkotmány az 1936-os szovjet alkotmány 'másolata', átvétele volt. Részben ez is a magyarázata annak, hogy hazánk múltját a nemzeti emlékezeti kánonban nem megfelelő módon helyezte el. Egyetlen szimbolikus utalása az volt, hogy augusztus 20-án hirdették ki, akkor is lépett hatályba.¹² A tanulmány fő kérdésére – vagyis hogy lehet-e az állandósult emlékezet egyik példája –, igenlő választ kell adnom abban a tekintetben, hogy az 1946-os köztársasági rendszert szilárdítja meg. Érzelmi síkon azonban jóval komplexebb a kérdés: a magyar történelmi múlttal való reflexió hiánya és kizárólagosan a

¹² A Szent István király dicső emlékének megőrkítéséről szóló 1938. évi XXXIII. törvény 2. §-a szerint augusztus 20-a nemzeti ünnepnek számított. Megállapítható, hogy alkotmányos szinten ugyan nem jelenik meg a nemzeti ünnep mint identitásképző entitás, azonban a jogrendszernek a szabály része volt.

szocialista múlthoz való kapcsolódás eredményeként azokat a történelmi hagyományokat negligálja, melyekre büszke lehetne a magyar állam. A pozitív töltetű szavak „kemény küzdelmek”, „önzetlen támogatás”, „megedződött munkásosztályunk”, „Szovjetunióra támaszkodva” egyáltalán nem önállóságra, hanem a szovjet-magyar kapcsolatra utalnak. Alkalmazkodva az új történelmi-politikai helyzethez új értékrendszert hoz magával az Alkotmány szövege, ahol a büszkeség nem a magyar múltban rejlik, hanem a Szovjetunióval való barátságban.

A rendszerváltást megelőző legnagyobb alkotmányrevízióra az 1972. évi I. törvénnyel került sor.¹³ Hasonlóan az eredeti alkotmányszöveghez, jelen textusban is csak a preambulum tartalmaz hazánk emlékezetére utaló részt. Szóhasználat is az erős, összetartó közösségre utal: „történelmünk”, „népünk” (két alkalommal is), „nemzeti létünk”, „hazánk” (két alkalommal), „eredményeink”, „előrehaladásunk”. A történelmi emlékezetből főként a Szovjetunióhoz, illetve a Tanácsköztársasághoz köthető események jelennek meg. Állandósult tehát az a fajta narratíva, mely szerint az 1949-es alkotmánnyal hazánk közjog-történeti életében is új fejezet kezdődött, s a korábbi évszázadokhoz való viszonyt elegendő csupán egy rövid, neutrális mondattal illusztrálni: „Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje élte és tartotta fenn.” Abból kifolyólag is újdonság ez a fajta állandósult identitásgeneráló hiány, hogy 1972-re hazánkban már a forradalmat követően is eltelt közel másfél évtized: a stabil népköztársaság ad ugyan az alkotmányrevízióval egyfajta új, modernben felfogást, mintha alkalmazkodna az időközben a szocialista táborban megjelent igényekhez, de ebből semmi sem jelenik meg az emlékezet szintjén. A fentebbi citátumok szavainak érzelmi töltete sem mutat enyhülést. Ebből pedig levonható az a következtetés, hogy hiába a közjog-történeti fejlődés, ha az emlékezet befolyásolásának szerepét még mindig ilyen magasra értékelte a jogalkotó.

¹³ VASTAGH Pál: Alkotmányrevízió 1972 – kitörési kísérlet vagy korrekciós próbálkozás. *Múltunk*, 2017/2. 203–244. http://real.mtak.hu/140022/1/vastagh_17_2.pdf

4.3. Az alkotmányos emlékezet születése

4.3.1. *Az Alkotmány a rendszerváltás után*¹⁴

A szakirodalom egységes abban a tekintetben, hogy az Alkotmány szövegét a rendszerváltozást követő időre vonatkozólag a befejezetlenség és az ideiglenesség jellemzi; egészen 2011-ig, az Alaptörvény elfogadásáig. Eddig az esztendőig emlékezetpolitikai szempontból a legrelevánsabb módosítás az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, mely 1990. március 12-én lépett hatályba. A történelmi emlékezetre vonatkozóan ugyan nem található semmilyen közvetlen utalás, azonban ekkor helyezték hatályon kívül a preambulum fentebbi, kollektív identitást az emlékezet szintjén meghatározó mondatait. Így a ‘bevezető’ szövege csupán ennyi lett:

„A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg: [...]”.

A hatályon kívül helyezés is informatív. Magyarázható ez a törlés azzal is, hogy az alkotmány csupán átmenetinek szánt, éppen ezért érthető, hogy a közjogi rendszer megváltoztatása prioritást élvezett a történelmi emlékezet alkotmányos identitásképző szerepének megemlékezésével szemben.

4.3.2. *Alkotmányos érzelmek az Alaptörvényben*

Az 1989/1990-es esztendők közjogi történései mégsem eredményeztek új alkotmányt, így a cezúra több értelemben szimbolikusan tűnt csupán. Megközelítőleg három évtizedet kellett várni az új alkotmányra. A jogi emlékezet aspektusából az Alaptörvény szövegvizsgálata során a nemzeti identitás nyomait keresi a tanulmány: az alkotmányos emlékezet segítségével célzottan kíván-e érzelmeket felkelteni a jogalkotó? A magyar történelem, az összezáró

¹⁴ Ld. részletesebben: IZSÁK-SOMOGYI Katalin: Az Alkotmány és az Alaptörvény mint emlékeztető törvény – az alkotmányos identitás és a történelmi emlékezeti kánon kapcsolata. In: *Doktori Műhelytanulmányok 2023*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2023. 112–124.

közös kultúra, az identitásképző szimbolikus események, személyek kutatása a nemzet fogalmának kereteit adja meg. Az ehhez való viszony kialakítása az alkotmányozó célja. Az elemzések kimutatták, hogy főként a Nemzeti hitvallásban mint preambulumban kell keresni a jelzett emlékezetpolitikai entitásokat.

Az Alaptörvény hatályba lépéskori szövegében az alkotmányos érzelmekkel összefüggésben olyan önreflexív entitások kerülnek előtérbe, melyre büszkék lehetünk; ezeket mintegy példaként állítja elénk a jogalkotó. Szent István királyunk emlékezete az a megkérdőjelezhetetlen állandóság a magyar kollektív emlékezetben, akire még a történelmileg legérzékenyebb időszakában, mint például az 1945 és 1989 közötti, is példaként tekintett a jogalkotó. Szent István 'új'-szerű lépései között azonban nem csak az államalapítást, hanem a keresztény Európához való csatlakozást is példaként állítja. Magyarország védőszerepe a keresztény Európával szemben nem újkeletű, ezt a narratívát erősíti meg és tárja az emlékezeti ösvényben követendőnek az alkotmányozó. Ez a narratíva azóta is jellemzi a magyar állami emlékezetet. A büszkeség azonban nem kizárólag egy szimbolikus emberre vonatkozik, hanem minden olyan személyre, akinek munkássága valamilyen módon hozzájárult a magyar közösség fennmaradásáért. A szabadság, a függetlenség, az ország megmaradása azok az állandó jelleggel felmerülő értékek, amiket példaként állít elénk a jogalkotó. Habár a magyar jogi emlékezet emléktörvényeire jellemző az a fajta szimbolikusság, amikor egy-egy személyt 'emel ki' a jogalkotó, de jelen kontextusban általánosságban említ meg minden olyan magyar személyt, aki szellemi óriás volt az elmúlt ezer esztendőben. Végezetül pedig a fentebbi védőbástya-jellegnek és a közös európai értékekben való részvételnek ad rangot a jogalkotó. Érdemes fókuszálni arra a sorrendre is, ahogyan azt a jogalkotó elénk tárja. Ezek azok az állandó jelleggel megjelenő értékek, melyek identitásgenerálóak.

Az ezt követő egységben egy elég éles határvonal jelenik meg a magyar történelmi múltra vonatkozóan:

„Nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. [...] Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk.”

Ez a fajta kritikai önreflexió közjogtörténeti következményekkel is jár, mivel szuverenitási töreként értelmezi a magyar alkotmány- és jogtörténet fent nevezett időszakát. Ráadásul a használt szavak is arra utalnak, hogy az

alkotmányos érzelmek közül a büszkeség helyett a szégyenkezés kerül fókuszba. Az 1949-es Alkotmány el nem ismerése pedig a várt szimbolikus cezúrát is elhozta a magyar történeti emlékezetben. Kontroverziaként szembeszökő a Nemzeti Hitvallás T/1. személyű igealakjainak összessége: hogy ez a közösség vajon a Záró rendelkezésben szereplő „a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői”-re vonatkozik, vagy az Alaptörvény szövegét megnyitó megszólalók: „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI”, esetleg más opció is lehetséges-e, nem derül ki a normaszövegből. A kérdés nem hat nóvumként, ha az emlékezettörvények azon jogbölcseleti fókuszkérdésére gondolunk, hogy a jogalkotó történelem(újra)értelmező szerepben tűnik fel, akkor vajon milyen kapcsolat mutatható ki a törvényjellegből adódó népképviselési elvvel. Visszatérve a textuális vizsgálathoz az alábbi számszerűség mutatható ki a tanulmány témáját illetően: a büszkeség hat alkalommal, negligálás/elítélés három alkalommal, szimbolikus dátumok meghatározása négy alkalommal, a folyamatosság kiemelése két releváns entitáshoz, a történeti alkotmánnyal és a Szent Koronához két alkalommal olvasható. Kérdés, hogy a szöveg inkább az alkalmazkodás vagy inkább az állandó jelleg felé billenti a mérleget? Az Alaptörvény indokolásában a magyar történelmi múlttal való közvetett szakítás sajátos jogalkotási tempót szült: az Alaptörvény megalkotásának gyorsasága nem mutat párhuzamot annak legitimitációjával. A procedurális legitimitációt megadja a Záró rendelkezések 2. pontja, mely visszautal az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjára; de tartalmi legitimitációról¹⁵ nem beszélhetünk. Amint egy korábbi tanulmányban kimutattam, az idegen megszállások általi felfüggesztett önrendelkezés problémájával összefüggésben nagyobb relevanciával bír az *alaki vs. anyagi jogfolytonosság*.¹⁶ A 2.1. pontban bemutatott alkotmányos emlékezet újszerű megközelítése a jellegzetes közép-kelet-európai önreflexivitás kapcsán kvázi *ex lex állapotként* írja le azt a közel ötvenhat esztendő. Ami történelemértelmezői sajátosság az, hogy a valódi szuverenitásvesztés 1944 októberére datálható, amikor Szálasi Ferenc került Horthy Miklós helyére. Ráadásul a két

¹⁵ A 2010-es országgyűlési választásokat követően június 29-én már létrehozott az Országgyűlés egy eseti bizottságot 45 fővel az alkotmányozás szabályozásának elvei kidolgozására. Ezt az Országgyűlés március 11-én elfogadta és március 14-én (!) már a szövegváltozatot is benyújtotta az Országgyűlésnek. 9 vitanapot tartva, társadalmi konzultációt követően, az Alaptörvény elfogadására 2011. április 18-án került sor.

¹⁶ IZSÁK-SOMOGYI Katalin: Emlékezettörvények a rendszerváltozást követő Magyarországon. In: ERDŐS Csaba (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2021*. Budapest, Gondolat, 2021. 13–29. A jogfolytonosság kérdésére ld. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat, 2012. 128.; RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrociunium, 2012. 121–131.

diktatorikus rendszer között nem tesz különbséget az Alaptörvény – „emlékezetátépítés”-ként utal erre a negligenciára Sárközy Tamás.¹⁷ Ahogy Majtényi Balázs írja: „Az új közjogi szemlélet mintegy zárójelbe teszi a magyar történelem diktatorikus korszakait, sőt rendszerváltásait, demokratikus szakaszait is, és e korszakok valóságait, a hétköznapok tapasztalatát.”¹⁸ Felfüggeszti az ezekhez tartozó érzelmi kapcsolatot azáltal, hogy kinyilvánítja azok érvénytelenségét.

2013. március 25-én lépett hatályba az Alaptörvény 4. módosítása, mely jelen tanulmány szempontjából releváns módosítás. Ennek eredményeképpen került a szövegbe az U) cikk, mely a kommunista diktatúra emlékezetét hivatott – többek között – a nemzeti kánonban a kormányzó párt narratívájának megfelelő módon elhelyezni. A módosításnak köszönhetően jött létre a Nemzeti Emlékezet Bizottsága a 2013. évi CCXLI. törvénnyel, melynek célja a „kommunista diktatúrával kapcsolatos állami emlékezet megőrzése”. Az U) cikk hatályba lépése kapcsán felmerül a kérdés, hogy az alkotmányos emlékezet milyen érzelmi többletet szeretne a kollektív identitás részévé tenni? Közel két és fél évtizeddel a rendszerváltozást követően olyan szervet hozott létre a jogalkotó, teljes mértékben neutrális szavak alkalmazásával, amelynek (szakmai) tevékenysége eredményeképpen szégyent generál azokban, akik a kommunista rendszerben valamilyen jellegű, a törvényi előírásoknak megfelelő tevékenységet végeztek. Az alkotmányos emlékezet által kijelölt út a kommunista rendszerben való részvétel elítélése; ez akár szakmai érveket is feltételezhetne, de sem a normaszövegből, sem az Indokolásból, sem az országgyűlési jegyzőkönyvekből nem derül ki, hogy miért csak erre a traumára való reflexió jelenik meg az alkotmányos emlékezetben elítélendőként. Tehát a szégyengenerálás egy sajátos értelmezési szűkítés eredménye lett. A későbbiekben megalkotott NEB-törvény is ehhez az új alkotmányos úthoz való alkalmazkodásként értelmezhető.

A 4. módosítás az alkotmányos emlékezet kapcsán egy másik irányú újítást is tartalmaz: ez emeli be a Záró rendelkezések 5. pontjába azt az alkotmányjogi sajátosságot, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozatokra nem hivatkozhat. Ez az újfajta cezúra elsősre kizárólag alkotmányjoginak tűnhet, de a jogi önreflexió, a szakítás ténye ennél jóval komplexebb, a kollektív identításra hatással lévő. Az Indokolás szerint ugyanis: „E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény össze-

¹⁷ SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlkormányzás – avagy gólerős csatár a mély talajú pályán*. Budapest, Park, 2014. 166.

¹⁸ MAJTÉNYI Balázs: Az Alaptörvény premodern rendszere. In: FEDINEC Csilla – ILYES Zoltán – SIMON Attila – VIZI Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kiritkája*. Budapest, Kalligram, 2013. 31.

függéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre.”

Az Alaptörvény 7. módosítása 2018. június 28-án lépett hatályba. A jogi emlékezet szempontjából az alábbiak lesznek relevánsak. A módosító jogszabály 1. cikke a Nemzeti Hitvallásba beemeli a történeti alkotmányra való hivatkozást. Ezáltal megerősíti az interpretációt, hogy Szent Korona az alkotmányos identitásunk alappillére. Bevezeti az alkotmányos emlékezet új szakkifejezését, mellyel meghatározza a magyar emlékezetpolitikai jogi kereteit: „történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosság”. Ezt pedig a 3. cikkel módosított R) cikk, mely új 4. bekezdést kapott, rögtön védendő entitásként határozza meg. Nemzeti, alkotmányos identitásunk alapját képező Alaptörvényünk 2018 óta deklaráltan mondja ki, hogy a történeti alkotmányra mint egyfajta jogfolytonosságot megelőző, azt megalapozó fundamentumként kell tekinteni. A módosítás által használt szavak neutrálisak, érzelmi többletet nem képviselnek; azonban a kiváltani kívánt hatás már nem lehet semleges. Ennek oka, hogy a módosítás által is megerősíti a szakítást a kommunista múlttal, illetve a jogfolytonosság hiányát. A módosítás állandóvá teszi tehát ezt a már kikövezett emlékezetpolitikai utat, hiába telt el öt esztendő a korábbi alaptörvény-módosítás óta. Ráadásul jelen tanulmány alapját képező 1946. évi I. törvény által meghatározott kereteket és emlékezeti utat teljes mértékben negligálja.

Az Alaptörvény tizenegyedik módosítása 2022. július 23-án, illetve bizonyos cikkei 2023. január 1-jén léptek hatályba. A módosítás eredményeként került vissza a magyar közigazgatási rendszerbe a vármegye elnevezés; a (vissza) módosítás indoka a történelmi hagyományok és a történeti alkotmányunk vívmányai. Az indokolás az 1949-es cezúrát határozta meg, mely szakított minden, korábban a magyar alkotmányos és államigazgatásra jellemző sajátossággal. Visszautalok itt arra az eredeti alaptörvénybeli dátumkijelölésre, mely szerint hazánk 1944. március 19-én veszítette el szuverenitását, nem pedig 1949-ben. A vármegye mint alapegység az államalapítás óta létező – anakronisztikum. A kérdés ugyanis nem az, hogy az elnevezés biztosítja-e az ezeresztendős magyar államiság alkotmányos folytonosságát (meglátásom szerint nem), hanem az, hogy ez a nosztalgikus érzület ténylegesen szükséges-e a magyar jogrendszer működőképességének elősegítése céljából? Az indokolásban használt kifejezések a következők: nemzeti összetartozás, közös történelmi emlékek konzerválása, magyar demokrácia nemzeti karaktere, nemzeti szuverenitás, európai civilizáció megvédése. Mindez egyetlen előtagban, a 'vár-' előtaggal kifejezve. Ez a módosítás beleillik abba a narratívába, mely a fentebb bemutatott ív mentén közül a hálát, a büszkeséget, a követendő utat vetíti elénk, s ezzel kövezi

ki a nemzeti emlékezet ösvényét. Azt sugallja ez az alkotmányos emlékezeti út, hogy az 1949 előtti vágyott állapot – lett legyen az bármikori is, vármegyei évszázadokból – nagyobb mértékben nemzeti, fennmaradásunk alapját képező, mint maga a működési mód.

5. Összegzés

A jogi emlékezet jogbölcseleti szempontú kutatójaként azt a kérdést tettem fel tanulmányom nyitányaként, hogy az alkotmányos emlékezet és az alkotmányos érzelmek összekapcsolásakor tanúi lehetünk-e annak, hogy az alkalmazkodás vagy az állandóság felé mozdul-e el a mérleg nyelve, ha az emlékezet kollektív identitásgeneráló hatását alaptézisnek vesszük. A szövegszerű vizsgálatok kimutatták, hogy ha az alkotmányos emlékezet magyar példáira mint emlékezettörvényekként tekintünk, s nem tévesztjük el a fókuszot, miszerint ezek szemiotikai jelentősége abban rejlik, hogy hatalompolitikai jelek, akkor egyértelművé válik az aktuális jogalkotó célja: képes legyen kifejezni az általa kívánt hatást érzelmi síkon; vagy valamely időszakra, eseményre való negatív önreflexióként a szégyent, vagy pedig valamely szimbolikus entitást példaként állítva a büszkeséget tudja előhívni a jogkövető állampolgárból.

AZ ÍRÁSBELINEK MINŐSÜLŐ JOGNYILATKOZATOK TÉTELES JOGI SZABÁLYAI

KŐRÖSY Judit*

Nemcsak a mindennapi életben, hanem az üzleti kapcsolatokban is megfigyelhető, hogy a kommunikáció átalakul, egyszerűsödik. Ezzel párhuzamosan a közlés formája is átkerül az online térbe, hiszen az elektronikus kommunikáció nemcsak könnyebb, hanem gyorsabb és költséghatékonyabb megoldás is. Ezeket a változásokat nemcsak a technika fejlődése, hanem gazdasági válságok is indukálhatják. A kommunikáció eredményeként megtett nyilatkozatok a jog világában akaratnyilatkozatként vagy tudomás-kijelentésként, egyszerű tényállításként értelmezhetők. Az új típusú kommunikációs formák magánjogi megítélése viszont időről-időre kérdéseket vet fel.¹

A magánjogban, különösen a kötelmi jogban, de akár a társasági jogban vagy a családjogi jogviszonyokban a jogalanyok szándékukat jognyilatkozat megtételével és címzett nyilatkozat esetén annak közlésével fejezik ki. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kodifikációs munkájának egyik nagy célkitűzése volt, hogy a jogintézményeket dogmatikailag világosan, koherens rendszerben szabályozza. Ez a törekvés a jognyilatkozatok kapcsán is megfigyelhető.² A Ptk. a jognyilatkozatot joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozatként határozza meg, amely a Ptk. 6:4. § (2) bekezdése szerint szóban, írásban vagy ráutaló magatartással tehető.

* PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem.

¹ A digitális jognyilatkozatok megítélésének bizonytalansága a közjogi jogviszonyokban nem merül fel élesen, hiszen ott egyrészt a közjogi szereplő az elektronikus kommunikáció biztosítására jellemzően megfelelő infrastruktúrával rendelkezik, másrészt a közjogi jogviszonyokban kógens szabályozás érvényesül, amely nem enged teret a digitális technikák ötlestermék alkalmazásának.

² A régi Polgári Törvénykönyv a szerződések általános rendelkezéseit szabályozta, így csak jogértelmezéssel váltak levezethetővé a nem kötelmi jellegű jognyilatkozatok alapvető szabályai.

A jognyilatkozatok általános szabályainak megalkotásakor a Ptk. a magánjogi kódexhez illően rugalmas és időtálló szabályozásra törekedett, ennek érdekében pedig a norma szövege nemcsak nem merevíti meg a szabályozást, hanem garantálja a technológiasegélyességét is, amely elsősorban a jelenlévők és a távollévők között létrejött, továbbá az írásba foglaltnak minősülő jognyilatkozatok szabályozása kapcsán érhető tetten.³

A Ptk. normaszövegét előkészítő kodifikációs szerkesztőbizottság előtt több lehetőség is adott volt a digitális térben folyó kommunikáció magánjogi minősítésére. Egyrészt a kódex megtarthatta volna a klasszikus hármastagolást a jognyilatkozatoknál, és a jogalkalmazóra bízhatta volna azt, hogy ebben a rendszerben esetről esetre elhelyezze a digitális formában létrejött és közölt jognyilatkozatokat. Ez a megoldás tulajdonképpen azt jelentette volna, hogy a jogalkotó nem vesz tudomást az új típusú jognyilatkozatokról. Második megoldásként a Ptk. elvi éllel leszögezhetné azt, hogy a jognyilatkozatokat az online térben is meg lehet tenni, ezzel azonban nyitva hagyta volna azt a kérdést, hogy az ebben a formában megtett jognyilatkozatok mikor minősülnek írásbelinek.⁴

További lehetőségként a Ptk. példálózó jelleggel rögzíthette volna az írásbelivel egyenértékű, digitális formában tett nyilatkozatok körét, rögzítve azokat a szempontokat, amelyet a nem kimerítő jellegű felsoroláson túl a további nyilatkozatok minősítésekor iránymutatásul szolgálnak. A Ptk. viszont egy negyedik megoldást választott, és kizárólag azokat a konjunktív kritériumokat szabta meg, amelynek teljesítése esetén a nyilatkozatot írásbelinek kell tekinteni. Az ilyen jellegű rugalmas szabályozásnak azonban vannak veszélyei és számtalan kérdést is felvetet.

Bár a rugalmas szabályozási technika eredményeként megalkotott norma képes alkalmazkodni a változó életviszonyokhoz, azonban bizonyos mértékig bizonytalanságot is eredményezhet, hiszen ha nem ad egyértelmű iránymutatást egy adott kérdésben, akkor a jogalanyok nem lehetnek biztosak abban, hogy cselekményük joghatás kiváltására alkalmas lesz-e. A kiszámíthatatlanság

³ Nemcsak az az újdonság, hogy a Ptk. 6:10. §-a alapján a jognyilatkozat rendelkezéseit nem kizárólag a kötetmi jogi jognyilatkozatokra lehet alkalmazni, hanem az is, hogy a Ptk. felállít egy vélelmet vagy inkább fikciót, mely szerint vannak olyan jognyilatkozatok, amelyek nem írásban születtek, ha azonban megfelelnek bizonyos kritériumoknak, úgy azokat írásba foglaltnak kell tekinteni.

⁴ Érdemes lehet azt is megvizsgálni, hogy az írásbeliség kritériumainak meg nem felelő, digitális térben létrejött jognyilatkozat szóbelinek minősülhet-e, azaz ilyen formán joghatás kiváltására alkalmas-e. Ez azonban nem tárgya a jelen tanulmánynak.

pedig kockázat, ami kerülendő, különösen a gazdasági életben. Kérdés, hogy visszaveti-e ez a bizonytalanság az új technológiák alkalmazását.

A digitalizáció a magánjogi szabályozásra is értelemszerűen hatással van. Az új technológiák jogi szempontú értékelése és a klasszikus jogintézményekbe történő beépítése azonban nem egyszerű feladat. Az viszont látható, hogy a jogalanyok széles körben alkalmazzák a digitális megoldásokat a magánjogi jogviszonyokban is, így kiemelt jelentősége van annak, hogy a jogi szabályozás – akár annak bizonytalansága miatt is – ne jelentse a gátját a digitális kommunikációs formák megfelelő jogi megítélésének. Ez véleményem szerint nemcsak a jogbiztonság elvi jelentősége miatt fontos, hanem azért is, mert a digitális kommunikációval idő és pénz takarítható meg, amely a szerződéses viszonyokban lényeges szempont. A Ptk. elfogadása óta eltelt tíz év, de úgy tűnik, hogy a digitális formában született vagy közölt, írásbelinek tekintendő jognyilatkozatok érvényességi feltételei nem tisztáztak.

Fontos, hogy az alakiság anyagi jogi szabályaira, vagyis nem a minősített, hanem az egyszerű okiratok szabályozására kell gondolnunk. Mindezt ki kell egészíteni azzal is, hogy nem az elektronikus aláírással ellátott dokumentumokra érdemes fókuszálni, egyrészt azért, mert annak jogi minősítése nem vet fel alapvető kérdéseket, másrészt pedig azért, mert a klasszikus szerződéses jogviszonyokban – talán annak költségigénye és nehézkessége miatt – az elektronikus aláírás eddig nem igazán terjedt el.

Az írásba foglaltak tekintendő jognyilatkozatok problémája tehát egyrészt azért merül fel, mert a Ptk. csak a kereteket és a kritériumokat határozza meg, azt pedig a gyakorlatnak kell kidolgoznia, hogy milyen nyilatkozatok felelnek meg a hármas konjunktív feltételnek. Másrészt pedig azért is érdekes ez a kérdés, mert az információs technológia robbanásszerű fejlődése okán az elmúlt időszakban sorra jelentek meg olyan újfajta kommunikációs csatornák, amelyek esetén vizsgálni lehet az alakisággal összefüggő előírásoknak való megfelelést.

1. Az alakisági követelmény mögött húzódó érdek

Ha visszakanyarodunk ahhoz a kérdéshez, hogy milyen célt szolgál az írásbeliség, különböző magyarázatokkal találkozhatunk. Szladits⁵ szerint az okirati kényszer többnyire az ügyletkötés komolyságát kívánja biztosítani, ezen felül éles határvonalat húz az ügylet előkészítése és a véglegesítése között, célja lehet

⁵ SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar magánjog*. Budapest, Grill Kadó, 1941. 293.

a „jogviszonyok kétségtelenségének” előmozdítása a pereskedés korlátozása végett. A régi Ptk. magyarázata⁶ azt emeli ki, hogy bár a szerződéseknél a jogszabály által megkívánt alakiság előírása kivételes, a felek azokat a szerződések, amelyek nem azonnal mennek teljesedésbe, csaknem mindig írásban kötik meg. Ennek oka, hogy a szerződő felek is felismerik az írásba foglalás adta előnyöket, a félreértések kiküszöbölését és a bizonyítás megkönnyítését. További indok lehet, hogy szervezetek esetén sok esetben a jogviszonyok belső nyilvántartása is szükségessé teszi a szerződések írásba foglalását.⁷ Az írásbeli alakban létrejött jognyilatkozat segítheti az esetlegesen felmerülő jogvita megnyugtató rendezését, hiszen rögzíti a nyilatkozat tartalmát. Ez persze nem jelenti azt, hogy az írásbeli jognyilatkozatok esetén nem merülhetnek fel értelmezési kérdések, de ha vizsgálható a nyilatkozat tényleges tartalma, úgy már megítélhető, hogy az milyen joghatás kiváltására volt alkalmas.

A Ptk.-hoz fűzött indokolás⁸ szerint a társasági jogi jogviszonyokban különös jelentősége van annak, hogy a jognyilatkozatok utólag is ellenőrizhető formában jöjjenek létre, amelynek eszköze az írásbeliség. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a gazdálkodó szervezetek közhiteles nyilvántartásában kivétel nélkül az okiratiság elve érvényesül, amely szintén feltételezi az írásbeli alakot. A munkajogi szabályozásban a kötelező alakiság a bírói gyakorlat szerint a jogbiztonságot szolgálja,⁹ a pénzügyi közvetítőrendszer szereplői esetén pedig az ágazati szabályozásban előírt alakisági feltételek legfőbb célja a pénzügyi intézmények átláthatóságának, valamint a prudens működés széleskörű ellenőrizhetőségének a biztosítása.¹⁰ Közhiteles nyilvántartások kapcsán az okiratiság szintén garanciális elvként érvényesül, hiszen a nyilvántartásban szereplő bejegyzések valóságát garantálja. Minden jogterületen lehetnek tehát olyan elvárások, amelyeket az írásbeli forma tud biztosítani.

⁶ EÖRSI Gyula – GELLÉRT György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 1031.

⁷ Ez a gyakorlatban vagy úgy történik, hogy a gazdálkodó szervezetek a szerződést már írásban kötik meg, vagy szóban megállapodnak a tárgyalások során, és az így létrejött szerződést közvetlenül utána írásba foglalják, valamilyen formában megerősítik.

⁸ 2013. évi V. törvény indokolása (Harmadik könyv: A jogi személy, Harmadik rész: Gazdasági társaság, X. cím: A gazdasági társaságok közös szabályai, XV. fejezet: Általános rendelkezések).

⁹ BH 1995. 680.

¹⁰ Az írásbeliség kérdésköre a Hpt. szabályozásának tükrében. 1. pont.
<https://tinyurl.com/y9t6wdzn>

2. Alakítás és bizonyító erő

Mielőtt rátérnék az írásba foglaltak minősülő nyilatkozatok tételes jogi szabályainak elemzésére, azt is előre kell bocsátani, hogy a vizsgálat tárgyát a minősített okiratok nem képezik. A Ptk. ugyanis az alakítás körében az írásbeli formában létrejött jognyilatkozatokat szabályozza azzal, hogy jogszabály a jognyilatkozat megtételére minősített okirati formát is előírhat. A minősített okirati forma, a közokirat vagy a teljes bizonyító erejű magánokirat esetén szigorúbb alakszerűségi követelmények érvényesülnek, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény viszont taxatív felsorolást ad ezen okiratok körére, így nem merül fel olyan élesen az a kérdés, az online térben született okiratokhoz vagy elektronikus dokumentumokhoz kapcsolódhat-e bizonyító erő.

3. Az írásbeli jognyilatkozatok

Ahhoz, hogy az írásba foglaltak minősülő jognyilatkozat tételes jogi szabályainak lényege láthatóvá váljon, elsőként az írásbeli jognyilatkozat fogalmi elemeinek a vizsgálata indokolt. A Ptk. 6:7. § (1) és (2) bekezdése szerint a Ptk. eltérő rendelkezése hiányában a jognyilatkozat akkor minősül írásba foglaltak, ha annak legalább a lényeges tartalmát írásba foglalták, és azt a nyilatkozó fél aláírta. A normaszöveg tehát lényegében két érvényességi feltételt szab, magát a nyilatkozat rögzítését és annak aláírását.

A nyilatkozat lényeges tartalmának írásba foglalása tulajdonképpen az akaratnyilatkozatnak írásjegyekkel történő, maradandó eszközön, rendszerint papíron való rögzítését jelenti. A Ptk. normaszövege azonban nem támaszt olyan feltételt, hogy az írásba foglalás csak kézzel fogható, maradandó eszközön történhet, ezért álláspontom szerint a nyilatkozat rögzítésére elektronikus dokumentumban is sor kerülhet abban az esetben, ha az írásjegyek használatával történik, vagyis a kép- illetve hangfelvétel már nem tartozhat ebbe a körbe.

A következő feltétel, az aláírás funkciójának elemzése azért is lényeges, mert az az írásbelinek minősülő jognyilatkozatoknál is relevanciával bír. Az aláírás egyrészt keretet ad a nyilatkozat tartalmának és egyben le is zárja azt, hiszen az aláírás minden esetben a nyilatkozat végén szerepel. Ezen túlmenően pedig igazolja azt is, hogy a nyilatkozat kitől származik. Szívós Kristóf a kézzel írt aláírás szerepének vizsgálatakor a német szakirodalom alapján az aláírás három funkcióját jelölte meg. Elsőként a véglegességi funkciót, amely szerint az aláírás a nyilatkozó akaratának teljes és végleges kinyilvánítását szolgálja. Az

elővigyázatossági funkció biztosítja, hogy a nyilatkozattevő olyan nyilatkozatot tesz, amihez kötve van. Végül a bizonyítási funkció jogvita esetén az aláírás bizonyítási célból való felhasználására szolgál.¹¹

Az aláírás fogalmát és kritériumait a Kúria a végrendeleti tanú aláírása kapcsán vizsgálta.¹² Rámutatott, hogy az aláírás „hétköznapi jelentésének lényeges eleme, hogy közvetlenül az aláírótól való származását fejezi ki és célja e személy különböző élethelyzetekben történő azonosítása”. A Kúria szerint nem vonható le olyan következtetés, hogy az aláírás szokásos módjának csak a családi és az utónév együttes használata felelne meg, hiszen ebben az esetben ez megszorító értelmezésre vezetne, figyelemmel arra, hogy az emberek a mindennapi életben a legkülönbözőbb aláírásmódokat használják, ebből következően aláírásképek is rendkívül eltérő lehetnek azzal, hogy mindenki rendelkezik egy rá jellemző, sajátos, egyedi írásképpel.¹³ Kifejtette, hogy az aláírással szemben elvárás, hogy az alapján a tanú személyét akár magából az okiratból, akár pedig utóbb más módon kétséget kizáró módon azonosítani lehessen.¹⁴ Az aláírás funkciója tehát legfőképpen az, hogy kétséget kizáróan meghatározható legyen, hogy kinek az akaratnyilatkozata vagy tudomás-kijelentése került rögzítésre.

A hagyományos értelemben vett okirat esetén a jognyilatkozatot jellemzően egy maradandó eszköz, a papír tartalmazza,¹⁵ amelyen szerepel a nyilatkozattevő aláírása. Kérdés azonban, hogy a jogalkotó korlátozta-e az írásbeli alakot a papír alapú okiratokra. Ez a Ptk.-ból véleményem szerint nem vezethető le. Ha nem a hagyományos, papír alapú okiratba foglalt jognyilatkozatokat vizsgáljuk,

¹¹ SZÍVÓS Kristóf: Az elektronikus okiratok dogmatikai alapjai és szabályozási környezetük. In: CERTICKY Mária (szerk.): *Innovatív magánjogi megoldások a társadalmi-gazdasági haladás szolgálatában*. Miskolc, Magánjogi Oktatók Egyesülete, 2020. 20. Az Abschlussfunktion, a Warnfunktion és a Beweisfunktion bővebb kifejtése: Cristopher KUNER – ANJA MIEBRODT: Written Signature Requirements and Electric Authentication: A Comparative Perspective. *EDI Law Review*, 1999/2–3. 144.

¹² A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) elsőként EBH2006. 1412 számú határozatában vizsgálta a végrendeleti tanú aláírásával szemben támasztott követelményeket, majd ezt követte a 3/2012. Polgári jogegységi határozat, amely már nem olyan szigorú az aláírás kritériumainak megállapításakor, a 2/2016. Polgári jogegységi határozat pedig már nem követeli meg azt sem, hogy a tanú személye magából az okiratból megállapítható legyen. A jogegységi határozat azt is kiemeli, hogy a polgárok aláírásképe különböző lehet, nem vezethető le a jogszabályokból olyan elvárás, hogy az aláírásnak olvashatónak kell lennie, de az aláírás esetén vizsgálni szükséges, hogy az aláíró azt a rá jellemző szokásos módon írta-e alá és személye az okiratból megállapítható-e.

¹³ Ld. bővebben: 3/2012. Polgári jogegységi határozat 3. pontja.

¹⁴ 2/2016. Polgári jogegységi határozat 4. pontja.

¹⁵ Bizonyára nemcsak a papír lehet maradandó eszköz, de most az egyszerűség kedvéért a papíralapú okiratokat vizsgálom.

és figyelemmel vagyunk az elektronikus aláírásról szóló törvény kifejezett rendelkezésére,¹⁶ mely egyenértékűnek tekinti a fokozott biztonságú elektronikus aláírást a hagyományos aláírással, akkor megállapítható az, hogy rendszerint az elektronikusan aláírt dokumentum a Ptk. 6:7. § (2) bekezdésének hatálya alá tartozik, mivel ebben az esetben a jognyilatkozatot elektronikus okirat tartalmazza, azt digitális írásjegyek rögzítik, az aláírást pedig legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírás formájában helyezték el az okiraton. Az elektronikus okirat nem kerül kinyomtatásra, azaz nem papír alapon áll rendelkezésre, de az elektronikus dokumentum a papír alapú okirattal egyező módon tartalmazza a nyilatkozó jognyilatkozatát. Az elektronikus aláírás pedig nemcsak a jogszabályi rendelkezések alapján, de funkciójában is megfelel a papír alapú okiraton elhelyezett aláírásnak, hiszen abból megállapítható az aláírótól való származása, és az aláíró személye is. Ebből pedig az következik, hogy a Ptk. 6:7. § (2) bekezdésének hatálya alá tartozik nemcsak a papír alapú okirat, de a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus okirat is, vagyis utóbbi írásbeli, ezért azt álláspontom szerint nem kell – fikcióval – írásbelinek tekinteni.

Az érvényességi feltételeket követően érdemes röviden a címzett jognyilatkozat hatályosulására, azaz a jognyilatkozat közlésének a módjára is kitérni. A Ptk.-hoz fűzött indokolás itt is kiemeli a technológiasemleges szabályozást, amelyet rugalmas szabályozási technikának is nevezhetünk. A Ptk. 6:5. §-a szerint a jelenlevők között tett jognyilatkozat nyomban, a távollevők között tett jognyilatkozat pedig a címzethez való megérkezéssel válik hatályossá. A Ptk. egyben kimondja, hogy a jognyilatkozat akkor jelenlevők között tett, ha a jognyilatkozat tartalmáról a címzett annak megtételével egyidejűleg tudomást szerez.

Az írásbelinek minősülő jognyilatkozatok kapcsán érdemes elgondolkodni azon, hogy a jogalkotó ténylegesen három vagy négy különböző kategóriába sorolta-e a joghatás kiváltására alkalmas nyilatkozatokat, vagyis a digitális térben született nyilatkozatok az írásbeli, szóbeli és ráutaló magatartással tett nyilatkozatok mellett önálló kategóriának tekinthetőek-e. A Ptk. megfogalmazása (írásba foglaltnak kell tekinteni) ugyanis nem feltétlenül arra utal, hogy a megfelelő formában közölt digitális nyilatkozatokat írásbelinek kívánná minő-

¹⁶ Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint „[h]a jogszabály a 3. § (2)-(4) bekezdésében foglaltakon kívüli jogviszonyban írásba foglalást ír elő, e követelménynek eleget tesz az elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumba foglalás is, ha az elektronikusan aláírt elektronikus dokumentumot fokozott biztonságú elektronikus aláírással írják alá.”

síteni. Kérdés tehát, hogy azért kell írásba foglaltnak tekinteni, mert a jogalkotó vélelmezi, hogy az új típusú nyilatkozatok lényegében maradéktalanul teljesítik az alakisági előírásokat, így azonos tekintet alá esnek az írásbeli nyilatkozatokkal, vagyis ezek a digitális tér keretei között maradandó eszközzel tett és aláírt nyilatkozatok. A másik lehetőség szerint a szabályozói cél az volt, hogy a digitális térben született vagy közölt jognyilatkozatokból kiválassza azokat, amelyek joghatás kiváltására alkalmasnak minősülnek, annak ellenére, hogy ezek teljes mértékben eltérnek az írásbeli nyilatkozatoktól. Ebben az esetben a jogalkotó nem vezetett be új gyűjtőnevet vagy kategóriát erre a körre, hanem fikciót alkalmazott, hiszen tudta, hogy ezek a nyilatkozatok nem felelnek meg az írásbeliség kritériumainak, de szabályozási szempontból azzal egy tekintet alá esőnek tartotta őket, ezért minősülhetnek írásbelinek. Anélkül, hogy választ próbálnék adni erre a kérdésre, azt meg lehet jegyezni, hogy az írásbelinek minősülő nyilatkozatoknak nem a jellegadó sajátossága az írásjegyek használata, hiszen kép- és hangfelvétel útján is létrejöhetnek. Ami a hasonlóságot jelenti az írásbeli és az írásbelinek minősülő nyilatkozatok között, az egyértelműen a rögzítettség.

Felmerülhet továbbá az a kérdés is, hogy egyáltalán joghatás kiváltására alkalmasnak lehet-e tekinteni azokat a nyilatkozatokat, amelyek a digitális térben születtek, de nem teljesítik a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében foglaltakat. Messzire vezetne az a kérdés, hogy ha léteznek ezek az írásbelinek nem tekinthető, digitális formában tett nyilatkozatok, úgy érvényesek-e, és ha igen, szóbeli vagy ráutaló magatartással tett nyilatkozatnak minősülnek-e. De ehhez hasonlóan számos kérdés merül fel akkor is, hogy azt vizsgáljuk, hogy mik azok a feltételek, amikor még egyszerű okiratokról beszélhetünk a digitális térben megtett jognyilatkozatok esetén.

4. Az írásbelinek tekintendő jognyilatkozatok köre a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése szerint

Az írásba foglaltnak minősülő jognyilatkozatok esetén a jogalkotó nem taxatíván határozta meg, hogy milyen nyilatkozatok felelnek meg az alakisági előírásoknak, hanem rugalmas módon három konjunktív feltételt támasztott. Így írásbelinek kell tekinteni a jognyilatkozatot, ha annak közlésére a jognyilatkozatban foglalt tartalom változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas formában kerül sor.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a jogalkotó nem a nyilatkozat megtételének módjára állapított meg kritériumokat, hanem annak közlésére. Ebből következően okkal merülhet fel az a – talán elméleti jellegű – kérdés, hogy a digitális térben született, nem közölt jognyilatkozat esetén beszélhetünk-e egyáltalán írásbelivel egyenértékű alakiságról. Nyilván a digitális térben megtett jognyilatkozat közlésére is csak digitálisan kerülhet sor, ezért akár elegendő lehet a jognyilatkozat közlésének feltételeit meghatározni, de a közlés nem tekinthető a jognyilatkozat érvényességi feltételének, hiszen az kizárólag a hatályosulás kapcsán bír jelentőséggel.

A hagyományos írásbeli jognyilatkozatoknál a jognyilatkozat közlése az alaktság szempontjából nem bír relevanciával, hiszen az az érvényességi feltétel, hogy a nyilatkozat írásba legyen foglalva és azon a nyilatkozó aláírását elhelyezze. A központi elem tehát itt az, hogy a nyilatkozat maradandó eszközön rögzítésre és tárolásra kerüljön, az, hogy a nyilatkozó ezt a címmel milyen módon és formában közli, a jognyilatkozat hatályosulása körében lényeges. Az írásbelinek minősülő jognyilatkozatok esetén ezzel szemben a hangsúly a közlésen, nem pedig a nyilatkozat megtételén van. Figyelemmel arra, hogy a jelenlévők között tett jognyilatkozat nyomban hatályossá válik, ezt annyiban indokolt pontosítani, hogy ebben az esetben a közlés egybeesik a nyilatkozat megtételével, így a fenti probléma csak a távollévők között tett nyilatkozat esetén merül fel.

Visszatérve az írásbelinek minősülő jognyilatkozat hármas feltételéhez, a Ptk. rugalmas szabályozási megoldást alkalmazott, hiszen a 6:7. § (3) bekezdés megfogalmazta azokat a kritériumokat, amelyek mentén kellő bizonyossággal meg lehet állapítani, hogy mi a nyilatkozat tartalma, az kitől származik, és mikor született, így a jogalkotó az ilyen módon közölt jognyilatkozatot joghatás kiváltására alkalmasnak ítélte meg. Ezt a szabályozási technikát a jogalkotó a technológiasemlegeség biztosítása céljából alkalmazta, mivel úgy ítélte meg, hogy ez a rendelkezés rugalmasan tud majd alkalmazkodni a technológiai újításokhoz, amely időtállóvá teszi a szabályozást.

Ahhoz, hogy egyértelmű legyen a fenti hármas konjunktív feltételrendszer pontos tartalma, érdemes a hagyományos papíralapú okirat esetén is megvizsgálni ezeket az elvárásokat, hiszen azok ott is értelmezhetőek. A tartalom változatlan visszaidézésére való alkalmasság az okirat esetén nyilvánvalóan fennáll, hiszen a papír tintával írt írásjegyeket tartalmaz, ami a nyilatkozat

tartalmát rögzíti és megőrzi.¹⁷ Meg kell jegyezni, hogy a maradandóság nem örök érvényű, hiszen a papír utóbb elveszítheti ezt a funkciót, mert például megsemmisülhet, azonban az érvényességi feltételt a nyilatkozat megtételekor szükséges vizsgálni. Véleményem szerint ez lényeges szempont. Az írásjegyek kifejezés értelmezése külön tanulmányt érdemel, itt csak a Ptk. 7:16. § (3) bekezdését érdemes megemlíteni, mely szerint érvénytelen a gyorsírással vagy a közönséges írástól eltérő egyéb jel- vagy számjegyírással készült magánvégrendelet.

A következő kikötést, a jognyilatkozat megtételének időpontját hagyományosan a keltezés igazolja, amely jellemzően az akaratnyilatkozat végén kerül feltüntetésre. A Ptk. azonban általános jelleggel nem mondja ki, hogy a keltezést vagy a jognyilatkozat megtétele időpontját az írásbeli jognyilatkozatnak tartalmaznia kell. Egyes jognyilatkozatok esetén maga a Ptk. vagy más jogszabály is érvényességi kellékként rögzíti a keltezést,¹⁸ ez azonban nem szükségszerű kelléke az alakszerű okiratnak. Végül az utolsó elvárás a nyilatkozatokkal szemben a nyilatkozó személyének azonosítása. Ez az okiratok esetén tulajdonképpen az aláírásnak feleltethető meg, amely az írásbeli okiratnak is érvényességi kelléke. Az írásbeli okirat esetén az aláírás funkciója azonban más. A digitális térben tett nyilatkozatokat esetén ugyanis a cél annak megállapítása, hogy a jognyilatkozat kitől származik.

Éless Tamás az e-mail jogi megítélése kapcsán teszi fel azt a lényeges kérdést, hogy a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése esetén vajon az a jogalkotó elvárása, hogy az adott technológia garantálja a tartalom változatlan visszaidézhetőségét, vagy elegendő az, ha alkalmas a változatlan visszaidézésre. Hasonló kérdés tehető fel a másik két feltétel, a nyilatkozó személye és a nyilatkozattétel időpontjának az azonosítása esetén is, hiszen jelentős eltérést jelent az, hogy a nyilatkozat alkalmas a nyilatkozattevő személyének azonosítására és a keltezés időpontjának megállapítására, vagy kétséget kizáróan alkalmas a fenti két kritérium meghatározására. Nagyon eltérő eredményre jutunk attól függően, hogy erre a kérdésre milyen választ adunk.¹⁹ Álláspontom szerint a megfelelő választ akkor kaphatjuk meg erre a kérdésre, ha alapvetésként rögzítjük, hogy a digitális térben született és közölt jognyilatkozatok esetén pusztán a technológiai ismeretek

¹⁷ Okirat akár egy ábrát vagy rajzot is tartalmazhat, de ezt most az egyszerűség kedvéért nem vizsgálom.

¹⁸ Ilyen előírást tartalmaz többek között az írásbeli magánvégrendelet esetén a Ptk. 7:17. § (1) bekezdése, vagy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgáló okiratok esetén az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 32. § (2) bekezdése.

¹⁹ ÉLESS Tamás: Két dilemma az írásbeli jognyilatkozatok kapcsán. *Magyar Jog*, 2015/6. 322.

hiánya vagy attól való idegenkedés miatt nem támaszthatunk többletfeltételeket ahhoz képest, mint amit egy papír alapú okirattól elvárhatunk. Ebből pedig azt következik, hogy a Ptk. rendelkezéseit nem lehet megszorítóan értelmezni.

A Ptk. 6:7. § (3) bekezdését az Új Ptk. Tanácsadó Testület is vizsgálta.²⁰ Egységes álláspont nem alakult ki a kérdésben, de a Tanácsadó Testület többségi álláspontja szerint „a bíróságnak minden esetben meg kell vizsgálnia és meg kell állapítania, hogy az adott közlési forma az adott körülmények között megfelelt-e ezeknek a feltételeknek. A többségi álláspont lényegi eleme ugyanis, hogy a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése nem írja elő az írásbelinek minősülő nyilatkozat esetén a valódiság és a hamisítatlanság követelményét. A kisebbségi álláspont szerint ezzel szemben elektronikus úton tett jognyilatkozat akkor tesz eleget az írásbeliség követelményének, ha azt e rendelkezéseknek megfelelően elektronikusan aláírják. Látható, hogy a kisebbségi álláspont egyértelműen meghaladottá vált, hiszen elektronikus aláírás hiányában is lehet írásbelinek minősülő jognyilatkozatot tenni. Érdemes azonban elgondolkodni a Tanácsadó Testület azon álláspontján, hogy a bíróságnak egyedileg kell megvizsgálni, hogy az adott közlési forma az adott körülmények között megfelelt-e a Ptk. feltételeinek. Ez az álláspont akár azt is sugallhatja, hogy akár egy rövid szöveges üzenet is megfelelhet ezeknek a feltételeknek, ha a címzett a nyilatkozó telefonszámát ismeri, és ezáltal azonosítani tudja, hogy az üzenet kitől származik, a nyilatkozat tartalmát az SMS szövegéből megismerheti, telefonja pedig jelzi számára az üzenet elküldésének időpontját. Az egyértelműen leszögezhető, hogy a bírói gyakorlat nem ment el ideig, és kérdéses, hogy a kiszámíthatóságot szolgálja-e az, ha utólagosan, gondos mérlegelést követően lehet csak megállapítani azt, hogy a jognyilatkozat írásbelinek minősíthető-e. Úgy gondolom, hogy segítette volna a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésének az alkalmazhatóságát, ha az egyedi vizsgálat szempontjai bővebben kifejtésre kerülnek. Mit is lehet ugyanis egyedileg vizsgálni egy ilyen nyilatkozatnál? A nyilatkozat tartalmának visszaidézhetősége véleményem szerint az adott technológiától, nem pedig a felek körülményeitől függő kérdés. Ha a rövid szöveges üzenetet vizsgáljuk, úgy a tartalom megjelenítése nem változhat a nyilatkozattétel körülményeitől, hiszen a szolgáltató egyfajta kommunikációs folyamat keretében kézbesíti az üzenetet. Az, hogy az üzenet egy telefonon milyen formátumban, betűtípusban, betűméretben jelenik meg, a telefon egyedi beállításaitól függ és a tartalom szempontjából lényegtelen. A nyilatkozat megtételének időpontját szintén a kommunikációs csatorna

²⁰ A jognyilatkozat írásbeliségének követelményei a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésének az alkalmazásában.

jeleníti meg, ezért egyedi körülmény véleményem szerint csak a nyilatkozattevő személye lehet. További megválaszolendő kérdés viszont, hogy a nyilatkozatból egyértelműen ki kell tűnnie a nyilatkozattevő személyének, vagy elegendő az, ha a címzett a nyilatkozóhoz köthető, őt egyébként azonosítani képes egyedi adatból (pl. telefonszám, e-mail cím) meg tudja állapítani azt, hogy ki tette a nyilatkozatot.

A Ptk. elfogadása óta eltelt tíz év, de az írásbelinek minősülő jognyilatkozatok köre továbbra is zavarosnak tekinthető. Ha feltételezzük, hogy a Ptk. kodifikációjakor nem történt gyökeres változás az írásbelinek minősülő okiratok jogi megítélésében, úgy segítséget jelenthet a 2014 előtti szabályozás vizsgálata. A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: régi Ptké.) 38. § (2) bekezdése tételesen meghatározta a „szokványostól eltérő” írásba foglalt okiratokat. Elsőként a levélváltás útján létrejött szerződést minősítette írásbelinek,²¹ ezen túlmenően pedig a táviratban foglalt jognyilatkozatot, a felek erre irányuló előzetes megállapodása esetén. Meg kell jegyezni, hogy az 1928. évi magánjogi törvényjavaslat is – a felek által kikötött írásbeli alaknál – kétség esetén írásbelinek minősítette a táviratváltás útján létrejött szerződést.²²

De milyen feltételeknek tud eleget tenni egy távirat? A Magyar Posta Zrt. meghatározása szerint a távirat egy rövid szöveges üzenet, melyet a Posta meghatározott időn belül kézbesít a címzettnek.²³ A távirat nem elektronikus formában kerül közlésre, hanem papír alapon, valamint nem tartalmaz hagyományos értelemben vett aláírást, de szerepel rajta a nyilatkozattevő neve, így megállapítható, hogy az kitől származik. A posta véleményem szerint hiteles helynek tekinthető, az ilyen módon továbbított üzenetet – aláírás hiányában – ezért lehet írásbelinek tekinteni.

²¹ A levélváltás útján tett kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozatok szerződésként történő meghatározása azért bírt jelentőséggel, mivel a felek szerződéses akaratát két külön jognyilatkozat tartalmazta.

²² Az 1928. évi magánjogi törvényjavaslat 964. §-a a következőképpen rendelkezik: „[h]a a felek kötötték a szerződés érvényességét írásbeli alakhoz, az előbbi § szabályai azzal az eltéréssel állanak, hogy kétség esetében a levél- vagy táviratváltás útján létrejött megegyezés is elegendő”.

²³ A Magyar Posta Zrt. tájékoztatása szerint a távirat, mint egyetemes postai szolgáltatás, 174 év után 2021-ben szűnt meg. A hivatalos közlemény szerint eleinte csak hivatalos táviratokat adtak fel, de rövid időn belül magáncélú felhasználása is lehetővé vált. Népszerűségét az alábbi statisztikai adatok mutatják: „[m]íg 30 évvel ezelőtt [1991-ben] évente mintegy 8 millió táviratot küldtek egymásnak üzleti ügyfelek és magánszemélyek, az utóbbi években már csak az évi tízezres nagyságrend volt jellemző. 2020-ban összesen 23 ezer volt a feladott táviratok száma.”
forrás: https://www.posta.hu/aktualitasok/174_ev_utan_megszunik_a_tavirat_20210406

1968-tól²⁴ jogszabály eltérő rendelkezése hiányában írásbeli alakban jött létre a szerződés – a fentiekén túlmenően – a távgépíróon történt üzenetváltás útján létrejött megegyezés esetén is. A távgépíró tulajdonképpen telexnek is nevezhetjük, működésének lényege, hogy „billentyűk lenyomásának hatására távirójeleket állít elő és ugyanakkor a vevőszerkezetére érkező távirójeleket szöveges formában kinyomtatja”.²⁵ A címzett a nyilatkozatot a távközlési szolgáltató segítségével papír alapon kapta kézhez, a nyilatkozattevő személye a telex azonosító kódja alapján volt meghatározható.

Az írásbeli alakban tett jognyilatkozat újabb formája az elektronikus aláírás magyarországi szabályozásához köthető. 2001. szeptember 1-től ugyanis az elektronikus aláírásról szóló törvény módosításának eredményeként írásbelinek minősült a maradandó eszközzel tett nyilatkozat, külön nevesítve a fokozott biztonságú elektronikus aláírással aláírt okiratot. Itt már a régi Ptké. részben szakít a taxatív felsorolással, és a maradandó eszközt mint feltételt szabja az írásbeliség feltételül.

Végül a régi Ptké. szabályozása 2004-ben kiegészült a telefaxszal mint az írásbeli jognyilatkozat új formájával.²⁶ A Wikipédia szerint „[a] fax egy olyan grafikus dokumentum, amely telefonhálózat használatával továbbítható”, vagyis a fax a hagyományos formában létrehozott dokumentumok egyszerű, tulajdonképpen képfórmátumú továbbítását biztosítja.

Összegezve, 2004-ig a jogi szabályozás tételesen meghatározta az írásbeli jognyilatkozatok körét, a technikai fejlődés eredményeként folyamatosan kiegészítve, taxatíván meghatározva azokat. 2004-ben mindössze annyi változott, hogy a régi Ptké. a nem kimerítő felsoroláson túlmenően rugalmas módon írásbelinek minősítette a maradandó eszközzel tett nyilatkozatot is.

Ha a távirat és a távgépíró esetén megvizsgáljuk azokat a feltételeket, amelyek a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése támaszt, megállapíthatjuk, hogy a nyilatkozat tartalmát egy közreműködő rögzítette, minden esetben papír alapon, a nyilatkozattevő személyét pedig ez a közreműködő a szöveges üzenetet feladó személy nyilatkozata alapján jelölte meg az üzenetben, a nyilatkozattevő személyazonosságának ellenőrzése viszont nem volt feltétel. A harmadik feltétel, a nyilatkozat

²⁴ A polgári jog egyes szabályainak módosításáról szóló 1967. évi 39. törvényerejű rendelet módosítása nyomán.

²⁵ <http://www.kislexikon.hu/tavgepiro.html>

²⁶ A régi Ptké. ezen szakaszát megállapító 2004. évi CXIX. törvény lakonikus egyszerűséggel a következőképpen magyarázta a szabályozási szükségletet: „[a]z állampolgárok jogbiztonságának biztosítása és a bírósági jogalkalmazás világosabbá tételének érdekében a Ptké. 38. § (2) bekezdése akként módosul, hogy a telefax (távmásoló) alkalmazása – a távgépíróhoz hasonlóan – írásbeli nyilatkozattételnek minősül”.

megtételenek időpontja az okiratból megállapítható volt. A telefaxszal küldött okiratok esetén annyiban volt más a helyzet, hogy a jognyilatkozatot a nyilatkozattevő hagyományosan papír alapon tette meg, és kizárólag annak közlésére került sor telekommunikációs eszköz használatával, azzal, hogy a címzett a jognyilatkozat másolatát kép formátumban kapta kézhez.

Mindhárom esetben elmondható, hogy a jognyilatkozat közlése távközlő eszköz segítségével, de papír alapon történt. Az kétségtől elmondható, hogy ezeknél a nyilatkozatoknál a papír alapú okiratokhoz képest többletfeltételeket nem támasztott a jogalkotó, és nyilván a gazdasági életben népszerű kommunikációs formák jogi minősítését végezte el.

Napjainkban a digitális térben azonban már más jellegű jognyilatkozatokkal találkozhatunk, ami a normatív szabályozás szempontjából azért bír jelentőséggel, mert a jogalkalmazóknak ezeket kell a Ptk. szerint megítélnie. Anélkül, hogy ezeket megpróbálnánk számba venni, az alábbiakat érdemes kiemelni. Talán a legnagyobb vitát az elektronikus kommunikáció egyik bevett eszköze, az e-mail jogi megítélése váltotta ki. Úgy gondolom, hogy az e-mailen történő kommunikációnak is két, eltérő formája van, hiszen klasszikusan előfordulhat a csatolmányok nélküli elektronikus levél, amelyben a nyilatkozatot az e-mail szövegtörzse tartalmazza. Emellett viszont gyakori az is, amikor az e-mail csupán a korábban megtett jognyilatkozat közlésére szolgál, maga a jognyilatkozat pedig hagyományos módon, papír alapon született meg, és annak másolata az e-mail csatolmánya. Ez utóbbi leginkább a telefaxszal mutat hasonlóságot, amit a jogalkotó a korábbi szabályozásban joghatás kiváltására alkalmasnak ítélt. Érdemes arra is figyelemmel lenni, hogy a felek a szerződéses jogviszonyokban sok esetben kikötik, hogy az e-mailen küldött nyilatkozatokat írásbelinek fogadják el. A szerződés esetlegesen azt is tartalmazhatja, hogy a szerződő felek által meghatározott e-mail címről érkező elektronikus levél esetén kívánják ezt a joghatást biztosítani. Ebből pedig egyenesen következik az a kérdés, hogy a felek ebben a szerződéses kikötésben arról állapodtak meg, hogy az e-mailt a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében foglalt feltételeket kielégítő nyilatkozatnak tekintik, vagy egyszerűen a szerződéses szabadság adta lehetőségekkel élve megegyezésük arra vonatkozik, hogy a közöttük lévő kötelmi jogviszonyban az e-mailt írásbeli nyilatkozatnak tekintik. Ezekre a kérdésekre szükség lenne megnyugtató választ találni.

Ahhoz, hogy a digitális térben született nyilatkozatok esetén csökkenjen a bizonytalanság, érdemes lenne a leggyakrabban felmerülő nyilatkozattételi

formák esetén²⁷ általános jelleggel megvizsgálni a Ptk. hármas konjunktív feltételeinek fennállását. Az ugyanis a Ptk. hatálybalépése óta eltelt tíz év alapján már most is kijelenthető, hogy a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésének értelmezésére nem áll rendelkezésre széles körű bírói gyakorlat vagy szakirodalom. Ebből és a rugalmas szabályozási technikából viszont az is következik, hogy a technika jelen állása alapján az írásbelinek tekinthető jognyilatkozatok köre nem vált világossá.²⁸

5. A Munka törvénykönyvének alakisági szabályai

Ha az írásbeliséggel összefüggő további normatív rendelkezéseket vizsgáljuk, meg kell említeni a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 22. § (2) bekezdését, amelynek *a*) pontja szerint írásbelinek kell tekinteni a jognyilatkozatot, ha annak közlése a jognyilatkozatban foglalt információ változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozattétel megtétele időpontjának azonosítása alkalmas elektronikus dokumentumban kerül sor. Ez a rendelkezés az Mt. elfogadása óta hatályos, az Mt. 22. §-hoz fűzött indokolás azonban szűkszavúan kizárólag azzal támasztja alá a szabályozást, hogy az „a joggyakorlattal egyezően egészíti ki az írásbeli megállapodás egyes formai kellékeit”. A Ptk. és az Mt. normaszövege eltér, ugyanis az Mt. szűkebb körben minősíti a jognyilatkozatot írásbelivel egyezőnek, mivel az Mt. csak dokumentumba foglalás esetén alkalmazza ezt a fikciót, ezen belül az Mt. a jognyilatkozatban foglalt tartalom helyett az információ kifejezést használja, ez azonban lényegi különbséget nem jelent.

Az Mt. 22. § (2) bekezdés *b*) pontja emellett bizonyos, kimerítő jelleggel felsorolt – a munkáltatót terhelő – tájékoztatási kötelezettség esetén írásbelinek

²⁷ A digitális tér kommunikációs eszköze – a teljesség igénye nélkül – az e-mail, a rövid szöveges üzenet (SMS), az egyéb kommunikációs platformokon született üzenet, a biometrikus azonosítással (pl. biometrikus aláírás) megtett nyilatkozat, valamint a kép- és hangfelvétel.

²⁸ Ha a bírósági gyakorlatot vizsgáljuk, az írásba foglaltak tekinthető jognyilatkozatok köre a sajtóhelyreigazítási perekben merül fel legélesebben, hiszen ott az írásbeli kérelem elküldése a sajtó-helyreigazítási per megindításának jogszabályi előfeltétele. Ezekben az ügyekben a kérelmező jellemzően e-mailben küldi meg a kérelmét, így a bíróság esetről esetre azt vizsgálja, hogy az megfelel-e az írásbeliség követelményének. Sokat hivatkozott ezen felül a gyermek jogellenes elvitele iránt indított perben született BH 2018. 227 számú döntés, ahol az édesapa által írt rövid szöveges üzenetet (sms) a bíróság joghatás kiváltására alkalmasnak ítélte meg. Meg kell azonban jegyezni, hogy az utólagos hozzájáruló nyilatkozatra a jogszabály meghatározott alakot nem rendel, így a perben nem azt vizsgálta a bíróság, hogy az sms írásbelinek tekinthető-e.

tekinti a tájékoztatást abban az esetben is, ha azt a munkáltató a helyben szokásos és általában ismert módon közzéteszi. Az Mt.-nek az írásbelinek tekinthető jognyilatkozattal összefüggő szabályai több mint tíz éve hatályosak, és nagyon eltérő gyakorlat alakult ki a munkaügyi perekben, mivel több eseti döntés írásbelinek minősítette az e-mailen vagy sms-ben közölt nyilatkozatokat.²⁹ Az Mt.-vel egyező fikciót állít fel egyébként az elektronikus dokumentumok tekintetében számos más jogállási törvény is.³⁰ A munkajogi szabályozás részletesebb ismertetése nélkül annyit érdemes megjegyezni, hogy gyakrabban előfordulnak az Mt. 22. §-át értelmező döntések, a munkaügyi perekben a bíróságok pedig leginkább az e-mailt és az sms-t mint digitális nyilatkozattételi formát vizsgálják és értékelik.

6. Társasági jogi előírások

A társasági jogban a Ptk. 3:91. §-a a gazdasági társaságok közös szabályai között általános jelleggel előírja, hogy a társasággal kapcsolatos jognyilatkozatot – így a társasági határozatot is – írásba kell foglalni. A Ptk. ezen felül arról is rendelkezik, hogy ha a társaság létesítő okirata lehetővé teszi, a jognyilatkozat elektronikus hírközlő eszközök útján is megtehető vagy közölhető, azonban ennek feltételeit és módját a létesítő okiratnak tartalmaznia kell. A Hármas Könyv speciális rendelkezése tehát felülírja a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében szereplő generális szabályt, és a digitális térben megtett jognyilatkozatokat akkor tartja joghatás kiváltására alkalmasnak, ha a társaság tagjai a létesítő okiratban mint szerződésben ebben kifejezetten megállapodnak és meghatározzák a jognyilatkozat digitális térben való megtételének szabályait.³¹

²⁹ Ld. bővebben: a Fővárosi Ítéltábla Mf.31.130/2020/8. számú határozata, a Debreceni Ítéltábla Mf.50042/2020/13. számú határozata, a Fővárosi Törvényszék Mf.680583/2017/4. számú határozata, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság M.515/2019/16. számú határozata, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság M.2399/2016/10. számú határozata.

³⁰ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 7. § (2) bekezdése, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 20. § (3) bekezdése, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 16/F. § (6) bekezdése, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 6. § (4) bekezdése, a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény 16. § (7) bekezdése, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 7. § (8) bekezdése, a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény 19. § (2) bekezdése.

³¹ Ennek alátámasztására lásd a BH 2018.4.121 számú és a Kúria Gfv.30.491/2017/2. számú határozatát.

Található olyan eseti döntés, amely a Ptk. 3:91. § (2) bekezdését úgy értelmezi, hogy a digitális úton tett jognyilatkozat – a felek megállapodása esetén – a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése szerinti általános szabályok szerint tekinthető írásbelinek.³² Ennek némiképp ellentmondani látszik a normaszöveg azon része, amely kifejezetten előírja, hogy a társaság tagjainak mint szerződő feleknek meg kell határozniuk az elektronikus hírközlő eszközök használatának feltételeit és módját. Ha a jogalkotó célja az lett volna, hogy a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében foglaltakat a társasági jogban csak a felek erre irányuló megállapodása esetén teszi alkalmazhatóvá, úgy a normaszövegben erről rendelkezett volna. A társasági jogviszonyokban véleményem szerint a felek szabadsága arra is kiterjed, hogy megállapodásukkal rendezhetik, a digitális térben tett jognyilatkozatok közül melyek azok, amelyeket joghatás kiváltására alkalmasnak ítélnék. Itt pedig szintén felmerül a kérdés, hogy a szerződési szabadság kiterjedhet-e arra, hogy a felek maguk – nem a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelő módon – határozzák meg, hogy mely nyilatkozatokat tekintenek egymás közötti viszonyukban írásbelinek.

Az is kérdéses azonban, hogy a Ptk. 3:91. § (2) bekezdése szerint megtett nyilatkozatok esetén a jogalkotó vajon arról kívánt rendelkezni, hogy a létesítő okiratnak megfelelő digitális nyilatkozatok ugyan nem minősülnek írásbelinek, de joghatás kiváltására alkalmasak vagy arról, hogy a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében előírt kritériumoknak esetlegesen meg nem felelve minősülnek írásbelinek. Ennek megválaszolása azonban már a bírói gyakorlat elemzését követően történhet meg.

7. A pénzügyi közvetítőrendszerben megtett digitális jognyilatkozatok

Végezetül az utolsó nagy ágazat, aminek a szabályozását érdemes a digitális jognyilatkozatok kapcsán megvizsgálni, az a pénzügyi közvetítőrendszer. Ez az ágazat azért bír kiemelt jelentőséggel a digitális térben tett nyilatkozatok kapcsán, mert meghatározó azon fintech cégek jelenléte, amelyeknek célja az innováció és a digitális technikák alkalmazásának elősegítése a pénzügyi és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások terén. Másrészt a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelt ágazat, és a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) felügyeleti tevékenysége lehetőséget biztosít az ágazatban a jogszabályok egy-

³² Debreceni Ítéltábla Pf.20.027/2021/5. számú határozata.

séges alkalmazásának elősegítésére. A fenti okok alapján tehát ez a jogterület alkalmas arra, hogy egyes digitális technikák esetén az alakisági feltételek fennállása biztosított legyen, ebből pedig az következik, hogy a motorja lehet a technológiai fejlődés adta lehetőségeknek.³³ A pénzügyi közvetítőrendszer szereplői által használt digitális technikák tárháza rendkívül széles, jelen esetben az írásbeliséggel összefüggő általános szabályokra térek ki, azzal, hogy véleményem szerint a papírmentes ügyintézés a pénzügyi szektor egyik fő célkitűzésévé vált.

A digitális technikák alkalmazása a szerződéskötések során a pénzpiacon a leghangsúlyosabb, elsősorban a kölcsönszerződéseknél és a számlaszerződéseknel figyelhető meg. Az írásbelinek minősülő jognyilatkozatokra elsőként speciális ágazati szabályok vonatkoztak, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 6. § (1) bekezdés 4a. pontja digitális csatornaként az azonosított elektronikus út fogalmát határozta meg. Az azonosított elektronikus út olyan személyre szabott elektronikus eljárás, amely a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozat megtétele időpontjának egyértelmű azonosítására és a jognyilatkozat tartalmának változatlan visszaidézésére alkalmas formában teszi lehetővé a jognyilatkozat megtételét. Véleményem szerint a Hpt. 2019 előtti szabálya nem tért el alapjaiban a Ptk. rendelkezéseitől. A Hpt. ugyan nem a jognyilatkozat közlésével összefüggésben állapította meg a jognyilatkozattal szemben támasztott követelményeket, valamint elektronikus eljárásról rendelkezett, azonban a három lényegi eleme az azonosított elektronikus útnak a tartalom, a nyilatkozattevő, valamint az időpont volt, hasonlóan a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében foglaltakhoz.

A Ptk. és a Hpt. részben eltérő szabályozása problémákat generált, emiatt 2019-ben módosult a Hpt.,³⁴ és hatályon kívül helyezésre került a speciális ágazati szabályozás, amelynek eredményeként mára már a pénzügyi szolgáltatásoknál is a magánjogi kódex generális szabályait kell alkalmazni. A pénzügyi közvetítőrendszer további szereplőinél a digitális írásbeliségre speciális szabályokat nem találhatunk, az ágazat sajátosságaira tekintettel a digitális technikák alkalmazása mégis eltér a gazdaság más szegmenseitől.

³³ Azzal ugyanis, hogy a pénzügyi intézmények számára kötelező uniós pénzmosási irányelvnek megfelelő ügyfélátvilágítás digitális formában is elvégezhető, megnyílt az út a digitális úton kötött szerződések felé. A pénzügyi közvetítőrendszerben a piaci verseny egyik fő tényezője az ügyfelek számára gyors és kényelmes szolgáltatások nyújtása.

³⁴ A 2018. évi CXXXVI. törvény hatályon kívül helyezte a Hpt. 279. § (1a) bekezdését, amely elektronikus úton történő szerződéskötést szabályozta, valamint módosította a 279. § (1) bekezdését, hatályon kívül helyezte az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okirati formával kapcsolatos szövegrészt.

8. Közjogi szabályozás magánjogi jogviszonyokra

Végül a magánjogi szabályokkal összefüggésben meg kell említeni az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.), amely ugyan alapvetően közjogi rendelkezéseket tartalmaz, azonban 2024. január 1-től a magánjogi jogviszonyokra nézve egy külön részben ad szabályozást.³⁵ Az új szabályokat megállapító törvényhez fűzött indokolás a módosítás indokaként azt emeli ki, hogy a szabályok célja az elektronikus magánokiratok írásbeliségevel kapcsolatos jogértelmezési bizonytalanság megszüntetése. Az indokolás kiemeli, hogy „a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése hatályban marad”, az E-ügyintézési tv. pedig csak az írásba foglalt elektronikus magánokirat fogalmát határozza meg, de az E-ügyintézési tv.-ben meghatározottakon kívül más jognyilatkozat is megfelelhet az írásbelinek minősülő nyilatkozattal szemben támasztott, Ptk. 6:7. § (3) bekezdése szerinti követelményeknek.

A fenti szabályozási célnak az E-ügyintézési tv. egyrészt úgy próbál meg eleget tenni, hogy az elektronikus aláírással és elektronikus időbélyegzővel ellátott elektronikus dokumentumot³⁶ a Ptk. 6:7. § (2) és (3) bekezdése alapján deklarálja írásba foglaltnak. Ezzel kapcsolatosan viszont véleményem szerint az alábbi probléma merül fel. A Ptk. 6:7. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy eltérő rendelkezés hiányában a jognyilatkozat akkor minősül írásba foglaltnak, ha jognyilatkozatát a nyilatkozó fél aláírta. Ez pedig a hagyományos írásbeli okirat meghatározása, kiegészítve a Ptk. 6:7. § (1) bekezdésének követelményével, miszerint az írásbeli jognyilatkozat érvényességi kelléke az, ha annak lényeges tartalmát írásba foglalták. A Ptk. 6:7. § (3) bekezdése pedig azt a hármas feltételt rögzíti, amikor a jogalkotó az írásbeliség joghatását kapcsolja a digitális térben létrejött jognyilatkozathoz. A normaszöveg szerint tehát az elektronikus aláírással és elektronikus időbélyegzővel ellátott elektronikus dokumentum egyszerre megfelel az írásbeli és az írásbelinek minősülő jognyilatkozattal szemben támasztott magánjogi követelményeknek is. Véleményem szerint azonban nincs olyan nyilatkozat, amely egyszerre meg tud felelni mindkét kritériumnak, mivel a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése azokra a nyilatkozatokra

³⁵ A E-ügyintézési tv. Ötödik/A. részét az egyes gazdasági, vagyongazdálkodási és postaügyet érintő törvények módosításáról szóló 2023. évi XLVI. törvény állapította meg. Az E-ügyintézési tv.-t felváltó, a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény szintén tartalmazza a fenti rendelkezéseket.

³⁶ Meg kell jegyezni, hogy az állami elektronikus aláírás szolgáltatás, az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés-szolgáltatás esetén már nem követelmény az időbélyegző használata, ennek indokát azonban a jogalkotó nem adja.

ad szabályozást, amelyek nem teljesítik a 6:7. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeket.³⁷ Ezen túlmenően pedig a szabályozással kapcsolatosan további dogmatikai jellegű probléma is felmerül. Egyrészt az, hogy a Ptk. 6:7. § (2) bekezdése az írásbeli jognyilatkozat esetén nem követeli meg érvényességi kellékként a keltezést, vagyis a papír alapú dokumentum érvényességéhez fő szabály szerint nem szükséges azt keltezéssel ellátni. Véleményem szerint a hagyományos magánjogi értelemben vett elektronikus dokumentumon³⁸ elhelyezett elektronikus aláírás esetén – csak azért, mert nem papír alapú okiratról van szó – nem várható el többletfeltételként a dokumentum keltének megállapítása érdekében az elektronikus időbélyegző használata. Ezzel a kógens szabályozással viszont – véleményem szerint átgondolatlan – korlátok közé kerülnek a jognyilatkozatok. A harmadik probléma az elektronikus dokumentum okirattá minősítése körében merül fel. A 910/2014/EU rendelet³⁹ 3. cikk 35. pontja és egyéb iránt az E-ügyintézési tv. 104/B. § (6) bekezdése szerint is az elektronikus dokumentum elektronikus formában, különösen szöveg, hang-, képi vagy audiovizuális felvétel formájában tárolt bármilyen tartalom. Az E-ügyintézési tv. azzal, hogy elektronikus magánokiratnak tekinti a meghatározott feltételeket teljesítő elektronikus dokumentumot is, egyben azt is jelenti, hogy a hang-, a képi vagy audiovizuális felvétel formájában tárolt információt is okiratként definiálja, amely álláspontom szerint dogmatikailag egyértelműen nem helyes, hiszen okiratnak írásjegyeket tartalmaznia kell.

Az E-ügyintézési tv. emellett 2024-től – a Ptk. 6:7. § korábbi (3a) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan – úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhoz kapcsolatos, az öröklési jogi, a családjogi, valamint a társasági jogi jogviszonnyal összefüggő jognyilatkozat esetén kizárólag szöveg formájában rögzített elektronikus magánokirat minősülhet írásba foglaltnak. A Ptk. korábbi normaszövegéhez képest az eltérést lényegében az jelenti, hogy az E-ügyintézési tv. a pénzügyi szolgáltatási tevékenységre már nem tartja fenn a korlátozást. A Ptk. korábban hatályos 6:7. § (3a) bekezdéséhez fűzött indokolás⁴⁰ szerint ennek a szabályo-

³⁷ Nincs értelme viszont annak, hogy a többen benne van a kevesebb, vagyis ami írásbeli jognyilatkozat, az megfelel az írásbelinek minősülő nyilatkozat feltételeinek is. Ezzel a megoldással ugyanis azt is mondhatnánk, hogy az írásbeli jognyilatkozat egyben megfelel a szóbeli jognyilatkozat kritériumainak is.

³⁸ Ez a különbségtétel azért indokolt, mert az E-ügyintézési tv. is meghatároz egy elektronikus dokumentum fogalmat.

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 23-i 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴⁰ A Ptk. 6:7. § (3a) bekezdésének szövegét a 2021. évi CXXII. törvény állapította meg.

zásnak a célja az volt, hogy az ott meghatározott jogviszonyok esetén kizárólag magasabb biztonsági szintet garantáló elektronikus formában jöhessen létre elektronikus okirat azzal, hogy az adott ágazati jogszabály a Ptk. rendelkezésétől eltérhet. A jogalkotói szándék szerint az E-ügyintézési tv. 104/B. § (2) bekezdése ezt a rendelkezést tartja fenn, kivételt jelent azonban a pénzügyi szolgáltatási jogviszonyok köre. Az E-ügyintézési tv. ugyanis az MNB felügyelete alá tartozó szervezeteknél a pénzmossási törvény szerinti ügyfélátvilágításhoz használt, jogszabályban meghatározott eszköz vagy rendszer útján azonosított ügyfél által az aláírás időpontjának azonosítására is alkalmas egyszerű elektronikus aláírásával ellátott elektronikus dokumentumot teljes bizonyító erővel ruházza fel. Ez a rendelkezés lényegében a veszélyhelyzet ideje alatt elektronikus úton megkötött pénzügyi szolgáltatási szerződésekről szóló 689/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet, majd annak hatályvesztését követően a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény 46. §-ában foglalt normaszöveg átemelését jelenti. A jogalkotó ezzel a videobanki és internetbanki szolgáltatások alkalmazásának engedett teret a digitalizációs törekvések megvalósítása érdekében.

Összegezve, az E-ügyintézési tv. fent említett rendelkezéseinek szabályozási célja az volt, hogy megoldja az elektronikus magánokiratok írásbeliségével kapcsolatos, közelebbről meg nem határozott jogértelmezési bizonytalanságot. Véleményem szerint ez a szabályozás inkább csak további kérdéseket és problémákat generál, a kógens és a diszpozitív szabályozáson túlmenően a jognyilatkozatok típusai, az okirat és a dokumentum fogalma, az alaktság és a bizonyító erő összemosása körében.

9. Zárszó

Az írásbelinek minősülő jognyilatkozattal összefüggő ágazati szabályozás folyamatos változás alatt áll, hiszen számtalan jogszabályi rendelkezést lehetett volna még megemlíteni, amelyek döntően az elmúlt évek pandémiás helyzetéből fakadó vagy azt erősítő digitalizációs igények miatt emelkedtek normatív szintre. Ugyan az írásbelinek minősülő jognyilatkozatok kapcsán a bírói vagy a jogalkalmazói gyakorlat elemzése meghaladta volna a rendelkezésre álló kereteket, de talán így is látható, hogy a 2014 óta hatályos Ptk.-beli szabály nem igazán tudott érvényesülni a technológia folyamatos és sok esetben ugrásszerű fejlődése során, hiszen továbbra is bizonytalanság tapasztalható a digitális nyilatkozatok jogi megítélésakor, ide nem értve az elektronikus aláírást. Hiába

állandó tehát a szabályozási környezet, ez olyan jelentős mértékű bizonytalanságot hordoz magában, amely véleményem szerint nem előremutató.

Elkerülhetetlen tehát az, hogy nagyobb figyelem háruljon a Ptk. 6:7. § (3) bekezdése szerinti feltételek értelmezésére és a digitális technikák elemzésére a jogalkalmazás egységesítése érdekében.

Az is látható egyébként, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer az az ágazat, ahol a digitalizáció a leginkább utat tör magának, az MNB hatékony közreműködése mellett. A pénzügyi szolgáltatók azonban speciális helyzetben vannak, egyrészt azért, mert olyan cégek közreműködését vehetik igénybe, amelyek innovatív technikákat fejlesztenek, másrészt pedig olyan pénzügyi és infrastrukturális háttérrel rendelkeznek az új technológiák bevezetésére, amelyekkel a magánszemélyek és egyes gazdasági szereplők bizonyosan nem. A pénzügyi közvetítőrendszer tehát nem az e-mailes vagy szöveges üzenetekkel történő kommunikáció elterjedésében hat majd közre, azonban azok jogi megítélésének tisztázása is elkerülhetetlen.

A SÉRTETT BÜNTETŐELJÁRÁSBELI SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSAI

Történeti áttekintés Magyarországon

KOVÁCSNÉ MOLNÁR Anna*

Az elmúlt 120 év során több alkalommal is változott a büntetőeljárás szabályozása, és ezzel egyidejűleg a sértett eljárásbeli szerepe is módosításokon ment keresztül. Először a 19. század első jelentős szabályozását mutatom be részletesen, amely a háborús zavargások ellenére és a szubjektív, sokszor 'túlfűtött' egyházi bíráskodások megakadályozására, egységes eljárásrendet teremtett hazánkban. Ezt követően említem a 20. században kialakult, gyakran változó jogszabályozást, amelynek köszönhetően több jelentős kodifikáció is megvalósult. A társadalmi, gazdasági változásoknak való megfelelésből adódóan, az alábbi szabályozásokra térek ki: a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvényre, majd a Büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendeletre, és a Büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvényre. Ugyan az 1998. évi XIX. törvény a 20. század kodifikációjának köszönhető, de csak 2003. július 1. napján lépett hatályba, és egészen a jelenlegi szabályozásig volt hatályban. Megalkotásánál jelentős szerepet játszott a nemzetközi normák figyelembevétele. Végül a 21. század büntetőeljárásjogi fejlődésének köszönhetően, a 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról lesz a zárása összehasonlításomnak, mely az uniós jogharmonizációval egyre nagyobb teret adott a sértett érdekképviseletének. A történeti összehasonlító elemzés célja, hogy kutatásom során eljussak addig, milyen jogai és lehetőségei voltak a sértetteknek az elmúlt 120 év folyamán, tudtak-e élni a sértettek a jog biztosította lehetőségeikkel és a jogfejlődés biztosított-e több jogot számukra, a kiindulási időszakhoz képest.

* PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem.

1. A 19. század jelentősége

A feudalizmus végére a büntetőeljárás vagy írásbeli perként, vagy sommás szóbeli eljárásként zajlott, melyeknek alapját túlnyomóan a szokások képezték, csupán egy része alapult törvényeken. Nem volt egységes eljárásrend. A nemesek ellen folytatott eljárásra az írásbeliség volt a jellemző, ahol a sértett, mint vádló, kiemelt szerepet kapott.¹

A század végi háborúknak és a zavargásoknak köszönhetően, gyakran lehetetlenné vált a rendes bíróságok működése, ezért a felek egyre sűrűbben fordultak az egyházi bíróságokhoz és azok ítéletére hagyatkoztak. Ebből adódóan az egyházi bíróságok eljárási köre egyre jobban kiszélesedett, a büntető eljárás településenként különbözött, melynek korlátozására szükségessé vált a törvényhozási intézkedés.²

Az 1878. május 29-én kihirdetett Csemegi kódex³ zsinórmértéket állított a jogalkalmazásnak.

Az első jelentős szabályozást⁴ dr. Plósz Sándor igazságügyi miniszternek köszönhetjük, aki fáradtságot nem kímélve a jogszabály életbeléptetésénél fontos szerepet játszott. A szabályozás célja, hogy az országban uralkodó különböző joggyakorlatot egységessé tegye.⁵

A törvénycikk magyarázata három korszakra osztja a bíraskodás időszakát, melyek befolyással voltak a szabályozás kialakításánál. Az első korszak az 1000–1514-ig tartó időszak. Ezen időszak alatt két különleges eljárás mindenképpen figyelmet érdemel. Az egyik a nagyobb hatalmaskodás esetében követendő eljárás,⁶ mely szerint a sértett kötelessége volt kieszközölni a királyi parancsot, és azt megyei ispánok és szolgabírák elé vinni. Az ő feladatuk volt a *proclamata congregatio*⁷ összehívása. A gyűlésnek határozni kellett a hatalmaskodás megtörténtéről, illetőleg az elfoglalt birtok vagy ingóságok vissza-

¹ KVATOCHWILL Ferenc: *A sértett jogi helyzete a magyar büntető eljárási jogban. A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai* 9. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1990. 22–23.

² 1896. évi XXXIII. törvénycikk indoklása a bűnvádi perrendtartásról. <https://tinyurl.com/2ajsm7yb> (a továbbiakban: RBp. indoklása).

³ A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről 1878. évi V. törvénycikk.

⁴ RBp. indoklása i. m.

⁵ ATZÉL Béla: *A bűnvádi perrendtartás* (1896. évi XXXIII. t.-cz.) Pozsony–Budapest Stampfel Károly kiadása 1900. 1.

⁶ Zsigmond király által szabályozott (VI. 45. cz.).

⁷ A legközelebb levő hiteles hely bizonyosságát és a megye nemességét a bíróság székhelyén tartandó gyűlésre hívták egybe.

adásáról. Az eljárás szabályait, még a Zsigmond császár idejében meghonosult, Albert király által felújított rendelkezés is megerősítette.⁸

A másik különleges eljárás a *brevis processus Mathiae regis*.⁹ A feljelentő a királytól kapott idézőlevelet, melyet a megyei hatóság, káptalan vagy *convent* útján kellett közölni a vádlottal. A vádlottnak az idézéstől számított huszonöt napon belül meg kellett jelennie a király előtt, aki elítélte. A bűnösség bizonyítása többnyire párhaj útján történt.¹⁰

A törvénycikk magyarázatának második korszaka az 1514–1853-ig tartó időszak. Ebben a korszakban már nincs királyi személyes bíraskodás, a király a nádor, illetőleg a helytartó által gyakorolta uralkodói jogait.¹¹ A polgári peres bűnügyekben a sértett, vagy ha a bűncselekmény hivatalból üldözendőnek bizonyult, a törvényhatóság tiszti ügyésze, továbbá táblai perekben a királyi jogügyek igazgatója nyújtotta be a keresetet a bírósághoz. Közbűntettek miatt az ügynevezett *criminalis* eljárást hivatalból indították meg, egyedül házasságtörések esetén várták be a sértett indítványát. A korszak végén hatályban lévő 1868. évi rögtönítélő bírósági szabályok megegyeztek az 1813. évi január 29-én kelt királyi leirattal.¹²

A harmadik korszak az 1853–1894-ig tartó időszak. Az adott korszak ellenszenvezett a fennálló perrendtartás ellen, hallani sem akartak 1853. évi osztrák perrendtartás érvényben hagyásáról. Az 1870-es évek elejére a királyi ügyészségnek köszönhetően, az 1871. XXXIII. törvénycikk rendelkezései hatással voltak a bíróságok gyakorlatára is. Az 1872. évi törvényjavaslat a vádelvet követte, azonban a vádrendszer több ponton hiányosságot mutatott. Nem tett különbséget a sértett fél és a magánvádló között, továbbá jogkörüket sem állapította meg. Ezt a hiányosságot a büntető törvénykönyvek életbeléptetése után lehetett leginkább érzékelni. A sértett fél indítványára üldözhető bűncselekmények körét kiterjesztően értelmezték. Sértett fél alatt értették azt, akinek indítványa nélkül a bűnvádi eljárást nem lehetett megindítani. A joggyakorlat szerint, a sértett fenntarhatta a királyi ügyészség által elejtett vádat. Köteles volt megjelenni a végtárgyaláson, különben akkori szóhasználatlall ellátottnak

⁸ 1439. évi XXIX. törvénycikk azt a rendet, mely a kihirdetett gyűlések tárgyában Zsigmond császár idejében honosult meg, Albert király felújítja.

⁹ Azok ellen, kik nemes embert megöltek vagy megölettek. (III. 28. cz.)

¹⁰ RBp. indokolása i. m.

¹¹ A királynak II. Ulászló I. 13. törvénycikke értelmében joga van egybehívott országgyűlésen hűtlenségi esetek felett ítélni. (dir. meth. IX. 15.)

¹² RBp. indokolása i. m.

tekintették. Továbbá a vádat önállóan képviselő sértettet megillette a királyi ügyészség hatásköre.¹³

Hazánk büntető perjogának fejlődését nagyban befolyásolta az 1880. szeptember 1. napján hatályba lépett büntetőtörvénykönyv,¹⁴ mely az 1878. V. és 1879. XL. törvénycikkeket léptette életbe. Jelentősége abból adódott, hogy perjogi intézkedéseket is tartalmazott. A perjogot érintették a törvény azon rendelkezései is, melyek olyan bűncselekményekkel foglalkoztak, amelyek a sértett indítványára üldözendők. A bizonyítási eljárásra vonatkozóan nem adott határozott támpontot a mérlegelés szempontjából. A szabad mérlegelés elve nem érvényesült a tanú, a sértett és a bűntárs vallomása kapcsán.¹⁵

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk¹⁶ megalkotásánál lényeges szempont volt, hogy olyan javaslattal álljanak elő a *kodifikátorok*, mely megfelel a közjog szellemének, a hazai jogfejlődésnek, és összhangban áll a társadalmi viszonyokkal. Kettős célkitűzése, hogy biztosítsa az állami érdeket, továbbá az hogy mások jogainak korlátozása, csak a szükséges mértékig történjen.¹⁷

Megalkotásának egyik vezérelveként szolgált az a felfogás, hogy a bűncselekmény nem az állam, hanem a magánszemély érdekeit sérti elsősorban. Ebből adódóan az eljárás irányelve a vádely, mely szerint a felek jogegyenlőséget élveznek a per során, így a sértett indítványára történik a per bizonyítása is. A bíró szerepe a per vezetése. Dr. Atzél Béla, aki királyi törvényszéki bíróként tevékenykedett, azon álláspontot képviselte, hogy a vádely ebben a formában addig alkalmazható, amíg az állam fejletlen és a saját külső megerősítésével van elfoglalva. Az államhatalom megerősödése azon elvet követi, hogy a bűncselekmény elkövetése közvetlenül az állam érdekeit is sérti a jogrend megzavarásával. Így alakult ki a hivatalból való eljárás elve, mely alapján az állam akkor is eljárhat, ha a sértett nem kezdeményezi az eljárást.¹⁸

A törvénycikk meghatározta a sértett fogalmát, és azt hogy ki az, aki a vád megindítására jogosult.¹⁹ Az akkor hatályban lévő a *compositionalis* rendszer

¹³ Uo.

¹⁴ 1880. évi XXXVII. törvénycikk.

¹⁵ RBp. indokolása i. m.

¹⁶ A továbbiakban: RBp.

¹⁷ Uo.

¹⁸ ATZÉL i. m. 4.

¹⁹ RBp. 13. §: Sértett az, a kinek bármely jogát sértette vagy veszélyeztette az elkövetett vagy megkísérlett bűncselekmény. Sértett alatt ennek törvényes képviselője és, ha nincs külön felemlítve, a magánindítványra jogosult is értendő.

lehetővé tette, hogy a sértett panaszától függjön a bűncselekmény üldözése és megítélése. Biztosította, hogy a büntetést az akkori kifejezés szerint – az elégtételre jogosulttal – való megegyezés, vagy annak részére meghatározott díj fizetése mellett magától megszüntesse.²⁰

A szabályozás szerint a vádat a királyi ügyészség képviselte, de amennyiben az megtagadta annak képviseletét, vagy ejtette a vádat, úgy kötelessége volt erről értesíteni a sértettet, aki mint pótmagánvádló léphetett fel. A sértett vagy annak jogutódja, magánjogi igényét a főtárgyalás, illetőleg a járásbíróóság előtti tárgyalás befejezéséig érvényesíthette a vádlottal szemben. Azon bűncselekmények esetében, melyek az államot illetve a közérdeket nem érintették, a vádemelés joga közvetlenül a sértettet illette. A magánvádlónak, a törvénycikk rendelkezései alapján, jogos igényét be kellett jelentenie az illetékes hatóságnál, ahol döntöttek igénye jogosságáról. A magánvádnak négy formáját különböztette meg a jogszabály. A főmagánvád esetében a sértett közvetlenül a bírósághoz fordulhatott panaszával, ebben az esetben az ügyész jogköre illette meg. Pótmagánvád esetében az ügyész ejtette a vádat, vagy nem emelt vádat. Ilyenkor szintén az ügyészhez hasonló jog illette meg a magánvádlót. A mellékmagánvád esetében, a sértett az ügyészség mellett gyakorolhatta jogait abban az esetben, ha a magánvád képviseletét a királyi ügyészség közérdekből átvette. Csatlakozó magánvádlónak tekintette azt a sértettet, aki a fő vagy pótmagánvádló mellé utólag csatlakozott.²¹

A sértett főmagánvádlóként a törvényben taxatív meg határozott esetekben vádat emelhetett, azonban közérdekből a vád képviseletét átvehette a királyi ügyészség. Amennyiben a királyi ügyészség megtagadta az őt illető vádemelés jogát, úgy az elutasító határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül, a sértettnek lehetősége volt átvenni a vád képviseletét, vagy a főügyészhez fordulhatott. Ha a főügyész nem utasította a királyi ügyészséget vádemelésre, akkor újra nyolc napja volt, a vád képviseletének átvételére. Amennyiben a sértettet elmulasztották értesíteni a vád képviseletétől történt elállásról, úgy a sértettnek harminc napja volt arra, hogy átvegye a vád képviseletét.²²

Magánfél (51. §) az a sértett vagy jogutódja, a ki magánjogi igény érvényesítése végett a bűnvádi eljáráshoz csatlakozott.

Magánindítványra jogosult az a magánégyén, a kinek indítványától (1878:V. tc. 110. §) függ a bűnvádi eljárás megindítása.

²⁰ RBP. indokolása i. m.

²¹ ATZÉL i. m. 16–23.

²² RBP. i. m. 41–42. §.

Abban az esetben, ha több sértettet is megilletett a magánvád joga, az lett a magánvádló, aki elsőként lett a beadványban, vagy a jegyzőkönyvben megnevezve. Ha az eljárást egy sértett vádja alapján indították meg, és ezt követően csatlakozott a többi sértett az eljáráshoz, magánvádlónak azt tekintették, aki a vádat emelte, vagy folytatta. A csatlakozók nem indítványozhattak büntetést. A bíróság csak a magánvádlóval közölte határozatát. Ha a magánvádló a vádat ejtette a főtárgyalás előtt, úgy a bíróság felszólította a csatlakozókat, hogy képviseljék a vádat. Ha a vád ejtésére a főtárgyaláson került sor, úgy a jelenlévő csatlakozók vehették át a vádat.²³

A törvénycikk szerint, ha a sértett nem töltötte be a 16. életévét, vagy gondnokság alatt állt, helyette csak a törvényes képviselője járhatott el. A 16. életévét betöltött kiskorú, és a pazarlás miatt gondnokság alatt álló személy helyett, törvényes képviselője is eljárhatott. A jogszabály lehetővé tette az ügyvédi képviseletet azokban az esetekben, amikor nem volt kötelező a személyes jelenlét. Nem képviselhette a magánvádlót vagy sértettet az a személy, akit tanúként idéztek meg, kivéve, ha igénybe vette a tanúzás alóli törvényes mentességet. Az ügyvéd az állam nyelvét volt köteles használni.²⁴

A magánvádló jogai megszűntek annak halálával, vagy lemondással. A magánvádló halálát követően, amennyiben ellene vagyoni jellegű bűncselekményt követtek el, örököse léphetett a helyébe. Más bűncselekmények esetén, felmenő vagy lemenő ágbeli rokonai, továbbá testvére, vagy házastársa. A magánvád fenntartásának bejelentésére, a magánvádló halálát követő harminc napon belül lehetett sort keríteni. A magánvádról történt lemondás visszavonására nem volt lehetőség. Ha a magánvádló nem jelent meg a szabályos idézés ellenére, és magát nem is képviseltette a tárgyaláson, úgy tekintették, hogy lemondott a magánvádról. A halált követő 30 napon át, az elhunyt jogait az ügyben eljáró képviselője, vagy ha az nem volt, úgy kirendelt ügygondnok képviselte.²⁵

Ha a sértett előadása érthetetlen volt, vagy nem megfelelő magatartást tanúsított, úgy a bíróság kötelezhette arra, hogy vegyen igénybe ügyvédi képviseletet. A sértett az eljárás minden szakaszában tehetett bizonyítási indítványt, megtekinthette az iratokat, kérhette a megidézését a főtárgyalásra, továbbá kérdéseket intézhetett a tanúkhöz, illetőleg a szakértőkhöz. Az a sértett, aki a perbe magánvádlóként, csatlakozóként, vagy mint magánfél kívánt fellépni, az erre vonatkozó szándékát be kellett jelentenie királyi ügyészségnél, a rendőri

²³ ATZÉL i. m. 24–25.

²⁴ RBp. i. m. 47 48. §.

²⁵ ATZÉL i. m. 26.

hatóságnál, a vizsgálóbírónál, a vádtanácsnál, illetőleg az ítéldbíróságnál. A jogosulatlan jelentkezőt visszautasította a nyomozó hatóság illetőleg a bíróság.²⁶

A törvénycikk lehetőséget biztosított a sértett számára a királyi ügyészség valamely tagjának mellőzésére, amennyiben igazolni tudta annak elfogultságát.²⁷

A főmagánvádló a rendőri hatóságnál kérhette a nyomozás elrendelését, melyről jegyzőkönyvet készítettek, amennyiben kérelmét szóban adta elő, arról másolatot vehetett magának, ha igényelte. A magánindítványt előterjesztő, vagy feljelentést tett sértettet értesíteni kellett a nyomozás megszüntetéséről.²⁸

A 269. § leírása alapján, a sértett akkor élhetett fellebbviteli jogorvoslattal – úgynevezett felfolyamodással –, ha a végzés az eljárást részben vagy egészében megszüntette, felfüggesztette, vagy áttételt rendelt el. A sértett fellebbviteli jogának felülvizsgálatára az a Törvényszék volt jogosult, melynek területén az eljáró járásbíróság székhelye volt. A felfolyamodás egyfokú eljárás.

A kor szelleme leginkább azon sértettek számára adott lehetőséget jogaik érvényesítésére, akik jelentős vagyonnal rendelkeztek, bár ezt sem a jogszabály sem annak indokolása nem említi. A sértettet nem tekintette egyenrangú félnek, az ügy során a cél a bűnösség megállapítása volt, nem a sértett érdekeinek képviselete.

2. A 20. század elvárásaiból adódó változások

2.1. Az 1951. évi III. tv. a büntető perrendtartásról²⁹

A jogszabály háttéréül szolgált az RBp., annak módosításai, a felszabadulást megelőző részlettörvények és novellák, továbbá a felszabadulást követően alkotott új jogszabályozás. A javaslat előtérbe helyezte az állampolgársági jogok érvényesítését, az Alkotmány 57. § és 40. §-ainak figyelembevételével. Megalkotására hatással volt a dolgozó nép véleménye. Az alapelvekben kiemelendő, hogy a szocialista szellemben megalkotott jogszabály lehetővé tette, hogy az eljárás minden résztvevője saját anyanyelvét használhassa az eljárás során.³⁰

²⁶ RBp. i. m. 51–52. §.

²⁷ Uo. 74. §.

²⁸ Uo. 99. §, 101. §.

²⁹ A továbbiakban: Bp.

³⁰ A büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény indokolása (a továbbiakban: Bp. indokolása).

A javaslat 37. § kiterjesztette a sértett, mint magánfél jogait, akit megillettek a felek által gyakorolható jogok. Szemben a RBp. rendelkezéseivel, amely ügyben az ügyész eljár, ott a sértett nem gyakorolhatta jogait magánvádlóként, elkerülve a felesleges kettősséget. (Bp. 43. §, RBp. 41. § (3) bek.) Megszüntette a sértett RBp. szerinti önálló bizonyítási indítvány tételére vonatkozó jogát, csupán javaslatvételi lehetőséget biztosított számára arra, hogy jelezze az ügyész felé, hogy bizonyítási indítvány tételére vonatkozóan tegye meg a szükséges lépéseket. A közérdek érdekében az ügyész bármikor átvehette a vád képviselét a magánvádlótól. A bűncselekményekből származó polgári jogi igényét az elsőfokú tárgyalás megkezdéséig volt lehetősége bejelenteni a magánfélnek.³¹

A 46. § a RBp.-hez képest a sértett képviseleti jogában, a megyei bíróság előtti eljárásban, lehetővé tette a hozzátartozók általi képviselést. A sértett fellebbezési jogát, magánvádlóként biztosította.³²

A szovjet eszmék figyelembevételével a jogszabály többszöri módosításának köszönhetően, egyre nagyobb teret kapott a törvényesség tiszteletben tartása.

2.2. Az 1962. évi 8. törvényerejű rendeletről

A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvének megalkotása, az eljárásjogi szabályozást is szükségessé tette. Az 1951. évi III. törvény módosításaiból adódóan, bizonyos részletszabályokban lévő ellentmondások feloldására volt szükség, melyet a kodifikációnak köszönhetően sikerült megvalósítani. A módosítás lehetővé tette, hogy a büntető eljárás gyorsabb és egyszerűbb legyen, továbbá megfeleljen a szocialista törvényesség követelményeinek. A javaslat nem az eljárási jog alapvető elveit kívánta módosítani, hanem azt áttekinthetővé szerette volna tenni. Apróbb módosítások a nyomozati szakban és a perorvoslatnál fellelhetőek. A bűncselekmények felderítését társadalmi érdekek tekintette. A jogszabály újítása, hogy a terhelt személyének kinyilvánítására, csak megfelelő információ birtokában, a tettes megállapítását követően adott lehetőséget. A felesleges nyomozások elkerülésére, a feljelentést követő tizenöt napon belül, előírta a feljelentés kiegészítését. (101. §) Okiratokat, adatokat kért, melyek benyújtását a feljelentő, a sértett, állami szerv, társadalmi szervezet vagy szövetkezett teljesíthetett.³³

³¹ Bp. 43–44. §.

³² Bp. i. m. 188. § (1) III.1.

³³ 1962. évi 8. törvényerejű rendelet indokolása a büntető eljárásról.

Ugyan a 31. § az eljárás felei között említette a sértettet, ennek ellenére nem sok szerepet játszott az eljárás befolyásolásában. Jogairól a 43. § rendelkezett, de nem teljeskörűen. Ennek köszönhetően a nyomozás befejezését követően betekinhetett az iratokba, a tárgyaláson felszólalhatott és indítványt tehetett. A 107. § (2) és a 162. § (2) bekezdései alapján, a nyomozás megtagadása és megszüntetése esetén a sértettet értesíteni kellett. A jogszabály 158. § biztosította részvételét a nyomozási cselekményeknél. A 166. § biztosította számára, hogy a határozatok ellen panaszt tegyen. A 180. § (1) bekezdése alapján, a tárgyalásra idézték. Ugyan kérdést nem intézhetett a kihallgatott felé, de kérvényezhette kérdések feltevését az elnök felé.

A jogi szabályozás nem változtatott a sértett és a magánfél eljárásjogi helyzetén. Elhagyta a módosítás a vagyon elleni bűncselekményeket a magánvádas ügyeknél, azokat az emberi méltóság elleni kisebb súlyú bűncselekményekre korlátozta. A magánvádas ügyekben kötelezővé tette a meghallgatást és megpróbálta kibékíteni a feleket.³⁴

2.3. 1973. évi I. törvény a büntető eljárásról³⁵

Az 1970-es évektől, felmerült az igény a sértett szerepének javítására a büntetőeljárásjogban. Egyre nagyobb szerepet kapott a törvényesség erősítése mellett az állampolgári jogok védelme.

A megváltozott jogi környezetben megszűnt a kihágás kategóriája és a büntettek mellett megjelent a vétségek kategória. A kodifikáció célja az eljárás további gyorsítása, ami jogpolitikai követelmény volt.³⁶

Az ügyész szerepének erősödésével, csökkent a sértett szerepe a büntetőeljárásban. Vádlóként szűkültek a lehetőségei, magánfélként a jogai nem változtak.³⁷

A jogi szabályozás lehetővé tette a sértett számára a nyomozás befejezését követően az iratbetekintést, a bizonyítási indítványok megtételét és az észrevétel jogát az eljárás minden szakaszában. Felvilágosítást kérhetett jogairól, kötelezettségeiről, továbbá a tárgyaláson megillette a kérdezés és a felszólalás joga.³⁸

³⁴ KVATOCHWILL i. m. 30.

³⁵ A továbbiakban: Be I.

³⁶ KIRÁLY Tibor: Büntetőjogi és büntetőeljárásjogi törvények 1944–1990. In: CZINE Ágnes (szerk.): *Király Tibor Emlékkötet*. Budapest, Orac, 2022. 366.

³⁷ KVATOCHWILL i. m. 32–33.

³⁸ Be I. 53. § (2) bek. a)–d).

A jogorvoslat lehetősége változó eljárási szakonként és a sértett helyzetétől függően is. A nyomozási szakban panaszt emelhetett [148. § (1) bek.], a tárgyalási szakaszban viszont beszűkült a jogosultsága. Egyszerű sértettként nem illette meg a jogorvoslat, egyéb érdekeltként viszont fellebbezéssel élhetett az elsőfokú bíróság rá vonatkozó rendelkezése ellen. A bírósági szakban magánfélként a polgári jogi igény érvényesítése okán illette meg a fellebbezési jog. A szabályozás nem rendelkezett a magánvádló fellebbezési jogáról. A sértett jogainak korlátozására akkor adott lehetőséget, ha megzavarta az eljárás rendjét. A nyomozási szakban eltávolíthatták az eljárás helyszínéről, rendbírsággal sújthatták, melynek összege a magatartás súlyától függött, figyelembe véve az anyagi helyzetét. Mértéke 100-500 Ft-ig terjedt. Az eljárás rendjének megzavarása esetén, hasonlóan alakultak a bírósági eljárás szabályai is. [189. § (3) bek.]³⁹

Az 1973. évi I. törvényt az 1989. évi XXVI. törvény módosította, de módosítása a sértett jogait nem érintette.

2.4. 1998. évi XIX. törvény a büntető eljárásról

A kodifikációs munkálatok 1991-ben megkezdődtek. A legfontosabb elveket a büntetőeljárás törvény koncepciójáról szóló 2002/1994. (I. 17.) Korm. határozat összesítette. Az országgyűlés egy modern büntetőeljárás törvényt alkotott, mely figyelembe vette a nemzetközi jogi kötelezettségeket,⁴⁰ valamint, az ezen a szabályozáson alapuló strasbourgi Emberi Jogi Bírósági gyakorlatot.

A 2002/1994. (II. 14.) Korm. határozat tartalmazta a főbb szabályozási elveket, mely megfogalmazta, hogy a büntetőeljárás során szükséges a sértett igényérvényesítési lehetőségeinek és eljárási jogainak bővítése. Továbbá meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy megfelelő szabályozással a sértett eljárhasson pótmagánvádlóként.⁴¹

A javaslatban szerepelt az a lehetőség, mely a sértett halála esetén lehetővé tette, hogy a helyette a jogszabály 51. § (3) bekezdésében szereplő hozzátartozói vagy a törvényes képviselője felléphessen, annak jogait gyakorolhassa, továbbá

³⁹ KVATOCHWILL i. m. 43–49.

⁴⁰ Emberi Jogok Európai Egyezménye Róma, 1950. november 4.

⁴¹ A Javaslat benyújtásának indokai, a Javaslat kidolgozása alapjául szolgáló kodifikációs szempontok III. 1. <https://www.parlament.hu/irom36/5061/5061-01m.htm> (a továbbiakban Javaslat).

egyházi személy esetén, helyette az egyházi előjárója eljárhat. A javaslat indokai megegyeztek a beiktatásának indokaival.⁴²

A Javaslat lehetőséget biztosított a sértettnek, hogy ha az ügyész részben mellőzte a vádemelést, akkor is felléphessen pótmagánvádlóként. Ezzel a sértett igényérvényesítési jogának szélesítését kívánta elérni a jogalkotó. Ugyan ezen javaslati pont alapján, a jogszabály által biztosított, a nyomozás megszüntetése elleni panaszjog eredménytelensége esetére, biztosította a sértett számára a 199. § alapján, pótmagánvád emelését. Ezzel a sértett pótmagánvádlóként történő fellépésének lehetőségeit kívánta szélesíteni a jogalkotó.⁴³

Az 58. § (3) bekezdésbe új rendelkezés beiktatásával a jogalkotó lehetővé tette, hogy a sértett, vagy sértettek képviselőjeként eljárhat olyan közhasznú szervezet, melyet kimondottan arra a célra hoztak létre, hogy a sértettek érdekeit képviselje.⁴⁴

A javaslat rendelkezése alapján, a sértett a kihallgatását követően másolatot kaphatott a nyomozás során keletkezett őt érintő iratokról. A nyomozás befejezését követően, a jogszabály nem korlátozta a sértett iratbetekintési jogát.⁴⁵

Új rendelkezés a 98/A. §-a, mely a tanúvédelemről rendelkezik. A tanúvédelmi programban résztvevő sértett idézésére, a védelmet ellátó szerv értesítésével nyújtott lehetőséget. A védelem alatt álló személy adataiba, irataiba való betekintésre csak az kapott lehetőséget, akinek ezt a védelmet ellátó szerv lehetővé tette. A program lényege a veszélyeztetett tanú (sértett) vallomástétele, mellyel a nyomozást nagymértékben elősegíti. Ehhez kapcsolódó intézkedés lehet a személyazonosság megváltoztatása.⁴⁶

A 123. § a szemlére vonatkozó közös szabályokat tartalmazta, mely kötelezettségek teljesítésére a sértettet pénzbírsággal sújthatták. A javaslat kiegészítette a jogszabály 219. §-át egy (6) bekezdéssel, mely rendelkezik arról, hogy a sértettet értesíteni kell a vádemelésről.⁴⁷

A 221. § rendelkezése újítás volt a jogalkotó részéről, amivel lehetővé tette a sértett számára, a vádemelés részbeni mellőzése esetére, polgári jogi igényének egyéb úton történő érvényesítését, továbbá arra a cselekményre vonatkozóan, melynél a vádat részben ejtették, pótmagánvádnak biztosított lehetőséget.⁴⁸

⁴² Javaslat i. m. Részletes indokolás a 34. §-hoz

⁴³ Uo. 36. §-hoz.

⁴⁴ Uo. 41. §-hoz.

⁴⁵ Uo. 45. §-hoz.

⁴⁶ Uo. 61. §-hoz.

⁴⁷ Uo. 130. §-hoz.

⁴⁸ Uo. 131. §-hoz.

A javaslat a 229. § (1) rendelkezést kiegészítette azzal, hogy a sértett számára biztosította a pótmagánvádlóként történő fellépést, a vádemelést részben mellőző határozat elleni panaszt elutasító határozat közlésével szemben. Ezzel biztosítani kívánta a jogalkotó az összhangot az 53. § (1) bekezdés b) pontjának rendelkezésével.⁴⁹

A 238. § (2) bekezdése kiegészült azzal, hogy zárt tárgyalás esetén, külföldi sértett számára lehetőséget kellett biztosítani arra, hogy a sértett államának konzuli képviselője részt vehessen a tárgyaláson. A 238. § (3) bekezdése új rendelkezést szabályozott, mely szerint zárt tárgyalás esetén, a képviselő nélkül eljáró sértett kérhette, hogy a tárgyaláson legyen jelen valamely személy, aki a tárgyalás helyszínén jelen volt. A javaslat kiemelte, hogy nem kérhető annak jelenléte, akit kihallgatásra idéztek meg. Továbbá a javaslat nem engedte a kérelem előterjesztését, ha a tárgyaláson államtitok hangzott el.⁵⁰

A 262. § rendelkezéseit módosította a jogalkotó, akként, hogy az ügyész, a vádlott, a védő és a sértett esetében, mindig szükséges közölni a határozat indokolását is, míg más személyek esetében csak fellebbezés esetén.⁵¹

A 293–294. § esetében, a javaslat lehetőséget biztosított a sértett számára, hogy a polgári jogi igényét, a tanúkénti kihallgatásakor jelezze.⁵²

A 299. § módosításának köszönhetően, ha a megidézett szakértő nem jelent meg a tárgyaláson és az ügyész, a vádlott, a védő, a sértett vagy a magánfél, kérdést szeretett volna intézni felé, úgy a rendelkezés, a tárgyalás elnapolását rendelte el, és ezzel egyidejűleg a szakértő újbóli megidőzését.⁵³

A 304. § (5) bekezdését kiegészítette a jogalkotó 1998. évi LXXXVIII. törvény alapján azzal, hogy amennyiben a tanú érdeke úgy kívánta, nem kellett a sértettet értesíteni a tárgyaláson kívül felvett bizonyításról.⁵⁴

A jogalkotó a 312. § (3) bekezdését annyiban módosította, hogy a sértett pótmagánvádlóként történő fellépése esetén, a vádindítvány benyújtására, az ügyben addig eljárt bíróságot jelölte meg.⁵⁵

⁴⁹ Uo. 138. §-hoz.

⁵⁰ Uo. 142. §-hoz.

⁵¹ Uo. 159. §-hoz.

⁵² Uo. 173. §-hoz.

⁵³ Uo. 174. §-hoz.

⁵⁴ Uo. 176. §-hoz.

⁵⁵ Uo. 182. §-hoz.

A 316. § második mondata annyiban módosult, a sértett felszólalása esetén nyilatkozhatott arról hogy kívánja vagy sem a vádlott bűnösségének megállapítását és a bűnösség megállapítása esetén, megbüntetését.⁵⁶

A törvényt 2003. július 1. napján léptették hatályba, a Fővárosi, a Pécsi és a Szegedi Ítéletábla felállításával egyidejűleg.⁵⁷ A Debreceni és a Győri Ítéletábla felállítására 2005. január 1-ig kellett várni.⁵⁸

2.5. 2017. évi XC törvény a büntetőeljárásról

A büntetőeljárásról szóló törvény javaslatát a Kormány T/9918. számon nyújtotta be. Az új törvénnyel szemben elvárás volt, hogy az 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban régi Be.) hibáit kijavítsa, meg kellett felelnie a korszak büntetőeljárás követelményeinek, az Alaptörvénynek, továbbá a nemzetközi elvárásoknak.⁵⁹

A törvényjavaslat tárgyalása az Országgyűlés 2017. tavaszi időszakára volt kitűzve, de már február 15. napján nyilatkozott Völner Pál államtitkár az M1 Ma este című műsorában a javaslat tárgyalásával kapcsolatban. Említése szerint, a tervezet több olyan módosítást is tartalmazott, mely a sértettek érdekeinek sérülése nélkül is lehetővé tenné az eljárás gyorsítását.⁶⁰

A törvényjavaslat tavaszi tárgyalását 2017. március 8. napján kezdte meg az Országgyűlés. A javaslatot Völner Pál államtitkár ismertette a jelenlévőkkel. A T/13972 számmal ellátott javaslat a hatodik büntetőeljárás kódex megteremtésére irányult. Az eljárás egyszerűsítése, gyorsítása mellett (az elmúlt évtizedekben több mint egyötödével nőtt az eljárások időtartama az ügyek bonyolultságát tekintve), a változó gazdasági környezet, a rohamos elektronizáció is indokolta az új szabályozás megalkotását. Társadalmi igényként említette a kíméletes eljárást a sértettekkel és a különös elbánást kívánó személyekkel szemben, az eljárás ideje alatt. Kiemelte, hogy szükséges ez azért is, mert az eljárás során a sértetteket újabb trauma éri abból adódóan, hogy újra- és újra át kell élniük az őket ért sérelmeket a többszöri meghallgatások során. További traumát okozhat a sértettek számára a terhelttel történő szembesítés, illetőleg a szakértők időnként

⁵⁶ Uo. 184. §-hoz.

⁵⁷ Javaslat i. m. I. 3.

⁵⁸ <https://tinyurl.com/yc3teaze>

⁵⁹ DRASKOVICH Edina: A büntetőeljárás törvényéről. *InfoJegyzet*, 2020/8.
<https://tinyurl.com/acy7wu5v>

⁶⁰ <https://tinyurl.com/592zsubz>

megalázó vizsgálata és gyakran az őket ért vagyoni kár sem térül meg. Mindezek figyelembevételével, a javaslat megkülönböztetett bánásmódot kívánt biztosítani a sértettek és a különleges bánásmódot igénylő személyek számára. Elkerülve az újabb traumát, a személyes jelenlét helyett, amennyiben szükséges, telekommunikációs eszköz segítségével is lehetővé válik a kihallgatás, mely során elektronikus rögzítésre is sor kerülhet. A kíméletesség jegyében, a javaslat tartalmazta az eljárási cselekmény megismétlésének tiltását is. Biztosítani kívánta a sértett számára, hogy a büntetőeljárás során, vagyoni kára könnyebben megtérüljön. Ezt igazolja az is, hogy az ügyész a terhelttel kötött megállapodásban feltételként tűzheti a sértett kárának megtérítését. Közvetítői eljárásra is nagyobb teret biztosított a javaslat. Továbbá az ügyészt kötelezi arra, hogy a próbaidőként feltételeesen felfüggesztett eljárás esetében, a legtöbb ügyben írja elő a gyanúsított részére a sértett kárának megtérítését is, másképp az eljárás későbbi megszüntetésére nem lesz lehetősége. A javaslat megkülönböztetett eljárásban részesíti az eljárásban részt vevő kiskorú sértetteket és tanúkat is. A pótmagánvádas eljárás önálló fejezetben történő szabályozásával lehetőséget biztosít a könnyebb áttekintésre, ezáltal a sértett igényérvényesítését is megkönnyíti.⁶¹

Az Országgyűlés 2017. június 12. napján, a Jobbik előterjesztésére, a Kormány támogatta azt a javaslatot, mely szerint a bíróság illetékessége a sértett lakóhelye alapján is megállapítható legyen. Szintén a Jobbik javaslata volt, hogy a terhelt vagyonából, a sértett előbb nyerjen kielégítést, mint az állam a büntetői költség iránti igényével. Elfogadásra került Szél Bernadett képviselő, sértettek biztonságérzetét erősítő javaslata, mely szerint a távoltartás más ügyben való elrendezése csak azonos sértett esetében teremtse jogcímet a kényszerintézkedés megszüntetésére.⁶²

Az Országgyűlés 2017. október 3-i ülésnapján Völner Pál szólalt fel a büntetőeljárás törvény módosításával kapcsolatban. Kiemelte, hogy jelentős fontosságú a nemzetközi és uniós joggal való harmonizáció, melynek köszönhetően, a büntetőeljárás újra szabályozása egyedi döntést igényel. Mivel a nemzetközi büntetői együttműködés egyik kulcsfontosságúnak tartja a bűncselekménnyel összefüggésben a sértett vagyontárgyainak visszaszolgáltatását, a törvényjavaslat átfogóan szabályozza annak visszaadására irányuló közvetlen és formális jogsegélyi együttműködést.⁶³

⁶¹ Völner Pál exozéja a büntetőeljárásról szóló törvényjavaslatról: <https://tinyurl.com/bdt9pnn9>

⁶² Völner Pál az új büntetőeljárás kódexről: <https://tinyurl.com/5n7cdhmc>

⁶³ Völner Pál exozéja a büntetőeljárásról szóló törvény módosításáról: <https://tinyurl.com/mu9akvvu>

Az Országgyűlés 2017. november 14-ei ülésnapján Völner Pál felszólalása az új büntetőeljárás törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szól. A törvény fogalom- és intézményrendszerének átalakítása a büntetőeljárásban érintett személyek védelmi programját szabályozó törvény szabályrendszerének felülvizsgálatát is szükségessé tette. Ebből adódóan, a javaslat a védelmi program szabályozásával, megteremti az összhangot a büntetőeljárással, továbbá a védelmi programot érintő társszervekkel folytatott nemzetközi együttműködéssel kapcsolatban is. Völner Pál kiemelte, hogy a büntetőeljárás törvény elfogadását egy rendkívül hosszú egyeztetési folyamat előzte meg, melyben részt vettek a hivatásrendek és a tudományos élet képviselői is. Mivel az új büntetőeljárás rendszerszinten alakította át a korábbi rendszert, szükségessé vált, hogy az ágazati törvények is ehhez a terminológiához igazodjanak.⁶⁴

A sértett jogait és kötelezettségeit az 51. §-ban leírt rendelkezések határozzák meg. Mint fentebb is leírtam, a büntetőeljárás törvény módosítására elsősorban a sértett eljárásjogi helyzetét segítő, támogató feltételek megteremtése érdekében került sor, amelyek megfelelnek az uniós és nemzetközi elvárásoknak. Ebből adódóan a sértett számára új jogosítványokat teremtett a jogi szabályozás, amelyek az eljárás során megerősítik a sértett pozícióját, különleges figyelmet szentelnek számára.

Az újabb kodifikáció, a nyilatkozati joggal lehetővé tette a sértett számára, hogy ne csak arról nyilatkozhasson, hogy kívánja-e a terhelt bűnösségének megállapítását és megbüntetését, hanem arról is, hogy milyen sérelmek érték, legyen az testi, lelki vagy vagyoni. Ez a változás segíthet a sértettnek jobban feldolgozni az átélt eseményeket és hatékonyabban részt venni az eljárásban.⁶⁵

A büntetőeljárásban részt vevő sértettek jogaik bővítése mellett, lehetőséget kaptak arra is, hogy ezeket a jogokat szabadon lemondják. Így a sértett dönthet arról, hogy aktívan él a biztosított jogokkal vagy sem, és ezáltal befolyásolhatja a részvételét az eljárásban. A lemondási jog lehetőséget ad a sértettnek arra, hogy saját kezébe vegye az irányítást az ügye felett. Amennyiben a sértett nem kívánja tovább betölteni a sértetti pozíciót, úgy a továbbiakban tanúként vesz részt az eljárásban.⁶⁶

⁶⁴ Völner Pál expozéja az új büntetőeljárásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő törvények módosításáról: <https://tinyurl.com/5n7j6ynv>

⁶⁵ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 51. § (2).

⁶⁶ Uo. 51. § (3)

Az új szabályozás szerint nagyobb hangsúlyt kap a sértett jóvátételi igénye az eljárásban. A feltételes ügyészi felfüggesztés esetére megállapított magatartási szabályok a terhelt számára kötelezően megállapítják a kár megtérítését vagy az eredeti állapot helyreállítását, ami tovább erősítheti a sértett védelmét és igényeinek érvényesítését.⁶⁷

Az új büntetőeljárási kódex külön fejezetben foglalkozik a speciális bánásmódot igénylő személyek jogvédelmével. A jogszabály meghatározza azon személyeket, akik számára különleges bánásmódot kell biztosítani, továbbá rendelkezik arról, hogy az eljáró jogalkalmazók a büntetőeljárás során, az általános garanciákon túl milyen különleges bánásmódban részesíthetik az arra jogosultakat. Mindezek mellett, meghatározza azt is, hogyan és milyen módon kerülhet be valaki ebbe a csoportba. A törvény célja, hogy az ilyen személyek egyedi igényei hatékonyabban érvényesüljenek az eljárásban, és biztosítsa az összes szereplő méltányos bánásmódját.⁶⁸

A jogutódlás lehetőséget ad arra, hogy az elhunyt sértett helyébe egy hónapon belül hozzátartozója, törvényes képviselője vagy eltartottja lépjen, és folytassa az eljárást. Megszűnt jogi személy sértett helyébe, az egy hónapos határidő megtartásával, jogutódja léphet. Ez a szabályozás biztosítja a sértettet megillető jogok továbbélését és védelmét, még akkor is, ha a sértett a fenti okok miatt már nem tud részt venni az eljárásban.⁶⁹

Kiss Anna *A sértett szerepe a büntetőeljárásban* című kötetében arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy a jogalkotó ugyan újabb jogosítványokat biztosított a sértett számára, de mindez nem elég ahhoz, hogy az érdekérvényesítés elérje a nemzetközi elvárásokat. Ennek okfejtésekor több okot is megjelölt, amelyekre visszavezethető a sértett hátrányos szerepe. Egyik ilyen ok, hogy a jogalkalmazó csupán lehetőségeket kapott a jogszabályi környezetben, melyek nem jelentik a rendelkezések szoros alkalmazását is, azaz nem egyértelműek a megfogalmazások. Másik okként azt jelölte meg, hogy a sértettek nem ismerik az őket megillető jogokat, így azokkal élni sem tudnak. Harmadik okként pedig azt jelölte meg, hogy a sértettet beskatulyázzák az eljárás során a tanú szerepébe, és így sokkal nehezebb a jogaik érvényesítése.⁷⁰

⁶⁷ Uo. 419. §

⁶⁸ Uo. 81–96. §

⁶⁹ Uo. 52. §

⁷⁰ Kiss Anna: *A sértett szerepe a büntetőeljárásban*. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2018. 251–254.

3. Uniós elvárások a jogalkotásban

A hazai szabályozásra jelentős befolyással volt az Európai Unió Tanácsának a sértett jogállásáról szóló 2001/220/IB Kerethatározata⁷¹ (továbbiakban: Kerethatározat), továbbá a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU Irányelve⁷² (továbbiakban: Irányelv), melyek az új Be. megalkotásánál iránymutatóként szolgáltak. Jelentős szerepet játszott a jogalkotás során a Tanács 2011/C 187/01 számú állásfoglalása a sértettek jogainak és védelmének különösen a büntetőeljárások során való megerősítésére vonatkozó ütemtervről,⁷³(a továbbiakban: Budapesti Ütemterv) mely a 2001/220/IB Kerethatározat meghozatala óta eltelt több mint tíz év után, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása érdekében tett intézkedés. Hiszen a sértettek jogait érintő végrehajtási kérdések szükségessé tették a Kerethatározat felülvizsgálatát, és tovább fejlesztését. A Budapesti Ütemterv, Magyarország uniós elnöksége alatt került elfogadásra.

A Tanács a Budapesti Ütemtervben meghatározta, hogy a bűncselekmények áldozatainak védelme, és jogaik megszilárdítása érdekében, uniós szinten kell fellépni. Ezen fellépésen belül kiemelt jelentőséget tulajdonított a személyes méltóság, az *integritás* és a magánélet védelmének, melyek az alapvető jogok tiszteletben tartására irányultak. Illetve sürgette a büntetőeljárások sértettjeinek azon jogának felülvizsgálatát, mely az elsőbbséget élvező intézkedésekre irányult. Ennek hatására alkotta meg az Európai Parlament és Tanács a fenti számú Irányelvét.⁷⁴

Az Irányelv preambulumban határozza meg célkitűzéseit. Arra sarkallja a tagállamokat, hogy biztosítsák a büntetőeljárás során a sértettek – az Irányelv szóhasználata szerint, az áldozatok – aktív szerepét, felmérve az erre vonatkozó igényeket. Az áldozat érdekeinek védelme érdekében előírja a mindenre kiterjedő tájékoztatását, erőszakos bűncselekmények áldozatainak orvosi ellátásának

⁷¹ A Tanács 2001/220/IB kerethatározata a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról, HL L 82., 2001.3.22. 72–75. o.

⁷² Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, HL L 315., 2012.11.14. 57–73. o. (a továbbiakban Irányelv)

⁷³ HL C 187. 2011.06.28. 1–5. o. <https://tinyurl.com/ynr2k7bs>

⁷⁴ Irányelv i. m.

biztosítását, szükség esetén tolmács, és jogi segítségnyújtás biztosítását. Előírja a személyes adatok védelmét, valamint az eljárás közvetítő segítségével történő lezárásának lehetőségét. Rendelkezik a büntetőeljárást megelőző segítségnyújtásról, a büntetőeljárás során kíméletes bánásmód biztosításáról, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának betartásával. Az eljárás során megköveteli a tisztességes bánásmód betartását.

Az Irányelv rendelkezéseinek implementálása okán, 2015. október 6. napján, az Országgyűlés elfogadta az Irányelv átültetéséhez az egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CLI. törvényt. A törvény módosította a régi Be. sértettekre vonatkozó rendelkezéseit, illetőleg kiegészítette a 'sértettre vonatkozó különös rendelkezések' címszó alatt a 62/B. és a 62/C. §-okkal. A Kormány a 2015. február 11-i ülésén elfogadta az új Be. szabályozásának elveit, melyet a társadalmi és gazdasági változások elvárásai mellett a büntetőpolitikai szemlélet változásai is indokoltak.

Az új Be. indokolása reformként határozza meg a sértett jogainak szabályozását, hiszen a törvény megteremti a feltételeit annak, hogy a sértettek, igényeiknek megfelelően, megkülönböztetett bánásmódban részesülhessenek. A büntetőeljárás során, a sértettnek lehetőséget biztosít sérelme előadására, annak feldolgozására, és arra, hogy jóvátételi igényének érvényt szerezzen. A törvény mindezt lehetőségként kínálja fel, a döntést a sértett belátására bízva.⁷⁵

4. Az elért eredmények összegzése

Kiss Anna szintén a büntetőeljárás reformjának nevezte a jogalkotó által biztosított sértetti jogok bővítését, melynek köszönhetően a sértett érdekeinek figyelembevételével, az elmúlt százhusz év során olyan változások mentek végbe a jogalkotásban, illetőleg a jogalkalmazásban, amelyek a korábban is meglévő jogok mellett, megkülönböztetett bánásmódot biztosítanak a bűncselekmények sértettjei részére.⁷⁶

A történeti rész tanulmányozásával és feldolgozásával egyértelművé vált, hogy a társadalmi változásokkal egyidejűleg, a sértetti jogérvényesítés lehetőségei olyan mélyreépülésbe mentek át, melyek egészen az 1970-es évek végéig,

⁷⁵ T/13972. számú törvényjavaslat indokolással – a büntetőeljárásról. Bevezetés III. A büntetőeljárás reform főbb irányai.

⁷⁶ Kiss Anna: A sértett szerepének változása az új büntetőeljárás törvényben. *Magyar Rendészet*, 2017/5. 11.

orvoslásra nem találtak. Ezt követően viszont, igény jelentkezett a sértetti jogok érdekérvényesítését illetően, mely a jogi szabályozás változásában is fellelhető.

A sértetti jogok folyamatos bővítésének háttéréként szolgált egyrészt a változó gazdasági és társadalmi helyzetnek való megfelelés szándéka, továbbá a jogalkotó azon felismerése, hogy a büntetőeljárás során nem csupán a bűncselekmény elkövetőjének jogi érdekeit kell figyelembe venni, hanem annak az érdekeit is, aki annak sértettjeként végig szenvedti az egész eljárási folyamatot.

Míg a RBp. a sértettet nem tekintette egyenrangú félnek, hiszen az ügy során a cél a bűnösség megállapítása volt, nem a sértett érdekeinek képviselése, addig az uniós és a hazai jogfejlődésnek köszönhetően is előtérbe került sértett, lelki sérelmeinek orvoslására is ügyelt a jogalkotó. Ugyan a kihallgatás során a sértett meghallgatása a tanúvallomás szabályai szerint történik, ennek ellenére jogai bővítésre kerültek.

A sértett érdekeit figyelembe véve a közvetítői eljárás új megközelítést ad a büntetőeljárás lezárásának. A *mediáció* során a sértett aktív szereplőjévé válik az eljárásnak, melynek köszönhetően nem érzi magát mellőzöttnek, amellett, hogy megtérül a kára, bocsánatot kérnek tőle, ezáltal megszűnhet a szorongása is.

A kutatásom célja annak feltárása volt, hogy a sértettek tudtak, illetőleg tudnak-e élni a jog biztosította lehetőségeikkel és a jogfejlődés biztosított-e több jogot számukra, a kiindulási időszakhoz képest. Álláspontom szerint, a büntetőeljárás sértett központúvá válása több bizalmat ébreszt a sértettben az eljárás során, ebből adódóan a sértettek hamarabb megnyílnak és együttműködőbbé válnak az eljárás egyes fázisaiban. Annak kérdése, hogy több jogot biztosít a büntetőeljárás jog vagy sem, számomra nem kérdéses. Egyértelműen kiterjesztette a jogalkotó a sértettek jogait, ráadásul olyan formában, hogy figyelembe vette a sértettet ért traumára tekintettel, a lelki sérelmeket is. Előtérbe kerültek a sértett érdekei, melyek igazodva az uniós szabályozáshoz folyamatosan előrelépést jelentenek a jogfejlődés során.

Hivatkozva Kiss Anna gondolataira, már csak arra lenne szükség a sértett érdekeinek érvényesítése kapcsán, hogy a jogalkotó által megalkotott jogosítványokról tájékoztassák is a sértetteket, hogy azok tisztában legyenek lehetőségeikkel, és élni tudjanak velük.

AZ EURÓPAI UNIÓ SZANKCIÓS JOGALKOTÁSÁNAK ALAPJOGI KÉRDÉSEI AZ OROSZ–UKRÁN HÁBORÚ KAPCSÁN

Közös érdekünk, vagy közérdekünk?

MAGYAR Áron¹

1. Bevezetés

2022. február 24-én moszkvai idő szerint reggel 6 órakor Vlagyimir Putyin orosz elnök bejelentette, hogy különleges katonai műveletet kezd az Orosz Föderáció Ukrajna területén. Ezzel megkezdődött egy, a második világháború óta nem látott méretű és mértékű fegyveres konfliktus a földrajzi értelemben vett Európában. A világsajtó (lásd CNN,² CNBC,³ Reuters,⁴ Al Jazeera⁵) egyöntetűen az orosz–ukrán háborúként jellemzik a kialakult helyzetet.

A háborús cselekmények folyamányaként az Európai Unió (és a „nyugati” szövetségi rendszerek) területén fellelhető orosz eredetű és orosz tulajdonú vagyonelemekre szankciókat vetettek ki. Jelen írás célja problémafelvető jelleggel, jogi szempontból megvizsgálni az Európai Unió szankciós rendeletét és ennek alapjogi vonatkozásait. Az uniós jogalkotó által bevezetett szankciós

¹ PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; közjegyzőjelölt.

² Anditi SANGAL at al: February 24, 2022 Russia-Ukraine news. *CNN online*, 2022. febr. 25. <https://www.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-news-02-24-22-intl/index.html>

³ Holly ELLYAT: Russian forces invade Ukraine. *CNBC online*, 2022. febr. 24. <https://www.cnbc.com/2022/02/24/russian-forces-invade-ukraine.html>

⁴ Natalia ZINETS – Aleksandar VASOVIC: Missiles rain down around Ukraine. *Reuters online*, 2022. febr. 25. <https://tinyurl.com/248zcf58>

⁵ Russian forces launch full-scale invasion of Ukraine. *Aljazeera online*, 2022. febr. 24. <https://tinyurl.com/4fp4hwrt>

rendszer alapvetően három részre tagolható.⁶ Ezek közül az első kettő, az Orosz Föderációval szembeni gazdasági korlátozó intézkedés és a büntető célzatú gazdaságpolitika, amelyek a külgazdaságtan és a külpolitika területére tartoznak. A harmadik (jelen írás szempontjából releváns) lépés pedig a magánszemélyekkel szembeni szankciós célzatú korlátozások. E korlátozások alapjogi vonulatait és kérdéseit kívánja jelen írás felvetni elsődlegesen a leíró jellegű, klasszikus „*black letter*” jogtudomány módszertanával, vagyis az uniós szankciós jog (az orosz–ukrán háború kapcsán) sajátosságait és a tagállami, kifejezetten magyarországi alkalmazását bemutatva. Másodlagosan a cikk célja, hogy az uniós szankció jogszabályok tagállami alkalmazásának nehézségeit bemutassa, kifejezetten a tagállamot terhelő nemzetközi és hazai alapjogi kötöttségek irányából is.

Kétségtelen, hogy a szankció jogalkotással érintett személyek száma és az unió, valamint az orosz területek közötti korábbi élénk kereskedelmi kapcsolatok okán a szankció alá vont vagyonelemek, illetve a vagyonelemek felett rendelkező személyek alapjogi sérelmeit a háború és a szankció jogalkotás elhúzódása csak tetézni fogja, míg bizonyos később bemutatott sérelmekre továbbra sincs megnyugtató megoldás. Így bár jelen írás felvet alapjogi problémákat, azonban nem minden esetben képes ezekre a problémákra megoldási javaslatot állítani, hiszen jelenleg még a konfliktus tart, és ezzel együtt a joggyakorlat is napról napra alakul.

2. Előzmények

A szankciós jogalkotás nem előzmény nélküli az uniós jogban, hiszen elég csak a Tanács 881/2002/EK Rendelete⁷ 2002. május 27-ei meghozatalára gondolni, amely Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben álló elemekre vonatkozó szankciókat vezette be, illetve szigorította. Vagyis ez a közösségi szankciós jogalkotási mechanizmus egy nem állami szereplő, terrorszervezet, illetve az ezzel összeköttetésben álló személyekre, szervezetekre irányult. Tehát a közös kül- és biztonságpolitika már a Lisszaboni szerződés előtt is ismerte a szankciós jogalkotás adta lehetőségeket, sőt már korábban az ENSZ Biztonsági Tanács (továbbiakban: Bt.) által kiadott szankciók

⁶ Felosztás Horváthy Balázs és Nyírcsák Adrienn cikke alapján: HORVÁTHY Balázs – NYIRCSÁK Adrienn: Szankciópárbaj az Európai Unió és Oroszország között I.: A jogi keretek. <https://hpops.tk.hu/blog/2014/10/szankcioparbj-az-europai-unio-es-oroszorszag-kozott>

⁷ Igaz, e rendeletnek is volt előzménye, ld. 467/2001/EK tanácsi rendelet.

harmonizálására is születtek uniós jogszabályok, lásd például az 1990-es iraki–kuvaiti helyzetre válaszul meghozott 1990. augusztus 8-i 2340/90/EGK tanácsi rendeletet, amelynek alapja az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 661. (1990) sz. határozata volt. Mindezekből látható, hogy az uniós, illetve korábban közösségi jogalkotás az ENSZ Bt. szankciós rendeleteit kvázi implementálva, már korábban is bevezetett szankciókat, akár állami szereplőkkel szemben is.⁸

2014. március 17-én az Európai Unió Tanácsa elfogadta az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatti korlátozó intézkedésekről szóló 269/2014/EU Rendeletet.⁹ A Rendelet elfogadásának előzménye a 2014-es Krími válság, amely során az addig Ukrajnához tartozó Krím-félszigeten orosz támogatással és beavatkozással kikiáltásra került a Krími Autonóm Köztársaság. A Rendelet preambulum része kimondja, hogy az Unió határozottan elítéli, hogy az Oroszországi Föderáció indokolatlanul megsértette Ukrajna szuverenitását, s ezzel összefüggésben hivatkozással az EUMSZ 215. cikkére Rendeletet alkot.

3. A Rendelet

Az EUMSZ 215. cikke az EUSZ 29. cikkének felhatalmazása alapján került kialakításra. Az EUSZ 29. cikke értelmében az Európai Unió Tanácsának lehetősége van arra, hogy

„az Európai Unióhoz nem tartozó országok kormányaival, egyes nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal (például vállalatokkal), valamint egyes természetes személyekkel (például terroristákkal) szemben korlátozó intézkedéseket (szankciókat) állapítson meg azzal a céllal, hogy politikájukban vagy tevékenységeikben változást érjen el.”¹⁰

⁸ T-184/95. sz. ügy Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Európai Unió Tanácsa és Európai Közösségek Bizottsága. Az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága 1998. április 28-i ítélete.

⁹ Jelen írásban: Rendelet, szankciós rendelet.

¹⁰ Az uniós szankciók általános kerete. Elérhető: <https://tinyurl.com/52w4dsp9>

Az EUMSZ 215. cikke pedig ennek az EUSZ rendelkezésnek a végrehajtási kereteit adja meg.¹¹ Miszerint a Tanács elfogadhatja az EUSZ 29. cikke alapján hozott határozatok végrehajtásához szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy ezeket egységesen alkalmazzák az összes uniós tagállamban.

Az Alapító Szerződésbe¹² foglalt felhatalmazás alapján tehát megalkotásra került 2014-ben a jelen írás alapjául szolgáló 269/2014/EU Rendelet, amely I. számú melléklete egy nyílt (vagyis bővíthető) lista azokról a szereplőkről (akár természetes személyekről), akiknek a Rendelet 2. cikke alapján a vagyonát be kell fagyasztani. Illetve a 2. cikk (2) bekezdése értelmében, akik részére „nem bocsátható rendelkezésre – sem közvetlenül, sem közvetve – semmilyen pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás”. A Rendelet 1. cikkének magyarázó rendelkezései definiálják az f) pontban a pénzeszközök befagyasztását:

„a pénzeszközök bármilyen mozgásának, átutalásának, módosításának, felhasználásának, az azokhoz való hozzáférésnek, illetve bármiféle olyan kezelésének a megakadályozása, amely bármilyen változást eredményezne a pénzeszközök mennyisége, összege, elhelyezkedése, tulajdonlása, birtoklása, jellege, rendeltetése tekintetében, vagy más olyan változást okozna, amely lehetővé tenné a pénzeszközök felhasználását, ideértve a portfóliókezelést is”.

A Rendelet területi és személyi hatálya a 17. cikkben található, amely alapján:

„E rendeletet alkalmazni kell:

- a) az Unió területén, a légterét is ideértve;
- b) a valamely tagállam joghatósága alá eső bármely légi vagy vízi jármű fedélzetén;
- c) minden olyan, az Unió területén vagy azon kívül tartózkodó személyre, aki valamely tagállam állampolgára;
- d) bármely tagállam joga szerint létesített vagy letelepedett jogi személyre, szervezetre vagy szervre az Unió területén belül vagy kívül;

¹¹ Erről bővebben: KENDE Tamás – JENEY Petra – SZŰCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, ORAC, 2022. 5.3.1.6. fejezet.

¹² Európai Unióról szóló szerződés (jelen írásban: EUSZ), Európai Unió működéséről szóló szerződés (jelen írásban: EUMSZ).

- e) a teljes egészében vagy részben az Unión belül üzleti tevékenységet folytató bármely jogi személyre, szervezetre vagy szervezetre”.

A fentiek alapján tehát definiálásra került, hogy az uniós szankciós rendeletet milyen személy kör, milyen vagyoni viszonyaira szükséges alkalmazni, definiálásra került továbbá a Rendelet megalkotásának jogalapja, valamint annak eredete. Lényeges továbbá megemlíteni, hogy az uniós jogalkotási mechanizmus alapján 2022. február 21-én – figyelemmel a nemzetközi helyzetre – az unió módosította a szankciós rendeletet a Tanács 2022/236 Végrehajtási Rendelettel, majd további számos szankciós csomaggal.

A szankciós rendelet időbeli hatályával kapcsolatban a 14. cikk (4) bekezdésében foglaltak irányadók, miszerint:

„Az I. mellékletben foglalt jegyzéket rendszeresen és legalább tizenkét havonta felül kell vizsgálni.” Kérdés marad azonban, hogy pontosan milyen időbeli hatályt szab a szankciós rendelet a hatálya alá eső vagyonelemek befagyasztására. Ez kifejezetten érdekes lehet egy dematerializált értékpapír esetén, ahol az éveken át befagyasztott vagyon (illetve az azt kezelő) nem tud reagálni a piaci árfolyam esések és a gazdasági változásokra, így akár ezek az értékpapírok teljesen el is értéktelenedhetnek.¹³

4. Jogorvoslat

Az időbeli hatály kérdését továbbra is fenntartva szintén érdekes megvizsgálni a szankciós rendeletet, illetve a teljes mechanizmust a jogorvoslat szempontjából. Ez alatt azt értem, hogy a szankcióval érintettnek milyen lehetősége van jogorvoslattal élni, kihez fordulhat, illetve biztosított-e a tisztességes eljáráshoz, illetve a hatékony jogorvoslathoz való jog.¹⁴

¹³ Vajon itt az alkotmányos védelem uniós eszközei megfelelnek-e a Téglási András által leírtaknak? Vagyis, az uniós megoldás az EJEE fényében is alapjogkonform? Ld. TÉGLÁSI András: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlata, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017., 2. Különszám, 591–603. Ez a kérdés különösen érdekes az uniós jogszabály tagállami végrehajtásában, hiszen itt a tagállamok egyéb nemzetközi alapjogi dokumentumok által is kötve vannak (ld. pl. EJEE és Lános Petra lentebb hivatkozott tanulmánya).

¹⁴ Abban a tekintetben, ahogyan ezt megtaláljuk az uniós alapjogi gondolkodásban ld. bővebben TÉGLÁSI András: *A szociális jogok alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális*

Szeretném kiemelni, hogy az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése elismeri az „Európai Unió Alapjogi Chartájának a 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket”, valamint kimondja, hogy „e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”. Tehát az Alapjogi Charta az uniós jogban alkalmazandó,¹⁵ így a 47. cikkben foglalt hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot is.¹⁶ Itt első ránézésre észlelhető egy összeütközés, hiszen az EUMSZ 275. cikke alapján „(a)z Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében. Vagyis látszólag az egyetlen jogorvoslati út a rendelet belső eljárásrendje a 14. cikk (3) és (4) bekezdésében, ez alapján a Tanács a határozat közlésével lehetővé teszi, hogy a szankciós listára (I. melléklet) felkerülő személy észrevételt nyújtson be. Ennek az észrevételnek (illetve érdemi bizonyítéknak, amennyiben ilyet nyújtanak be) a fényében, a Tanács felülvizsgálja a határozatát és értesíti döntéséről az érintettet. Ebből önmagában nem feltétlenül következik, hogy az eljárás alapjogi értelemben is megfelelő, vagyis, hogy a 47. cikkben foglaltaknak megfelel az eljárásrend¹⁷. Ennek a tagállami aspektusait majd a későbbiekben elemzem.

Ezt a - nevezük belső - jogorvoslati mechanizmust azonban kiegészíti az EUMSZ 263. cikkében megjelenő külső, vagyis bírósági jogorvoslati rendszer is. Az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdése alapján ugyanis a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló keresetekre kiterjed az uniós bíróság joghatósága. Lényegében közvetlen keresetösségi jog áll fenn perjogi értelemben, C-72/15. számú ügyben is világossá vált. Ezen túlmenően számos egyéb jogeset található meg az uniós bíróság joggyakorlatában, azonban érdekes, hogy sok esetben e döntésekről – a személyes adatok védelmét

biztonság alapjogi védelmére. Budapest, Ludovika, 2019. 257.

¹⁵ Ennek korai megjelenését a bírói jogfejlesztésen túl észlelte Téglási András is. TÉGLÁSI András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 2010/4. 26.

¹⁶ Ld. bővebben GÁRDOS OROSZ Fruzsina: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere és az Emberi jogok Európai Bírósága – a kettős európai alapjogvédelem és a magyar alkotmányjog: A kettős európai alapjogvédelem és a magyar alkotmányjog. *Jog Állam Politika*, 2011/4. 82.

¹⁷ FAZEKAS Flóra – PAPP Mónika: Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra. In: VARJU Márton – FAZEKAS Flóra – BARTHA Ildikó – PAPP Mónika (szerk.): *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában. Ünnepi tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021. 68.

vélhetően előtérbe helyezve – meglehetősen kevés adat áll nyilvánosan rendelkezésre. Bár bizonyos esetekben meglehetősen nagy sajtóvisszhangot is kapnak az esetek lásd Európai Unió Törvénytár 131/16. sz. sajtóközleménye Arkady Rotenberg orosz üzletember ügyében, akinek a vagyonát pont a jelen írásban taglalt szankciós jogalkotás egyik legelső hulláma érintette.

Összefoglalva: az uniós bíróság előtt az EUMSZ megnyitja a közvetlen ke-
reshetőséget magánszemélyek és szervezetek részére is. Ezzel párhuzamosan viszont meg kell vizsgálni, hogy tagállami szinten milyen kérdések merülnek fel.

5. Szankciós rendeletek tagállami alkalmazás

Az EUSZ előírja, hogy a közös kül- és biztonságpolitikai kérdésekben „(a) tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek az uniós álláspontoknak”. A hazai példát elemezve a következőket lehet összefoglalni. Az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvény (a továbbiakban: Kit., törvény) állapítja meg a szabályokat hazai jogalkalmazó részére a szankciós jogalkotás végrehajtására. Nem kitérve a részletekre, az EU/ENSZ által elrendelt intézkedésekre a végrehajtása során ezt a törvényt (Kit.), illetve a Vht.¹⁸ és az Avt.¹⁹ rendelkezéseit kell alkalmazni.

Ebből már látható, hogy főként eljárási szabályokat állapít meg a Kit. a különböző végrehajtási eljárásjogi szabályok felhívásával.²⁰ Az uniós szankciós jogalkotás a vagyon „befagyasztása” kifejezést használja, amelyet a Kit. a befagyasztandó vagyonon „zárlatot rendel el” fordulattal ültet át. Külön érdekes megvizsgálni, hogy a magyar jogban a befagyasztás szót nem alkalmazza a jogalkotó, hanem a jobban megfogható zárlat elrendelését hívja fel. A „zárlat” megfogalmazással kapcsolatosan érdekes, hogy vajon itt egy *sui generis* jogintézményről van szó, (azzal, hogy a Kit. szerint a zárlatot az Avt. alapján az adóhatóság hajtja végre), vagy a Vht. zárlatra (mint biztosítási intézkedésre) vonatkozó szabályait kell itt is alkalmazni? A Vht. a fentiek szerint háttérjogszabálya a Kit.-nek, csakúgy, mint az Avt. A zárlat Vht. szerinti definíciója is

¹⁸ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (jelen írásban: Vht.).

¹⁹ Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (jelen írásban: Avt.).

²⁰ Külön érdekes, hogy nem hivatkozza a Kit. a büntetőeljárás törvényt, illetve esetlegesen a büntetés végrehajtási törvényt, tehát a szankciók még dogmatikailag sem tekinthetők büntetőjogi joghátránynak.

érdekes, hiszen a Vht. 194. § (2) szerint az ingatlan zárlatát zár alá vétellel is meg lehet tenni. A zár alá vételt az (önálló bírósági) végrehajtó fogja elvégezni, főleg abban az esetben, ha „valószínű, hogy az adós a lefoglalt ingóságot nem fogja megőrizni”. Így tehát érdemes megvizsgálni az Avt. szabályozási környezetét, amely azonban, ha biztosítási és ideiglenes biztosítási intézkedések körében alkalmazott zárlat jogintézményét tekintjük irányadónak, akkor a Vht. előbb elemzett szabályaira utal vissza²¹.

Összefoglalóan meg kell állapítani, hogy a magyar (vagyis tagállami) eljárásrend egy, az uniós jogszabályon, mint jogalapon alapuló végrehajtási szabályrendszer. Kérdés, hogy a magyar eljáró bíróságnak (illetve a hatóság-nak) mit kell vizsgálnia, illetve meddig terjed a vizsgálati hatásköre. Annak megállapítása, hogy egy vagyonelem felett a tényleges hatalmat ki gyakorolja, kontradiktórius eljárással oldható meg, amelyben a szankcióval érintett is bizonyíthat, illetve ellenbizonyíthat. Joggal merül fel a kérdés, hogy ez megvalósul-e tagállami szinten, azonban erre csak a jogesetek nyilvánosságra kerülése, illetve az esetlegesen később meghozott bírósági döntések elemzésével lehet megnyugtató választ adni, így végső soron ennek a problémának a feloldására jelen tanulmány nem vállalkozik, de a problémát a jövő – háború utáni – időszakra felveti és fenntartja.

6. Alapjogi érintettség

A fenti kérdésfelvetéssel kitekintő jelleggel érdekes megvizsgálni, hogy az uniós szankciós rendeleten, mint jogalapon alapuló tagállami (esetünkben a magyar) végrehajtási jogszabály, pontosan milyen beavatkozást is jelent a szankciós rendelettel érintett személy alapjogaiba.

A következőkben egy hipotetikus példán keresztül kívánom felvetni a szankció rendelet tagállami végrehajtásának alapjogi kérdéseit. Amennyiben egy szolgáltató olyan adatot, tény, körülményt észlel, amely alapján pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés alanya Magyarország területén a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés hatálya alá eső pénzeszközzel vagy gazdasági erőforrással (a továbbiakban: vagyon) rendelkezik, akkor a Kit. alapján erről bejelentését kell tennie a hatóságnak.²² Az észlelést követően a szolgáltató meg-

²¹ Ld. Avt. 95. § (2) bekezdés.

²² Itt részletszabály, hogy a Kit. előírja, hogy a szolgáltató kijelöl egy kapcsolattartó személyt is, aki a hatóság felé eljár. Kit. 4. § (2) bekezdés.

teszi a bejelentését a hatóság felé, aki ezt igen rövid – négy napos – határidővel megvizsgálja. Amennyiben a vizsgált alany valóban a szankciós szabályok alá tartozik jelzi ezt a bíróság,²³ illetve a miniszter, a cégbíróság és adott vagyoni nyilvántartást vezető illetékes szerv (amennyiben van ilyen) felé. Ezt követően a bíróság egy nemperes eljárásban rendeli el a fentebb említett zárlatot.

A bírósági nemperes eljárással kapcsolatban felmerül, hogy pontosan milyen eljárási szabályok mentén és milyen jogalapon történik, illetve, hogy a magyar Alaptörvény alapjogi kitételei miként érvényesülnek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja külön érdekes, hiszen alapvetően ezen eljárások – a perrendtartások szerinti bizonyítás, illetve ügyféli jogok megtartottsága kapcsán – meglehetősen problémások lehetnek.²⁴ A nemperes eljárásokban ugyanis függetlenül az egyszerűsített és a kontradikciót sokszor háttérbe szorító eljárási szabályoktól az Alaptörvényben (és a nemzetközi dokumentumokban) biztosított alapjogokat meg kell tartani. Egy nemperes eljárásban tehát, ugyanúgy figyelemmel kell lenni az alapjogokra még akkor is, ha esetleg történetileg más jogterületen alakult ki az érintett alapjog védelme, lásd itt hivatkozott ügyben az ügyféli jogok figyelembevételének követelményét egy polgári nemperes eljárásban.

Külön érdekes eset, ha egy, a szankciós rendelet alá tartozó alany olyan jogi aktust szeretne elvégezni, amely a már meglévő, adott esetben befagyasztott vagyont nem befolyásolja. Hipotetikus példaként egy ilyen, a szankciók alá eső alany egy közjegyzői nemperes eljárásban lesz érintett, például hagyatéki ügyben. Ebben az esetben az Országos Közjegyzői Kamara által kiadott, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésével és megakadályozásával kapcsolatos feladatokról 1/2021. (VI. 7.) MOKK szabályzat szerint, a közjegyző az ügyfél szankciókkal érintett mivoltáról való tudomásszerzést követően értesíti a hatóságot, majd a Kit.-ben leírtakkal összhangban négy napig nem végezhet cselekményt az ügyben, azonban – ha egyéb értesítés nem érkezik – az ötödik napon elvégezhető a cselekmény.²⁵ Ezzel kapcsolatban felmerül az a kérdés, hogy ugyan a szankciós jogalkotás következetesen a szankció alá eső vagyonról beszél, azonban annak elbírálására, hogy a vagyon valóban a szankciók alá esik-e, már szűkebbek az eljárási szabályok. Értem ezalatt, hogy a fentebb említett hagyatéki ügyben előfordulhat, hogy bár a hagyatéknak meg-

²³ Adott vagyon fekvése szerinti törvényszék, ld. Kit. 5. § (1) bekezdés b) pont.

²⁴ Ld. pl. 3434/2023 (X. 25.) AB határozat, kiemelt figyelemmel Patyi András párhuzamos indokolására.

²⁵ Illetve amennyiben azonnali közreműködést igényelne az ügy, akkor a közreműködést meg kell tagadnia a közjegyzőnek. 1/2021. (VI. 7.) MOKK szabályzat 21. § (4) bekezdés.

nyílásával jogilag átszáll az örökösre a hagyaték, azonban az érintett személye szerint is kiterjed a szankciós jogalkotás hatálya ezekre a (majd a hagyatékátadó végzésben átadásra kerülő) vagyonelemekre, ha a hatóság ilyen tartalmú jelzést küld a közjegyző felé. Itt már belép a bírósági nemperes szak is, hiszen, ha a hatóság tudomására jut, hogy bizonyos vagyon a szankciók alá esik, akkor a bíróság fogja a zárlatot elrendelni. És ezzel vissza is lehet térni a bíróság Kit. szerinti nemperes²⁶ eljárására, hiszen a korlátozás, illetve zárlat itt kerül elrendelésre. Viszont fennáll a kérdés, hogy a hatóság mi alapján különíti el, hogy mely vagyonelemekre szükséges zárlatot elrendelni? Fontos kiemelni, hogy az uniós szankciós szabályozás is ismeri a mentesítés lehetőségét, amennyiben bebizonyosodik, hogy a vagyon, vagyonelem nem tartozik a szankciós rendelet hatálya alá, vagy az érintett személye nem megfelelően került azonosításra (tehát itt van elkülönítési lehetőség, de ez is inkább a személyhez kapcsolódik). Ezt az esetkört jelen írásban csak részben kívánom vizsgálni, hiszen sokszor egy eljárási hiba, illetve elírás, nem megfelelő felderítettség okán kerül be téves személy a szankció mellékletben.

Az alapjogi érintettséget két szinten lehet elemezni²⁷ a szankciós jogalkotás területén, egyrészt a tagállami szinten, másrészt az uniós szinten.

Az uniós szinten fel kell vetni, hogy a szankció alanyának jogai és jogorvoslati lehetőségei vannak az észrevételezésre, illetve a jogorvoslatra. Fontos azonban kiemelni, hogy végső soron a jogalapot az unió egyoldalúan meghozott aktusa, vagyis a szankciós rendelet adja, amely jogszerűségét az uniós bíróság nem vizsgálhatja, hiszen ez a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozik, ahol a luxemburgi bíróság joghatósága kizárt. Tehát ebben a helyzetben nincs uniós alapjogi bíróság, amelyik magának a jogi aktusnak az alapjogsértő jellegét vizsgálhatná generálisan. Ezzel szemben speciálisan az egyes esetekben a közvetlen keresetelési jog biztosított, így álláspontom szerint uniós szinten alapjogi szempontból aligha kifogásolható a rendszer.

²⁶ Okkal merül fel itt a kérdés, hogy vajon ebben a nemperes eljárásban értelmezhető az előzetes döntéshozatali eljárás? OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata*. 1. köt. Budapest, CompLex, 2008. 1480–1483.

²⁷ Jelen írás kereteit szétfeszítené egy harmadik elemzési szempont, azonban itt említem, hogy a kérdést érdemes lehetne megvizsgálni az egyéb nemzetközi alapjogi dokumentumok tükrében is (ld. pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye), azzal együtt, hogy az EJEE és az EU viszonyrendszerének kérdéseit Lánkos Petra már korábban is felvetette: LÁNCOS Petra Lea: *A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról*. *Pázmány Law Working Papers*, 2015/1.

Ezzel szemben a tagállami, kiemelten a magyar eljárásrendet vizsgálva, felvetődik a kérdés, hogy az uniós jog szupremáciájának²⁸ elve meddig terjed? A Kit.-ben szabályozott bírósági nemperes eljárásban a jogalap az alapjog korlátozásra az uniós szankciós rendelet. Azonban miként tudja vizsgálni a tagállami bíróság, hogy az adott alany, illetve vagyonelem valóban a szankciós rendelet hatálya alá tartozik-e? Mi biztosítja azt, hogy a szolgáltatók, illetve a hatóság el tudja különíteni a szankciós rendelet hatálya alá tartozó alany olyan vagyont, amely a szankciók alá tartozik? És a vagyon definíciója miként alakul, hiszen bizonyos esetekben a közvetlen és a közvetett ráhatást is vizsgálni kell. Illetve a tulajdoni várományok esetében miként alakul a szankciós rendelet hatálya alá tartozás?

Elsőként a jogorvoslathoz való jogot vizsgálva a Kit. szerinti nemperes eljárás vonatkozásában arra a következtetésre jutunk, hogy a hazai jogorvoslati út meglehetősen szűk. A Kit. külön fejezetben rendelkezik a jogorvoslatról és a mentesítésről, azonban ez kifejezetten az olyan személyekre vonatkozik, akik úgy kerülnek a Kit. hatálya alá tartozó eljárásba, hogy végső soron nem esnek a szankciók alá. Ez tehát nem a jogalap tekintetében ad lehetőséget a vitatásra, hanem inkább egy hibás aktussal szembeni jogorvoslati jogként értelmezhető, amelyre az uniós jog is lehetőséget ad, azonban itt a Kit. visszautal a Vht. szabályaira, s ezeket hívja fel a jogorvoslat körében.²⁹ A mentesítés körében a Kit. kifejezetten abban az esetben engedi a mentesítést, amennyiben a korlátozó, vagyont befagyasztó aktus ezt engedi. Tehát a Kit. szerinti eljárások visszautalnak az uniós aktusra közvetlenül. Ez következik az Európai Unióra átruházott hatáskörök elvéből is,³⁰ hiszen a közös kül- és biztonságpolitika átruházott hatáskör, bár kifejezetten érdekes, hogy a szuverén tagállamok saját külpolitikájával milyen viszonyban áll.³¹

Kérdés tehát, hogy a bírósági nemperes eljárásban meghozott végzés ellen vajon milyen módon biztosított a jogorvoslat, ha egyáltalán van ilyen. Abban az esetben, ha az alany nem esik a szankció alá, akkor a jogorvoslati jog Kit. által biztosított, hiszen a bíróság nemperes végzése ezek szerint itt egy fellebbezhető

²⁸ Ld. ERDŐS Gabriella – ÖRY Tamás – VÁRADI Adrienn: *Az Európai Unió adójoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 1.5.2. fejezet.

²⁹ Kit. 11. §.

³⁰ PAPP Mónika – VÁRNAY Ernő: *Az Európai Unió joga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 2.1.5. fejezet.

³¹ CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Szuverenitás. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) 2020. 79–86. <http://ijoten.hu/szocikk/szuverenitas>

végzés, illetve a Vht. szerinti jogorvoslati út biztosítandó. Ez, analóg módon értelmezve, a Vht. 190. § (3) bekezdése szerinti fellebbezés, amelynek halasztó hatálya nincs. Bár külön érdekes, hogy ez a bírósági nemperes eljárás a végrehajtás foganatosításával kapcsolatos-e, hiszen maga a vagyon befagyasztását az uniós rendelet írja elő, a tagállam csak foganatosítja. Bár ebben az esetben a Vht. 218. § (1) bekezdése is megnyitja a fellebbezési jogot, viszont ez sokkal inkább a végrehajtási kifogás irányába tereli el a fókuszot.

A Kit. szerinti nemperes eljárásban a bíróság végzése elleni jogorvoslat tehát kimerül abban az esetben, ha az érintett nem tartozik a szankciós jogszabály hatálya alá. Viszont itt fontos kiemelni, hogy a Kit. szerinti jogorvoslat kifejezetten az érintett személyére vonatkozik, a vagyonra nem. A vagyonra a mentesítés szabályait kell alkalmazni, azonban itt kell kitérni arra, hogy hogyan lehet megállapítani, hogy a vagyon szankció alá tartozik-e és itt biztosított-e a jogorvoslat.

Álláspontom szerint itt lép be az uniós jog alapján való kereshetőségi jog, hiszen a mentesítés körében a Kit. kizárólag arra ad lehetőséget, hogy abban az esetben mentesíthet a bíróság, ha a jogi aktus lehetővé teszi. Kérdés, hogy lehet-e vizsgálni bírósági szinten, hogy a vagyon egy része, illetve egésze, pontosan miként tartozik a szankció alá? Vagy a megoldás, hogy mivel előzetes szűrőként a hatóság jár el, akkor, ha a hatóság megállapítja, hogy a bejelentéssel érintett vagyon nem tartozik a szankció alá, következésképpen nem terjesztendő bíróság elé, így fel sem merül, hogy indokolatlan korlátozás alá esne vagyonelem³². Ebben az esetben viszont érvényesül-e a teljes bírói felülvizsgálat elve?³³ Hiszen, ha a hatóság megállapítja, hogy a vagyon szankció alá tartozik, akkor kéri a bírósági nemperes eljárásban a zárlat elrendelését, amely ellen csak akkor tud jogorvoslattal (illetve sikeres jogorvoslattal élni) az érintett, ha nem szerepel a szankciós listán a személye. Tehát nem különülhet el a tagállami végrehajtásban a szankció alá eső vagyon a szankció alá nem eső vagyontól? Ez a kérdés viszont már alapjogi érintettségű, hiszen így a tagállami teljes bírói felülvizsgálat nem biztosított.³⁴ A feloldás lehet az uniós bíróság előtti kereshetőségi jog, hiszen

³² A magyar Alkotmánybíróság és a strasbourgi esetjog is ismeri, hogy mindkét bíróság szerint az államnak, illetve a jogalkotónak kell bizonyítania azt, hogy milyen közérdekből kerül sor a tulajdonhoz való jog korlátozására, és azt is, hogy a korlátozás mértéke arányban áll az elérni kívánt előnyökkel. ORBÁN Endre: A hazai és a strasbourgi tulajdonvédelem közelítésének lehetőségei. *HPOPs Blog*. <https://hpops.tk.hu/blog/2016/09/a-hazai-es-a-strasbourgi>

³³ FAZEKAS–PAPP i. m. 78.

³⁴ Itt vajon lehetséges a strasbourgi Bírósághoz fordulni és a tulajdonhoz való jog sérelmét, illetve a fair eljáráshoz való jog sérelmét valószínűsíteni? Az EJEB vizsgálta már uniós jogi

így közvetlen keresettel élhet a szankcióval érintett személy, amely jogorvoslati eljárásban az uniós bíróság vizsgálhatja, sőt vizsgálja a vagyon elemeit is.

7. Az orosz ellenszankciók

Jelen írás teljességéhez hozzátartozik az uniós szankciós jogalkotásra válaszul létrehozott orosz jogi környezet. Az Unió és az Orosz Föderáció között történelmileg meglehetősen szoros gazdasági együttműködés volt, azonban az uniós szankciók hatására ez lényegesen visszaesett.³⁵ A fentebb említett uniós rendszer egyoldalúan ugyan, de az elemzett rendszert alkalmazza, amelynek a lényege, hogy a szankciós listára került érintettek meghatározott uniós joghatóság alatt álló vagyonelemeit befagyasztják. Ahogyan a bevezető részben is jelzésre került, a szankciós jogalkotási módszertanok közül hármat különíthetünk el, amelyeket az Unió alkalmaz is, erre reakcióként az orosz fél is bevezetett intézkedéseket. Ezen intézkedések célja elsődlegesen a szankciók gazdasági hatásainak enyhítése, lásd például Oroszországi Föderáció Ipari és Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott, valamint az orosz kormány által 2022. március 29-én elfogadott 506. számú rendelet, amely kifejezetten a szankciók megkerülését segíti elő. Ezeket a gazdasági intézkedéseket fontos környezetükben is elemezni, hiszen rendelkezésre áll a 2023. évi orosz külpolitikai koncepció, amely kilenc alfejezeten keresztül taglalja az orosz külpolitika céljait. Itt külön ki kell emelni Bernek Ágnes elemzéséből,³⁶ hogy a korábbi 2016-os koncepció még foglalkozott Ukrajnával, azonban a 2023-as még csak nem is említi. Az itt hivatkozott elnöki rendelet mellett még további számos jogi aktust hozott az Orosz Föderáció annak érdekében, hogy az uniós és egyéb szankciók hatását csökkentse. Külön érdekes lehet, hogy ezt a válaszlépést az egységes külpolitikai koncepcióval milyen viszonyban kell elemezni, vagyis röviden összefoglalva, az ukrajnai háborús helyzet és annak gazdasági hatásai már az orosz oldalon előre felmért mechanizmusok voltak-e a 2023-as külpoli-

hátterét egyes jogi aktusoknak ld. DRINÓCZI Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJE). *Jogtudományi Közöny*, 2013/9. 448., 34. lj.

³⁵ Ld. bővebben CSEHES András – KUTASI Gábor – SZÓLÁTH Ákos – SZŰCS Petra: Hogyan hatnak a szankciók Oroszországra, és hogyan védekezik ellenük? *Külügyi Szemle*, 2023/2. 53–57.

³⁶ BERNEK Ágnes: Az Oroszországi Föderáció legújabb (2023. március 31-én jóváhagyott) külpolitikai koncepciójának geopolitikai elemzése. *Eurázsia Központ Elemzések*, 2023/38.

तिकai, külgazdasági koncepció elkészítésekor, vagy jelenleg a 2022-es korlátozó szankciók hatását utólag befolytolni próbáló rendelkezések sorozatát láthatjuk.³⁷

Az orosz belső jogszabályok, elnöki rendeletek alapjogi aspektusainak elemzése mellett külön fontos lenne megvizsgálni, hogy az orosz területről kivonuló magáncégek vagyonelemei milyen sorsra jutottak, figyelembe véve azt is, hogy végső soron önszántából hagyta el igen sok társaság (magáncég) az Orosz Föderációt. Mindez azonban túlmutat jelen íráson.

Alapjogi szempontból mindenestre kérdéses, hogy a vagyon „befagyasztás” tagállami és uniós végrehajtásával kapcsolatos, felvetett kérdések érdemben valaha megválaszolásra kerülhetnek-e. Az uniós kül- és biztonságpolitikai érdek, mint a tagállamok közös érdeke igazolható. A valóságos kérdés tehát inkább az, hogy vajon az unióra átruházott hatáskörök esetén milyen módon kell értelmezni a tagállami végrehajtásban az eljárási alapjogok biztosítását? Ismert a Német Szövetségi Alkotmánybíróság sokat és sokszor idézett Solange II ítélete, amely alapján, ha a tagállami alapjogvédelem szélesebb védelmi rendszert biztosít, akkor szükséges megvizsgálni az uniós és a tagállami jogi környezet egymásra hatását.

Az uniós szankciók tagállami végrehajtása alappal vet fel számos alapjogi kérdést, miközben vitathatatlanul azonosítható a biztonság mint közös érdek, mint az esetleges alapjogkorlátozást legitimáló érdek. Az uniós „szankciópolitikában” képviselt közérdek nyilvánvalóan sérthet magánérdeket, az alapjogi garanciák fókuszban tartása, megvizsgálása, monitorozása azonban nem mellőzhető az eljárások részleteiben. Mai dilemmáinkra teljeskörűen vélhetően csak a háború végét és a szankciók feloldását követően kaphatunk majd megnyugtató válaszokat.

³⁷ Bővebben Deák András 2023-ban megjelent elemzése: DEÁK András György: Az Oroszország elleni szankciók első éve és kitekintés 2023-ra. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet – Elemzések*, 2023/5.

SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI MEGÁLLAPODÁSOK AZ UNIÓN KÍVÜLI ÁLLAMOKKAL

Európai uniós jövőkép

MÉSZÁROS Árpád*

1. Bevezetés

A szociális biztonsági koordináció terén, az uniós jog hatálya alá nem tartozó személyek esetében a szabályozási környezet egyrészt a nemzeti társadalombiztosítási szabályok, másrészt a harmadik országokkal megkötött két- vagy többoldalú megállapodások útján jön létre. Az uniós tagállamok több mint 350 kétoldalú szociális biztonsági egyezményt kötöttek, ezek között nincs két egyforma és nem tudnak egységes, mindenkire nézve azonos jogokat biztosító rendszerként működni.¹ Ennek egyik oka, hogy ezen egyezmények megkötése fő szabály szerint jelenleg tagállami hatáskörbe tartozik.

Ugyanakkor az Európai Unió (EU) is jelentős feladatnak tekinti a harmadik országokkal való együttműködést és széles körben vizsgálja, hogy intézményrendszere útján esetleg kiválthatná-e a jövőben a kétoldalú megállapodások megkötését harmadik országokkal. A nemzeti szabályozásokat továbbá érdemben befolyásolják a nemzetközi szervezetek által a jogterületen elfogadott eszközök is, általában minimumszabályokkal. Konkrétan a 21 század második évtizedében európai uniós szinten is felmerült a kérdés, hogy képes-e az EU ezeknek a kétoldalú megállapodásoknak a megkötésébe egyrészt érdemben beleszólni, másrészt az EU intézményi hátterével, gazdasági súlyával a tagállamok számára is jobb pozíció elérését, európai elveken alapuló egységesebb szabályozások kialakítását elősegíteni.

* Phd-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem.

¹ MISSOC Analysis 2013/2. External Aspects of Social Security Coordination. MISSOC Secretariat, November 2013. 3. [a továbbiakban: MISSOC (2013)].
https://www.missoc.org/documents/archive/analysis/2013_analysis-2_EN.pdf

A mai napig még elméleti kérdés megválaszolásában kirajzolható egy vagy több, a gyakorlatban várható fejlődési modell. Ennek keretében lehetséges uniós tárgyalási keretrendszert és uniós szintű megállapodás modellt, vagy a nemzeti érdekek mellett az uniós kötelezettségeket biztosító bilaterális modellegyezményt és tárgyalási érvanyagot is akár kialakítani. Fontos kérdés azonban, hogy mennyiben találkozik a tagállamok akaratával az ilyen európai szinten vezérelt megoldások előterjesztése és elfogadása, ez mennyiben lehet reális. Mert az erre e kérdésre kapott válasz nélkül ez a nagyon is gyakorlati jelentőségű kérdés végleg megmarad elméletinek, azaz lényegében könnyen jelentőségét veszti.

A tanulmány célja azoknak az uniós folyamatoknak a feltérképezése, amelyek az uniós fellépések megerősítését és a tagállamok együttműködését célozták meg a szociális biztonsági koordináció külső dimenziója tekintetében az elmúlt közel másfél évtizedben, továbbá – figyelembe véve a szakirodalmi megfontolásokat is az uniós és más releváns nemzetközi szerződések és dokumentumok mellett – e célok elérésének és megvalósításának realitását vizsgálja meg.

2. A szociális biztonsági koordináció külső dimenziójának helyzete a vizsgált időszak kezdetén

A szociális biztonság területén illetékes európai uniós, latin-amerikai és karibi miniszterek és magas rangú felelősök 2010 májusában, Alcalá de Henaresben rendezett találkozója tekinthető a szociális biztonság külső dimenziójának összehangolására irányuló uniós szintű erőfeszítések politikai szintű kiindulópontjának.²

Az összehangolási igény szakmai okai jelentős mértékben két alapvető szabályozási terület hiányosságaira vezethetők vissza, így:

- Nincs két egyforma szerződés, mert azokat ad hoc alapon kötik,³ a kölcsönösség elvén alapulnak és a két szerződő fél szociális biztonsági rendszereihez igazodnak mindig;⁴ továbbá minél közelebb van földrajzilag a harmadik ország, annál több szociális biztonsági jogot tar-

² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az uniós szociális biztonsági rendszerek koordinációjának külső dimenziója (COM(2012) 153 final) HL C 11, 2013.1.15., 71–76. o. [A továbbiakban: EGSZB (2012)] 3.7. pont.

³ Pauline MELIN: *The External Dimension of EU Social Security Coordination Towards a Common EU Approach*. (Studies in EU External Relations, 15) Leiden–Boston, Brill–Nijhoff, 2019. 307.

⁴ Ld. uo. 308.

- talma a kétoldalú megállapodás (több ellátási formára terjesztve ki a hatályát), minél távolabbi földrajzi elhelyezkedésű a harmadik ország, annál jelentősebbé válik a gazdasági szempontok előtérbe helyezése (pl. alkalmazandó jog meghatározása, kiküldetés szabályozása).⁵
- Másrészt az EU szintjén kezelt szabályozási megoldások sem minden tekintetben teljességgel koherensek (lásd pl. a harmadik országok állampolgárainak tartózkodását szabályzó irányelvi rendelkezések különbségei⁶ vagy a harmadik államokkal EU szinten kötött társulási, együttműködési megállapodások szabályai). Közös jellemzőjük, hogy egyik uniós norma sem képes a külső dimenzió tekintetében az európai uniós állampolgárok védelmét akár a legalapvetőbb szinten biztosítani az EU-n kívül.

Ha ezeknek a hiányosságoknak az okait meg akarjuk érteni, be kell látni, hogy bár az EU szociális biztonsági koordinációjának külső dimenziója eszközök sokaságát foglalja magába, de ezek távolról sem egységesek, másrészt legalább kétféle uniós intézkedéstípusra oszthatók: egyoldalú intézkedésekre (döntően irányelvek)⁷ és többoldalú, harmadik országokkal kötött uniós megállapodásokra.⁸

Az EU-val megállapodást kötő országok esetében alkalmazott szabályozók három kategóriája (így (i) a belső piacra hozzáférést biztosító, és így lényegében az uniós szociális biztonsági jogot biztosító megállapodások: pl. EGT országok; (ii) a közvetlenül alkalmazható szabályokat tartalmazó (pl. Törökország) megállapodások,⁹ továbbá (iii) a külön végrehajtási megállapo-

⁵ Uo.

⁶ Az EU egy sor egyoldalú, csak a mobilitással érintett személyek – döntően az európai uniós munkaerőpiacra való – belépését elősegítő irányelvi szabályt is megalkotott (pl. 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, HL L 155, 2009. 06. 18., 17–29. o.).

⁷ Az Európai Bizottság eredetileg holisztikus megközelítést kívánt alkalmazni a legális mobilitással kapcsolatban, amikor egységes uniós eszközt javasolt a harmadik országok állampolgárainak az EU-ba való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. Ld. MELIN i. m. 305. De ez az elképzelés megbukott, és csak ágazati szintű szabályok születtek. Ld. pl. a kék kártya irányelvet az előző lábjegyzet szerint.

⁸ MELIN i. m. 303.

⁹ „A Sürül ügyben az egyenlő bánásmódról szóló 3. cikk (1) bekezdésének, az Akdas ügyben pedig az ellátások kivételéről szóló 6. cikk (1) bekezdésének közvetlen joghatást biztosított [...] a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseknek közvetlen hatálya van a Krid (az Algériával kötött EMAA esetében), a Gattoussi (a Tunéziával kötött EMAA esetében) és a Kziber (a Marokkóval kötött EMAA esetében)...” MELIN i. m. 305.

dást igénylő Izrael Albánia, Szerbia Jordánia stb. együttműködések) nagyon különböző szabályozási megoldásokat tartalmaznak.

Mindebből azt levezethetjük, hogy a fő különbség a szociális biztonsági koordináció belső és külső dimenziója között az, hogy míg a belső dimenzió szabályait a belső piac megvalósításával összefüggésben hozták létre a személyek szabad mozgásának megkönnyítése érdekében,¹⁰ addig néhány országot érintő kivételtől eltekintve világviszonylatban a külső dimenzió esetében ilyen cél főszabályként nem létezik.¹¹ Fontos továbbá azt is belátni, hogy az uniós szintű szociális biztonsági koordináció külső dimenziója csak a harmadik országok állampolgáiraira összpontosít, míg a belső dimenzió az uniós polgárokra és a harmadik országok állampolgáira egyaránt alkalmazandó szabályokat ír elő.¹² A viszonyosság hiánya miatt az egyenlő bánásmód hiánya a külső dimenzióban mind az irányelvek, mind a megállapodások esetében szembeszökő.

Összességében azonban azt szükséges belátni, hogy jelenleg nemcsak a tagállamok kétoldalú egyezményes kapcsolatai mutatnak alapvető hiányosságot a jogok biztosítása és az érintett személyek jogainak egységes, azonos védelmet biztosító rendszerében, de az uniós szintű fellépések sem felelnek meg ennek az alapvető elvárásnak rendszerszinten.

Léteznek a nemzetközi szervezetek (az ENSZ, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az Európa Tanács) által elfogadott eszközök, ezek többsége a szociális biztonság területén minimumkövetelményeket ír elő, és csak néhány rendelkezik a szociális biztonság koordinációjának minimumkövetelményeiről.¹³ Ezek jelentősége azonban nemcsak elméleti.¹⁴ Így például az Európai Szociális Chartát és az Emberi Jogok Európai Egyezményét az uniós tagállamoknak mindig tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog végrehajtása során.

Mindezért a lehetséges jogi eszközök három szintjének van jelentősége: nemzeti, uniós és nemzetközi eszközök,¹⁵ azonban megállapíthatjuk, hogy jelenleg a szociális biztonsági koordináció külső dimenziója tekintetében ezek együttesen

¹⁰ GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: Személyek szabad mozgása az Európai Unióban. Budapest, Tullius, 2009.

¹¹ MELIN i. m. 305.

¹² Uo. 306.

¹³ Uo. 308.

¹⁴ Ld. pl. Európai Szociális Charta (1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről) és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) a társadalombiztosítás minimális normáiról szóló 102 egyezményének jelentőségét.

¹⁵ MELIN i. m. 302.

sem biztosítanak teljeskörű védelmet sem a harmadik országok állampolgárainak, sem az európai uniós állampolgároknak.

3. A vizsgálat szempontjából releváns mérőföldkövek

3.1. Elméleti és gyakorlati megközelítések

A szociális biztonsági koordináció külső dimenziójának megreformálására irányuló folyamatok szempontjából döntő jelentőségüként két eseményt emelhetünk ki. Az első egy belső indítatású Európai Bizottsági kezdeményezés a 2010-es évtized első feléből és egy a külső körülmények miatt kialakult kényszerhelyzet, amelyben milliók jogait érintő új szabályozási struktúra kialakítása egy harmadik állammal viszonylag rövid idő alatt elengedhetlenné vált az évtized második felében (Brexit). Ennek alapján érdemi vizsgálatot az Európai Bizottság által 2012-ben közzétett közleménye – amely *Az EU szociális biztonsági koordinációjának külső dimenziója*¹⁶ címet viseli – és annak hatása igényel. Gyakorlati megfontolások alapján azonban az sem elhanyagolható, hogy az EU és az Egyesült Királyság közötti Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás (KEM) milyen hatásokat gyakorolhat a jogfejlődésre.¹⁷

A Közlemény kialakításában és utóéletében számos fontos dokumentum vizsgálata segíthet választ adni a feltett kérdésre, hogy reálisan kialakítható-e közös EU-s szintű, a kétoldalú egyezményes kapcsolatok természetes fejlődését kiváltó egységes jogvédelem célzottan magasabb szintjét biztosító EU-s – azon belül is alapvetően intézményi – fellépés, és az azt megalapozó szorosabb tagállami együttműködés.

E tekintetben a legfontosabb mérőföldkövek a következők:

- a Közlemény előkészítését megalapozó szakértői tanulmány,¹⁸
- a Közlemény, amely hangsúlyozza annak fontosságát, hogy

¹⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az uniós szociális biztonsági rendszerek koordinációjának külső dimenziója (COM(2012) 153 final)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0153>

¹⁷ Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-Közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak Írország Egyesült Királysága között, HL L 444. 2020. 12. 31., 14–63. o. (a továbbiakban: KEM).

¹⁸ Bernhard SPIEGEL: *Analysis of Member States' Bilateral Agreements on social security with Third Countries*. European Commission, December 2010. <https://tinyurl.com/bdzh5y56>

- az EU közös stratégiát alkalmazzon a szociális biztonsági rendszerek összehangolásának terén a harmadik országok vonatkozásában, tiszteletben tartva a nemzeti hatásköröket és biztosítva a harmadik országokkal kötött, szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó kétoldalú megállapodások és az uniós jogszabályok szükségése összehangolását és összhangját;
- a tagállamok közötti együttműködés kerüljön megerősítésre, hogy a tagállamok rendelkezzenek ezen a téren a nemzetközi koordinációs politika kialakításához szükséges információkkal és eszközökkel,¹⁹
- az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) Közleményt érintő véleménye és javaslatai,²⁰
- az Európai Parlament Közleményt érintő véleménye és javaslatai,²¹
- a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) véleménye és javaslatai,²²
- a Bizottság által működtetett Mutual Information System on Social Protection mechanizmus (MISSOC) 2013. évi speciális jelentése,²³
- a Tanácsadó Bizottság által létrehozott állandó, évente ülésező tagállami szakértőket tömörítő csoport munkája,
- a Tanácsadó Bizottság által 2014 évben létrehozott ad hoc munkacsoport jelentése,²⁴ amely munkacsoport arra kapott felhatalmazást, hogy végezzen elemzést a jelenlegi és jövőbeli EU harmadik országokkal kötött megállapodásaiban szereplő szociális biztonsági rendelkezések lehetséges tartalmára vonatkozóan, és fogalmazzon meg javaslatokat egy ilyen uniós szabályozási eszköz tartalmára.

¹⁹ Ld. EGSZB (2012) i. m. 1. 1. pontját.

²⁰ EGSZB (2012) i. m.

²¹ Az Európai Parlament 2013. március 14-i állásfoglalása a migránsok integrációjáról, ennek munkaerőpiacra gyakorolt hatásairól és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának külső dimenziójáról P7_TA(2013)0092 – (2012/2131(INI)): <https://tinyurl.com/nccdr7u8> (A továbbiakban: EP vélemény)

²² ILO Office submission to the EESC on the European Commission Communication on The External Dimension of EU Social Security Coordination (COM(2012) 153, 30.3.2012) https://www.ilo.org/brussels/key-documents/WCMS_192866/lang--en/index.htm

²³ MISSOC (2013) i. m.

²⁴ Jelentés a jelenlegi és jövőbeli nemzetközi megállapodásokban foglalt szociális biztonsági rendelkezések tartalmáról. A nemzetközi megállapodásokban szereplő szociális biztonsági rendelkezések tartalmának átgondolásával foglalkozó a 883/2004 Rendelet alapján működő szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó Tanácsadó Bizottság ad hoc csoportjának jelentése 13.10.2014. (A továbbiakban: AHG)

Úgy tűnik azonban, hogy ez a komoly elkötelezettséggel megkezdett munka az évtized második felére kifulladásra, és lényegében a szakértők szakmai kutatási területének fontos, de háttérbe szorult kérdésévé szűkült.

Új lökést a kérdéseknek a szociális biztonság területén napirendre kerülő két nagy kihívás (a 883/2004 Rendelet²⁵ módosításának 2016-os tervezete²⁶ a szociális biztonsági szabályok belső dimenziójának reformértékű fejlesztésére, és a külső dimenziót érintő váratlan, de annál nagyobb hatású BREXIT) közül végül az utóbbi adhatott. Amennyire jelenleg megítélhető, a KEM új szintre emelte a szociális biztonsági koordináció külső dimenziójának szabályozását egy olyan viszonyrendszerben, ahol a mobilitás és a belső piachoz csatlakozás, illetve a személyek szabad mozgása nem érvényesülhet.

3.2. Válaszok keresése arra a kérdésre, hogy mire lenne valóban szükség?

Jogosan merülne fel a következtetés, szükség van/lenne egységes szabályokra és közös európai uniós megközelítésre. Hogy ez miért nem valósult meg eddig, annak jobb megértését szolgálhatja annak felismerése, hogy az EU szociális biztonsági koordinációjának külső dimenziójára vonatkozóan nincs sem elméleti, sem gyakorlati közös megközelítés, és az erre vonatkozó igény is legfeljebb elméleti.²⁷ A vizsgálatok alapján azt látjuk, hogy egy minden partnerrel azonos megoldás kimunkálása még uniós szinten sem realitás. De erősíthető lenne az egységesebb, rendszerszinten történő szabályozás felé történő uniós szintű elmozdulás. Erre fontos példaként mindenképpen ajánlott, hogy az EU prioritásként kezelje a viszonyosság elemeinek beépítését a harmadik országokkal kötött, a szociális biztonság koordinációjára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó

²⁵ 883/2004/EK rendelet a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról. HL L 166, 2004. 4. 30., 1–45. o. (a továbbiakban: 883/2004/EK rendelet); a 987/2009/EK rendelet a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról. HL L 284, 2009.10.30., 1–42. o.

²⁶ Javaslat a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról. COM(2016) 815 final. <https://tinyurl.com/3n76bjkh>

²⁷ A közös megközelítés hiánya azonban nem feltétlenül jelent problémát. Ha minden harmadik országra egységes szabályokat szeretnénk, azzal tagadnánk a különböző szociális biztonsági rendszerek sajátosságait, valamint az EU-val és a tagállamokkal való tényleges kapcsolatokat. Ld. részletesebben: MELIN i. m. 306.

megállapodásaiban, hogy így biztosítsa az EU-n kívül lakóhellyel rendelkező és dolgozó uniós polgárok szociális biztonsági jogait.²⁸

3.3. Arra a kérdésre adható válaszok, hogy mire van valóban lehetőség?

Mivel 2010 óta európai uniós szinten is érdemben merült fel a kérdés, hogy képes-e az EU a tagállamok által kötött kétoldalú megállapodásoknak a megkötésébe egyrészt érdemben beleszólni, másrészt az EU intézményi háttérével, gazdasági súlyával a tagállamok számára is jobb pozíció elérését, európai elveken alapuló egységesebb szabályozások kialakítását elősegíteni, a fenti kérdésekre egyértelmű indokoltnak tűnik válaszokat találni.

Ehhez az a fenti dokumentumok részletes vizsgálata adhat érdemi támpontokat. A 2010-es évek kezdetén feltett kérdés ma is érvényes, azonban a válaszok sokkal differenciáltabbak lettek, mint a józan ész szavát követve egy egyszerű igennel választ adni a szükségesség és a megvalósíthatóság kérdésére. Nincs egyszerű válasz arra, hogy mi lesz a tagállamok és az Európai Bizottság legjobb stratégiája a jövőre nézve. Továbbra is a tagállamok kizárólagos feladata lesz-e a kétoldalú megállapodások megkötése, vagy ez egyre inkább olyan feladat lesz, amelyet közösen kell megoldanunk, akár egyre nagyobb teret engedve az Európai Unió intézményeinek a közös zsinórmérték megtalálásában?

Ki kell mondani, hogy a status quo megváltoztatásának (erős) oka kell, hogy legyen.²⁹ Erre eddig csak egy példa volt, a Brexit. Ennek fényében szükséges belátni: a feltett alapkérdés erősen politikai jellegű és az is marad a jövőben. Már 2010-ben jól látszott, hogy addig ez egy olyan kérdés volt, amellyel csak a tagállamok foglalkoztak széles körben. Így bármilyen európai szintű kezdeményezés előzetesen (anélkül, hogy magát a kérdést valóban megvizsgálják) blokkolható, mert azt a nemzeti autonómia vagy a szubszidiaritás elve megsértésének tekinthetnék. Rögtön szembesülni fogunk a jogalap kérdésével is (legalábbis abban a pillanatban, amikor európai szintű kötelező erejű intézkedésekre gondolunk)³⁰ és egy európai fellépés tekintetében kihívás, hogy a külső dimenzióban a szociális biztonság területén még mindig hiányzik az európai identitás.³¹ Míg

²⁸ MELIN i. m. 307.

²⁹ SPIEGEL i. m. 65.

³⁰ Uo.

³¹ Uo. 66.

a szakmai álláspont 2010-ben egyértelműen az európai megközelítés mellé sorakozik fel (megerősített együttműködés, és azon túlmutató további lépések lehetséges elképzelései,³² és bemutatja egy új megállapodás³³ kidolgozásának a lehetőségét is,³⁴) ez később igen optimista, a kezdeti lelkesedést tükröző ábrándnak bizonyult, minden józan óvatossága ellenére is.

3.4. A megoldás keresésében releváns fontos lépések

A szociális biztonsági koordináció nemcsak az EU-n belüli, hanem az EU és „a világ többi része” közötti mobilitást is elősegíti. Ezért a fentiekre reflektálva, talán nem meglepően, a Bizottság Közleménye egy olyan uniós szintű mechanizmus kidolgozására szólít fel, amely erősítené a tagállamok közötti együttműködést a szociális biztonsági koordináció terén az EU-n kívüli országokkal (pl. alkupozíció tekintetében is³⁵), különös hangsúlyt helyezve az egyenlő bánásmód elvének hatékony érvényesítésére.³⁶ Ezt szem előtt tartva a Bizottság vizsgálta egy uniós szociális biztonsági koordinációs megállapodás bevezetésének lehetőségét a tagállamok közös fellépésének biztosításáért. A Bizottság elképzelései szerint az EU kötne megállapodást harmadik országgal célzottan a – munkaerőmozgást megfelelően támogató – szociális biztonsági koordináció területén, különösen azon relációkban, ahol nincs társulási vagy együttműködési megállapodás, és ezek megkötése sem cél.³⁷

Azt azonban be kell látni, hogy ez egy igen ambiciózus célkitűzés volt és jelentős mértékben a tagállamok hatáskörét korlátozó megoldási javaslatként jelent meg. Mindennek ellenére az európai intézmények álláspontja a Közlemény

³² Uo. 67–70.

³³ Így egy uniós mintamegállapodás kidolgozása lenne elképzelhető, A tanulmány maga is megállapítja, hogy nem ez lenne az első modellmegállapodás, mivel az Európa Tanács és az ILO (ILO 157. sz. határozat és ILO 167. sz. ajánlás) már rendelkezik modellmegállapodásokkal. Azonban rámutat, hogy a meglévő modellmegállapodások egy nemzetközi szervezetben részt vevő tagok számára készültek (az Európa Tanács Tanács modellmegállapodása az Európa Tanács tagjai számára, az ILO eszközei az ILO tagjai számára). Egy uniós modellmegállapodás más lenne: azt az EU dolgozná ki, de az EU-n kívüli harmadik országokkal való kapcsolatokra is mintaként szolgálna. Fő kihívása, hogy ezek a harmadik országok megkérdőjelezhetnék, hogy miért kellene kötelezni őket egy olyan modell tiszteletben tartására, amelyet nem tudtak befolyásolni az előkészítés során. Lásd részletesebben kifejtve: SPIEGEL i. m. 71.

³⁴ SPIEGEL i. m. 71–72.

³⁵ MISSOC (2013) i. m. 4.

³⁶ Ehhez lásd például a MISSOC (2013) i. m. 5.

³⁷ Ld. MISSOC (2013) i. m. 5.

tekintetében határozottan támogató volt. A közleményt értékelte az Európai Parlament és az EGSZB is, aminek eredményeképpen egyöntetűen az uniós fellépés megerősítését sürgették.

Az Európai Parlament véleményében többek között

„felszólítja a tagállamokat és a Bizottságot, hogy a szociális biztonság tekintetében terjesszék ki az Unió társulási megállapodásainak gyakorlati hatókörét a harmadik országokra és nagyobb régiókra; ezért felszólít arra, hogy a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának külső dimenziója fontos elemként kerüljön be az EU külkapcsolataiba és a harmadik államokkal folytatott tárgyalásokba”³⁸

és hangsúlyozza, hogy a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának külső dimenziója terén az EU úttörő szerepet játszhat és nemzetközi szabványokat hozhat létre.³⁹

Az EGSZB álláspontja szintén támogató volt, abból kiindulva, hogy elismerte a kétoldalú egyezmények rendszerének hiányosságait.⁴⁰ Az EGSZB kifejezetten fontosnak tartotta, hogy az átfogó európai megközelítést kibővítsük az EU megállapodásai révén⁴¹ és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre hívott fel, utalva nemzetközi mintákra (pl iberó–amerikai megállapodás⁴²), továbbá felszólította a társulási tanácsokat, hogy érjenek el megállapodást a már meglévő társulási megállapodások végrehajtási szabályai tekintetében.⁴³ Emellett fontosnak tartotta, hogy azokkal az országokkal szülessen megállapodás, amelyek az ILO eszközöket és alapelveket be kívánják tartani,⁴⁴ és az EU listázza és monitorozza a tagállami kétoldalú megállapodásokat - azok végrehajtására is figyelemmel - különösen azok európai uniós joggal való összhangja tekintetében.⁴⁵ Egyben rámutatott arra, hogy ez munkamegtakarítással is járna

³⁸ EP vélemény 71. pont.

³⁹ Uo. 80. pont.

⁴⁰ EGSZB (2012) 2.1. pont.

⁴¹ Uo. 1.5. pont.

⁴² Uo. 1.7. pont.

⁴³ Uo. 1.8. pont.

⁴⁴ Uo. 1.10. pont.

⁴⁵ Uo. 1.11. pont.

a tagállamok és az EU részére, mivel sok eddig különálló kétoldalú egyezmény anyagát lehetne egyetlen jogi aktussá összetömöríteni.⁴⁶

Az EGSZB véleményének kialakításában aktív támogató szerepet játszott az ILO. Véleménye azon alapul, hogy fontosnak tartja: a migráns munkavállalók szociális biztonsági jogait biztosító kulcsfontosságú elvek épüljenek be a harmadik országokkal való szociális biztonsági koordináció közös uniós megközelítésének kidolgozásába, mert szükség van a migráns munkavállalók védelmének javítására, legyenek azok uniós polgárok vagy harmadik országbeli állampolgárok. Egyben felhívta a figyelmet arra, hogy ezeket a kulcsfontosságú elveket a vonatkozó ILO-egyezmények és -ajánlások már most is rögzítik.⁴⁷

A Bizottság Közleménye alapján szükséges volt továbblépni annak érdekében, hogy a döntéshozók pontos képet kapjanak a szociális biztonsági koordináció külső dimenziójának a tagállamok kétoldalú eszközeit érintő gyakorlatokról és azok minimumnak tekinthető közös elemeiről. Ehhez a Szociális Védelem Területén Működő Kölcsönös Információs Rendszer (Mutual Information System on Social Protection: MISSOC) hálózatot vette igénybe. Ehhez a tagállamok részére egységesen megfogalmazott kérdések megküldését megrendelve a kutatás elsősorban a nyugdíjak külföldre utalásának lehetőségei mellett a meglévő megállapodások személyi és tárgyi hatályát elemezte.⁴⁸ A kutatásból látható volt, hogy az elemzett 32 ország nemzeti jogszabályai lehetővé teszik a nyugdíjak kifizetését harmadik országokban, bár 26 országban ez csak bizonyos feltételek mellett lehetséges. A személyi hatállyal kapcsolatban alapvetően az európai állampolgárok egyenlő bánásmódjával kapcsolatos rendelkezés,⁴⁹ a tárgyi hatállyal kapcsolatban az alkalmazandó jog meghatározásának szerteágazó megoldásai⁵⁰ érdemelnek kiemelés, mint olyanok, amelyekből a döntéshozók láthatják a tagállami szabályozási igényeket, megoldásokat, azok trendjeit. A MISSOC 2013. évi jelentése konkrét javaslatokat ugyan nem fogalmazott meg a közös európai fellépés tekintetében, de a válaszok összegyűjtésével és az adatok feldolgozásával lehetőséget biztosított a további szakmai munkára.

⁴⁶ Uo. 3.3. pont.

⁴⁷ ILO 2012. 3. pont.

⁴⁸ MISSOC (2013) i. m. 6.

⁴⁹ Ld. különösen a Gottardo ítélet (C-55/00. ügy Elide Gottardo kontra Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), [ECLI: EU:C:2002:16.] hatását. A harmadik országokkal kötött megállapodások jó részében nem szerepelnek uniós állampolgárok. Lehetne azzal érvelni, hogy ez nincs összhangban az Európai Unió Bíróságának Gottardo-ítéletével, ahogy arra a MISSOC jelentésében utalt is. MISSOC (2013) i. m. 21.

⁵⁰ Ehhez ld. különösen a MISSOC (2013) i. m. 22. oldalon a 71. lábjegyzetet.

A 883/2004 EK Rendelet alapján létrehozott Tanácsadó Bizottság által kifejezetten a szociális biztonsági koordináció külső dimenziója tekintetében felállított munkacsoportok munkája egy másik érdekes dimenzióját jelenti a vizsgálatnak. 2012-ben egy évente ülésező szakértői munkacsoport került létrehozásra, alapvetően a tagállamok kétoldalú egyezményeinek kialakításáért és tárgyalásáért felelős nemzeti szakértők bevonásával. Ez a munkacsoport alapvetően a tagállami közös kihívások feltérképezésének és a tapasztalatok és jó gyakorlatok megosztásának színtereként működik. Alapvető célja azonban az információcsere, konkrét közös európai fellépés érdekében konkrét javaslat-tételi céljai nincsenek, ez éppen arra mutat, hogy a gyakorlatban a tagállamok mennyire őrzik és a Bizottság végül is a mai napig ténylegesen elismeri a nemzeti hatáskörök fontosságát e területen.

Konkrét javaslattok kialakítása érdekében 2014 évben az Tanácsadó Bizottság egy ad hoc (eseti) munkacsoportot hozott létre (a továbbiakban: AHG) annak érdekében, hogy az vizsgálja meg a közös európai és azon belül is az uniós szintű fellépés lehetőségét a szociális biztonsági koordináció külső dimenziója tekintetében. Az AHG vizsgálatai alapján a lehetséges továbblépés érdekében végül a társulási megállapodásokra koncentrált és más további előrelépési lehetőségeket (pl. egyezményminta) egy közös fellépés tekintetében nem talált megvalósíthatónak. Az AHG első körben e megállapodásokban is csak az alapvető tartalom meghatározására való törekvést támogatta.⁵¹ Az AHG az előkészítés során ugyanakkor szakmai szempontból mérlegelte egy önálló uniós szociális biztonsági megállapodás lehetőségét is. Az „önálló szociális biztonsági megállapodást” az Európai Bizottság az Unió nevében tárgyalhatná meg, amely minden tagállamra nézve kötelező érvényű lenne, és amely előírná a tagállamok számára, hogy szociális biztonsági rendszereiket összehangolják a társult országokéval. Bár logikusnak tűnt, ugyanakkor az AHG megállapította, hogy egy önálló uniós szintű szociális biztonsági megállapodás jelenleg sértene az autonómia elvét, és nem lenne összhangban a szubszidiaritás elvével. Az AHG végül azt is megállapította, hogy gyakorlatilag egy ilyen megállapodásnak nincs hozzáadott értéke és elhamarkodottnak tűnik, hogy az EU döntéshozói messzemenő, önálló szociális biztonsági megállapodásokról szóló vitát kezdjenek.⁵² Noha az AHG kész lett volna folytatni a munkát szakértői szinten különösen a legérzékenyebb kérdések tekintetében erre nem kapott felhatal-

⁵¹ AHG i. m. 5. pont.

⁵² AHG i. m. 6.5. és 6.6 pontok.

mazást 2014-ben. Bár a Tanácsadó Bizottság a jelentést tudomásul vette, de a kérdéskörben végül nem lépett tovább.

4. Kutatói szakmai vizsgálatok és megfontolások

A 2010-es évek második felének szakirodalmi megoldásaiban azt látjuk, hogy szakmailag indokolható lenne, hogy a közös európai fellépést helyezzük előtérbe szemben a meglévő szerteágazó és széttagolt, egységesnek továbbra sem nevezhető tagállami megközelítésekkel és gyakorlatokkal.⁵³ Ez azonban a jelenlegi jogi helyzethez képest csak egyértelmű jövőbeni hatáskör-átruházással képzelhető el. Annak pedig nemcsak jogi,⁵⁴ de összetett politikai aspektusait figyelembe véve igen kicsiny valószínűsége, hogy az EU Bizottság kapjon általános felhatalmazást uniós egyezmény tárgyalására akár – a jelenleginél jelentősen szélesebb tartalommal - társulási megállapodások, akár önálló szociális biztonság koordinációjáról szóló uniós megállapodások formájában.⁵⁵

Itt válik láthatóvá igazán, hogy mennyire fontos kérdés, hogy reális-e, találkozik-e a tagállamok akaratával az ilyen európai szinten vezérelt megoldások előterjesztése és elfogadása, mert enélkül ez a nagyon is gyakorlati jelentőségű kérdés végleg megmaradhat elméletinek.⁵⁶

Amit a folyamat kapcsán az elmúlt évtizedben láthattunk, az az, hogy a tagállamok komolyan ellenzik a pontos és feltétel nélküli szociális biztonsági koordinációs rendelkezéseknek a harmadik országokkal kötött uniós meg-

⁵³ *European Journal of Social Security –Special Issue on The External Dimension of EU Social Security Coordination*, Vol. 20., Iss. 2, June 2018. (A 2018 évben a szociális biztonsági koordináció külső dimenziójának szentelt különszámában megjelent tanulmányok.) <https://journals.sagepub.com/toc/ejsa/20/2> ;és MELIN i. m.

⁵⁴ „A szociális biztonsági koordinációra vonatkozó rendelkezéseknek az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 217. cikke szerinti társulási megállapodásokba, az EUMSZ 209. cikke szerinti partnerségi és együttműködési megállapodásokba, az EUMSZ 212. cikke szerinti stratégiai partnerségi megállapodásokba vagy az EUMSZ 207. cikke szerinti szabadkereskedelmi megállapodásokba történő beépítését irányozták elő... bár a jogalapok lehetővé tehetik a szociális biztonsági koordinációra vonatkozó rendelkezés felvételét, a szociális biztonsági koordinációra vonatkozó rendelkezés nem írja elő a részletes koordinációt. Valójában azzal érveltünk, hogy minél részletesebb szociális biztonsági koordinációs rendelkezést terveznénk, annál nagyobb szükség lesz egy külön szociális biztonsági jogalap biztosítására [...] Jogi szempontból a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezéseknek az EU nemzetközi megállapodásaiba való felvétele azt jelentené, hogy ezek a rendelkezések nem lennének részletesek, és további végrehajtást igényelnének.” MELIN i. m. 311.

⁵⁵ Ld. részletesebben kifejtve uo. 311.

⁵⁶ Ld. ehhez uo. 310.

állapodásokba való belefoglalását.⁵⁷ A közös uniós megközelítés kialakítása céljából a szociális biztonsági koordinációra vonatkozó rendelkezések uniós megállapodásokba történő beépítése a tapasztalatok szerint ezért nem volt előnyben részesített lehetőség,⁵⁸ és valójában – kifejezetten a tagállamok Bizottság részére adott felhatalmazása alapján – soha nem is volt, és nem is tűnik olyannak, ami a jövőre nézve akár reális lehetőség lenne. A kifejezetten egy adott harmadik országgal az EU által közvetlenül a szociális biztonságról szóló önálló megállapodás megkötése megvalósításának legfőbb akadálya azon túl, hogy eddig ilyen politikai akarat nem volt azonosítható az EU-ban, a megfelelő jogalap hiánya.⁵⁹

Mindezt figyelembe véve, a gyakorlatban is működő megoldások megtalálása érdekében úgy tűnik, hogy új megközelítéssel kell továbblépni a fenti megközelítéseken. Az elmúlt évtized talán legegységesebb eredménye, hogy a tagállamok számára elméletileg sokkal inkább elfogadható megoldásként egy lazább forma, az uniós modellegezmény kidolgozása lehetne. Mintegy előremenekülésként a szuverenitásuk szűkülő területeinek megőrzése szinte zsigeri igényeként: hogy ne kelljen politikai vitákat folytatni, és a meglévő uniós jogi kereteket tovább tágítva újabb hatáskörrel lemondaniuk.

Ugyanakkor érdemes arra is figyelemmel lenni, hogy „A tagállamok gyakorlata azt mutatja, hogy nem szívesen követik a mintamegállapodásokat”, ezért csak olyan új eszköznek lehet érdemi hatása, amely a fenti ellenérzéseket és gyakorlati ellenkezést is legyőzheti azáltal, hogy azt a belső meggyőződést alakítja ki a tagállami döntéshozókban és szakértőkben, hogy egy ilyen eszköz használata valóban hasznos és összességében előnyös számukra.⁶⁰ Azaz mindenképpen érdemes használniuk, mert konkrét előnyöket fog biztosítani számukra a kétoldalú kapcsolatrendszerükben.

Ennek alapján Melin azt javasolja, hogy egy uniós mintamegállapodás a következő jellemzőkkel rendelkezzen: (1) értékes a potenciálisan felhasználható szereplők számára; (2) az érintett szakértők által kidolgozott; (3) rugalmas és

⁵⁷ Uo. 311.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Melin elvégzi az esetleges jogalapok figyelembevételének a részletes elemzését: (EUMSZ 48. cikk, amelyet az EUMSZ 216. vagy 217. cikkel egészíthetné ki a Bizottság, illetve a EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének b) pontja, amelyet a 1231/20 IO rendelet elfogadásához használtak fel, illetve a EUMSZ 153. cikket, mert ez csak a tagállamok együttműködésének ösztönzésre terjed ki, tovább nem, így az EUMSZ 352. cikkének jogalapját és a megerősített együttműködést ugyanúgy elutasította az elemzés alapján). Összefoglalásához lásd MELIN i. m. 312.

⁶⁰ MELIN i. m. 313.

a legjobb gyakorlatokon alapuló és (4) nem kötelező erejű eszköz.⁶¹ A minta egyértelmű előnye, hogy „egy uniós mintamegállapodás tárgyalási felhatalmazásként szolgálhatna a tagállamok számára, amikor kétoldalú megállapodásokat kötnek harmadik országokkal.”⁶² Ez valóban fontos, de legalább ilyen fontos, hogy, a tárgyalások kezdetén váljék nyilvánvalóvá egy partnerország számára, hogy egy ilyen eszköz mögött valójában nem(csak) nemzeti szándékok, de az uniós kötelezettségek is megjelennek. Az, hogy ténylegesen a tagállamok hajlandósága a modell alkalmazása tekintetében hogyan lenne kellően megerősíthető, az jelenleg még mindig a jövő egyik nagy gyakorlati kérdése.

A minta azonban előnyös lehet hosszabb távra nézve a jövőben az EU számára is, egységesítheti eddigi saját hiányos és szegmentált szabályozási gyakorlatát. Ezért „[...] azt javasoltuk, hogy amennyiben az EU úgy dönt, hogy a szociális biztonság jövőbeli koordinációjára vonatkozó rendelkezéseket fogad el, akkor ezek a rendelkezések az EU mintamegállapodást kövessék.”⁶³

Melin átfogó elemzésének fő következtetései kapcsán végül a következő megállapítást teszi:

Míg az uniós szintű megállapodással történő kiváltása a kétoldalú megállapodásoknak nem reális addig „az uniós mintamegállapodás szakpolitikai lehetősége az előnyben részesített »megoldás«”.⁶⁴ Ugyanakkor fel kell ismerni, hogy bár egy uniós modellmegállapodás létrehozása (bevezetése) jogilag megvalósítható lenne, és lehetővé tenné a harmadik országokkal való szociális biztonsági koordináció közös uniós megközelítésének megvalósítását, a tagállamok és maga az EU politikai akarata az uniós modellmegállapodás követésére még várat magára.⁶⁵

Minderre figyelemmel az eddigi politikaképzési folyamatok alapján hajlamosak lehetünk ezt a megállapítást elfogadni és azt belátni, hogy tisztán alapelvek és elvi megközelítések alapján nem várható valódi átfogó közös fellépés a szociális biztonsági koordináció külső dimenziója tekintetében.

⁶¹ Uo.

⁶² Uo.

⁶³ Uo.

⁶⁴ „Az uniós megállapodások első szakpolitikai lehetőségét jogi és politikai okokból nem javasoljuk. A tagállamok politikai okokból ellenzik, hogy az uniós megállapodások pontos és feltétel nélküli rendelkezéseket tartalmazzanak. Jogi okokból, még ha a tagállamok bele is egyeznének a szociális biztonság koordinációjára vonatkozó feltétel nélküli és pontos rendelkezésekbe, az ilyen rendelkezéseknek olyan jogalapra lenne szükségük, amely tükrözi a szociális biztonsági szempontokat. Az elemzés következtetése azonban az volt, hogy nincs ilyen jogalap.” MELIN i. m. 317.

⁶⁵ Uo.

5. Néhány gondolat a BREXIT kapcsán született megállapodások lehetséges hatásairól

Nem zárható ki, hogy az EU politikai fejlődésének nem várt következményei, így különösen az első kilépés, a Brexit és hatása a szociális biztonsági koordináció külső dimenzióját meghatározó új irányokat és lehetőségeket jelöl ki.

Érdemes figyelembe venni, hogy a BREXIT eredményeképpen a mobilitás által érintett személyek szociális biztonsági védelmére vonatkozó szabályozási rendszerek ezen koordinációs mechanizmusai legalább két elkülönített védelmi szinttel rendelkeznek. Az EU és az Egyesült Királyság 2020. december 24-én között létrejött az EU–UK kereskedelmi és együttműködési megállapodás (KEM), mint védelem külső dimenzióját szabályozó eszköz, a Kilépési megállapodás⁶⁶ uniós jog hatálya alatt szerzett jogokat biztosító szabályrendszere mellett.

A Brexit előkészítése kapcsán a szociális biztonsági jogok megőrzése, jövőbeni szabályozási lehetőségei komoly szakmai és politikai vizsgálatok tárgyait képezték. A biztosítani kívánt jogokat tekintve számos lehetőséget lehetett 'előrevetíteni' (a norvég,⁶⁷ a svájci,⁶⁸ a török,⁶⁹ a WTO,⁷⁰ a kanadai⁷¹ modellt). Várható volt, hogy ezek helyett a gyakorlati megoldások helyett azonban egy teljesen új modell jön létre. A Brexit kapcsán számos kérdés azonban ebben az új – kettős szabályozási jellegű – modellben továbbra is nyitva marad. Így már maga a Brexit elkerülését célzó intézkedések,⁷² de a Brexit maga is, érdemben vetette fel a többsebességes EU reális lehetőségét, és olyan összetett helyzetet teremtett, amelyből nagyon nehéz volt pozitívan értelmezhető jövőképet rajzolni.⁷³ Továbbá nem csak a Brexit megállapodások gyakorlati alkalmazhatósága

⁶⁶ Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről. HL L 29, 2020.1.31., 7–187. o. (Kilépési Megállapodás).

⁶⁷ Yves JORENS – Grega STRBAN: New Forms of Social Security for Persons Moving Between the EU and the UK? In: Nazaré DA COSTA CABRAL – José Renato GONÇALVES – Nuno Cunha RODRIGUES (eds.): *After Brexit: Consequences for the European Union*. Cham, Palgrave Macmillan, 2017. 271–321. és különösen 282.

⁶⁸ JORENS–STRBAN i. m. 286.

⁶⁹ Uo. 294.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Uo. 297.

⁷² Éva GELLÉR-LUKÁCS – Ágnes TÖTTÖS – Sándor ILLÉS: Free movement of people and the Brexit. *Hungarian Geographical Bulletin*, 2016/4. 423., 429–430.

⁷³ GELLÉR-LUKÁCS i. m. 429.

merül fel kérdésként, hanem hogy a jövőben lehetséges illetve szükséges lesz-e valamiféle átjárhatóság a két EU-brit szabályozás között.⁷⁴ Ennek a szokatlan kettősségnek egyébként az oka az, hogy a Brexittel az Egyesült Királyság a belső piacról való kilépését az uniós normák szerinti személyek szabad mozgása elvének teljes körű alkalmazásának jövőbeni megszüntetésével is igen markánsra tette. Ez egyértelműen egy jelentősen csökkentett szociális biztonsági szabályozási rendszer felé való elmozdulást jelent az Egyesült Királyság és az EU közötti mobilitás által érintettek számára.⁷⁵

Az Együttműködési Megállapodás szociális biztonságról szóló, mintegy 120 oldalas Jegyzőkönyve olyan összetett szabályrendszer, amely részletesen szabályozza az alkalmazandó jog meghatározásának szabályait és az egyes ellátási kategóriákra⁷⁶ vonatkozó rendelkezéseket. A belső dimenzióban szabályozott jogoktól való eltérés tekintetében nagyon fontos eleme, hogy a Jegyzőkönyv egyértelműen kizárja azokat az ellátásokat, amelyek nem tartoznak a hatálya alá, noha ezek közül sok a közösségi jog szerinti koordináció tárgyát képezi, így világossá válik a mobilitásban érintett személyek jogainak egyértelmű szűkülése a korábbi jogokhoz képest pl. a családi ellátások,⁷⁷ tartós ápolási ellátások; asszisztált reprodukciós szolgáltatások terén. Ugyanakkor pozitív, hogy az uniós szociális biztonsági jogból jól ismert legfontosabb koordinációs elvek megjelennek, különösen az egyenlő bánásmód elve (Jegyzőkönyv 5. cikke), egyenlő bánásmód az ellátások, jövedelmek, tények és események tekintetében (Jegyzőkönyv 6. cikk), az időszakok összevonása (Jegyzőkönyv 7. cikk), ezenkívül az államok biztosítják a pénzügyi ellátások exportálhatósága elvének alkalmazását (Jegyzőkönyv 8. cikk) és az ellátások halmozódásának megakadályozását (Jegyzőkönyv 9. cikk).

Összességében a KEM egyértelműen elmarad attól a védelmi szinttől, amelyhez a mobilitás kedvezményezettjei az EU szociális biztonsági rend-

⁷⁴ Ld. ehhez Herwig VERSCHUEREN: The complex social security provisions of the Brexit withdrawal agreement, to be implemented for decades. *European Journal of Social Security*, vol 22. (2020) 1–17.

⁷⁵ Különösen a munkavállalás, a tanulás és a vállalkozás indítása/fenntartása esetén a mobilitás meglévő kereteit törlik el.

⁷⁶ Így: betegségi ellátások; az anyasági ellátások és az azzal egyenértékű apasági ellátások; rokkantsági ellátások; öregségi ellátások; túlélő hozzátartozói ellátások; munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések esetén járó ellátások; haláleseti támogatások; munkanélküli ellátások; nyugdíj előtti ellátások.

⁷⁷ A különösen érzékeny családi ellátások kérdéskörének elemzéséhez lásd JORENS-STRBAN i. m. 275.

szereinek koordinálásáról szóló uniós rendeletek alapján hozzászoktak.⁷⁸ A Jegyzőkönyvből világosan kitűnik, hogy a szociális biztonsági védelem szintje és a szabályok rendszere az EU és az Egyesült Királyság közötti kapcsolatokban jelentősen megváltozott, azonban a gyakorlatban e változások összes hatása csak idővel válik teljesen nyilvánvalóvá és mérhetővé az intézményrendszer egésze és az érintett egyének számára is.⁷⁹

Ami azonban a kutatási kérdés szempontjából alapvetően fontos és mesz-sze túlmutat az EU-Egyesült Királyság kapcsolatrendszerén az az, hogy a végül megkötött KEM a gazdasági együttműködés hosszútávon is életképes új modelljét képviseli-e. Ez a modell, bár nem garantálja a személyek szabad mozgásának elvét, de ugyanakkor jelentős mértékű szociális biztonsági védelmet biztosít. Ezzel a szociális biztonsági koordináció külső dimenziójának EU szintjén megkötött megállapodásaiban egy egészen új perspektívát nyithat. A belső piachoz hozzáférni kívánó államok belső piaci szabályrendszereket és a szociális biztonsági koordináció lényegében belső dimenzióját elfogadó államok (pl. EGT államok) attitűdjével szemben, egy, a belső piacon kívül maradni kívánó országgal való kapcsolatrendszerre egy minden eddiginél komolyabb szociális biztonsági koordinációs keretrendszer nagyon is konkrét szabályrendszerét alakította ki. Bár ez a keret még mindig kevesebb, mint amit az EU és az Egyesült Királyság közötti kilépési megállapodás szabályai biztosítanak egy olyan állam számára, amely nem törekszik uniós tagságra, az együttműködés ilyen szintje a jövőben mégis modell lehet egy hatékony együttműködésre. Ez ellen persze lehetne érvelni azzal, hogy ez nem reális és ezeket a szabályokat csak az indokolhatta, hogy az Egyesült Királyság tagsága alatt szerzett állampolgári jogok nem veszhetek el, de elvi szempontból akkor is fontos, hogy a szükség nyomására viszonylag rövid idő alatt létrejött egy teljesen új jogi keret, amely sikeressége esetén együttműködési mintaként, gyakorlati eszközként is használható lehet a jövőben.

⁷⁸ Ld. ehhez VERSCHUEREN i. m. 12. és Robin C. A. WHITE: Reflections on Brexit and Social Security Entitlements 684-696 o. In: Fabian AMTENBRINK – Gareth DAVIES – Dimitry KOCHENOV – Justin LINDEBOOM (eds.): *The Internal Market and the Future of European Integration. Essays in Honour of Laurence W. Gormley*. Cambridge University Press, 04 May 2019. <https://tinyurl.com/2kxr3cj6>

⁷⁹ VERSCHUEREN i. m. 14.

6. Következtetések

Noha elvi és jogi szempontból is célszerűbb lenne egy egységes szabályozási szint és módszer alkalmazása a külső koordináció tekintetében, a párhuzamos szabályozási gyakorlatok (tagállami és EU szinten) fenn fognak maradni. Várhatóan az uniós jogfejlődés tovább fogja szűkíteni a tagállami szabadságot a szabályozott tartalmak és megoldások tekintetében, de a kétoldalú egyezmények rövid, illetve középtávú teljeskörű kiváltásának feltételeit és lehetőségét jelenleg nem láthatjuk, sem az uniós szakpolitika képzés, sem az uniós intézmények szabályozási folyamataiban. Ennek okai között pedig nem szabad elfelejteni, hogy míg a mobilitással érintett személyek jogegységesítése egyenlő bámásmódra vonatkozó célok Európában (de leginkább a csatlakozni kívánó országokban) lehet elsődleges, a csatlakozni, vagy legalábbis a belső piacchoz hozzáférni, abban részt venni nem akaró partnerek számára a differenciált gazdasági szempontok elsődlegessége miatt az EU és tagállamai rendszerszerűen sem lehetnek, lesznek olyan pozícióban, hogy egy egységes EU eszközt – a mobilitással érintett személyek jogait mindenek felé helyező eszközt – érdemben magukévá tegyék és azt elfogadják.

Mindeközben egy kétoldalú megállapodásmodell – különösen az uniós jogi kötelezettségekre⁸⁰ figyelemmel – hozhatna természetes egységesülést a kétoldalú tagállami gyakorlatokban. Ennek ellenére - döntően a tagállamok vonakodása miatt - középtávon még az sem várható, hogy ezt formálisan önkéntesen vegyék alapul a tagállamok kétoldalú tárgyalásaik során.

Ugyanakkor maga az Unió külső dimenzióval kapcsolatos saját szintjén létrehozott eszközök fejlődési irányjaiban új, az uniós szint jelenlegi hiányait jelentős mértékben kiküszöbölő mintaszabályok, előre meghatározott modelleken alapuló szabályozási gyakorlati lehetőségek viszont valóban ígéretesek lehetnek. Az EU intézményei e téren hamarabb érhetnek el a harmadik országok tekintetében is elfogadható jogegységesítési hatásokat. Ez pedig középtávon – gyakorlatban működő megoldások átvételével – közvetett módon kikényszeríthet a kétoldalú megállapodások esetében is egységesülést, és ezért az ilyen mintaszabályoknak jelentősége lehet a közös fellépés tekintetében. Ha nem is a kétoldalú egyezmények létezése (azaz uniós egyezménnyel való kiváltása), de azok tartalma, szabályozási megoldásai tekintetében.

⁸⁰ Európai uniós adatvédelmi szabályok, európai uniós állampolgárok azonos elbírálásának kötelezettségei, uniós klauzulák beépítése a kétoldalú egyezményekbe stb.

Végül jelenleg még nehezen megítélhető, hogy a Brexit kapcsán létrejött KEM mint akár lehetséges minta, hogyan funkcionálhat a szociális biztonsági koordináció külső dimenziója szabályozási jövőjének megújításában. Ha lehet, lesz ilyen hatása, az távolról sem a fentiekben vizsgált elméleti megközelítések mentén alakul, hanem nagyon is új, gyakorlati megoldásokat vetíthet előre. Ez mindenképpen olyan fontos kérdés, ami további vizsgálatokat tesz szükségessé a jövőkép árnyalt feltérképezése szempontjából.

MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ALAPÚ TECHNOLÓGIA

Digitális piacok, mint virtuális gazdasági birodalmak az adatvédelem tükrében

MOZSONYI Norbert*

1. Bevezetés – fogalmi megközelítés

A mesterséges intelligencia¹ jelenségének lehatárolása, fogalmának megragadása még ma sem egyszerű feladat. Több irányból közelítve egymástól eltérő meghatározások születhetnek, anélkül, hogy egyik vagy másik objektíve „hibás” lenne. A mesterséges intelligencia kifejezést először John McCarthy² használta 1955-ben, majd az elnevezés alapján szervezték meg Dartmouth-ban, 1956-ban az első konferenciát erről az izgalmas területről. A *Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence* egy nyári workshop volt, amelyet széles körben a mesterséges intelligencia, mint kutatási terület megalapító eseményének tartanak.³ A mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) napjainkban sem rendelkezik egységes és általánosan alkalmazható definícióval. Az egyes szakirodalmakban elterjedt meghatározások főként a technológia problémamegoldásra való képességeit, valamint az emberi intelligenciához való

* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem. ORCID-iD: 0009-0004-7049-682X

¹ A mesterséges intelligencia egy komplex feladatok flexibilis megoldását megvalósító öntanuló rendszer, mely a műszaki-gazdasági és információbiztonság tekintetében paradigmaváltásra kényszerít bennünket.

² John MCCARTHY (1927. szeptember 4. Boston, Massachusetts, Egyesült Államok – 2011. október 24., Stanford, Kalifornia), amerikai matematikus és informatikus, úttörő volt a mesterséges intelligencia [MI; vagy: *Artificial Intelligence* (AI)] területén; fő kutatása ezen a területen a közérthető tudás formalizálására irányult.

³ Jorgen VEISDAL: The Birthplace of AI. The 1956 Dartmouth Workshop. *Cantorsparadise.org*, Sep. 12, 2019. <https://www.cantorsparadise.org/the-birthplace-of-ai-9ab7d4e5fb00/>

viszonyát helyezik előtérbe. Az Európai Bizottság *Mesterséges intelligencia* című tanulmánya szerint az MI olyan rendszereket ölel fel, amelyek konkrét célok elérése érdekében elemzik a környezetüket és hoznak meg intézkedéseket. Ehhez hasonló Magyarország *Mesterséges Intelligencia Stratégiájának* definíciója, mely akként határozza meg az MI-t, mint a betáplált adatok alapján önmagukat tanítani és javítani képes algoritmikus rendszerek összessége.⁴ Az Európai Parlament tudományos és technológiai definíciókat egyesítő fogalomrendszere (EPRS) szerint mesterséges intelligenciának nevezhetők az olyan rendszerek, amelyek intelligens működést mutatnak, amennyiben elemzik saját környezetüket és ez alapján bizonyos fokú autonómiával cselekednek specifikus célok elérése érdekében.

A méltányos és megtámadható digitális piacokról szóló rendelet (*Digital Markets Act*, DMA) címében azt ígéri, hogy a digitális piacok⁵ vonatkozásában fogalmaz meg rendszerszintű új gazdasági szabályokat. A piaci szereplők számára a DMA értelmezését jelentősen megnehezíti, hogy ehhez képest nem tartalmazza a digitális piacok fogalmának közvetlen meghatározását. Nem alkot eredendően új fogalmat, amikor hatókörként a digitális ágazat⁶ fogalmát jelöli meg, hiszen azt az 1. cikk 4. pontjában az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások⁷ révén vagy azokon keresztül nyújtott termékek és szolgáltatások

⁴ NETZ Dániel: A mesterséges intelligencia felhasználásával történő adatkezelések egyes sajátos szempontjai. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 2022/3. 95–123. <https://doi.org/10.32566/ah.2022.3.4>

⁵ A DMA kizárólag azokra a digitális szolgáltatásokra összpontosul, amelyeket az üzleti felhasználók és a végfelhasználók a legszélesebb körben használnak, és ahol a versenyjogi és a kapuőrök tisztességtelen gyakorlataival összefüggő aggályok a belső piac szempontjából legnyilvánvalóbbak és legsürgetőbbek. A DMA megalkotásának folyamata abból indult ki, hogy a digitális piacokon halmozottan érvényesülnek egyes a versenyfeltételek szempontjából jelentős sajátosságok.

⁶ A digitális ágazatnak nyilvánvalóan az elektronikus kereskedelem is részét képezi, azonban messze nem ez az egyetlen szegmense. Az online térben zajló gazdasági tranzakciók átfogó leírására az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások fogalma az évezred első éveiben elsősorban az e-kereskedelem szabályozása révén került be a jogi köztudatba. Ez az Irányelv tekinthető az első olyan szabályozási kísérletnek, amely az egységes belső piacon zajló online gazdasági folyamatok homogén megközelítését tartalmazta. Mario MARINIELLO: *Digital Economic Policy. The Economics of Digital Markets from a European Union Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2022.

⁷ Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak minősülnek mindazok az – általában ellenérték fejében nyújtott – szolgáltatások, amelyek eleget tesznek az alábbi együttes feltételeknek: – távolról (azaz a felek egyidejű jelenléte nélkül),– elektronikus úton (azaz a szolgáltatás kezdőpontjától való elküldése és célállomásán való fogadása adatok feldolgozására – beleértve a digitális tömörítést is - és tárolására szolgáló elektronikus berendezés útján történik, valamint a szolgáltatás elküldése, továbbítása és információs társadalommal összefüggő vétele teljes egészében vezetéken, rádió, optikai vagy egyéb

ágazataként határozza meg.⁸ A DMA fogalomrendszerében az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, valamint kiterjesztő jelleggel, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra épülő termékek és szolgáltatások alkotják a digitális ágazatot. A digitális ágazat valójában egy olyan mozgó értelmezési tartomány, azaz egy olyan nagyon tágan értelmezendő és folyamatos fejlődésben és változásban lévő magatartáshalmaz, amelyen a rendelet általános szabályozási céljai értelmezendők. Megalkotásának általános célja pedig a digitális egységes piac számára olyan harmonizált szabályok létrehozása, amelyek valamennyi uniós vállalkozás számára biztosítják a digitális ágazat érintett piacainak a megtámadhatóságát⁹ és tisztességes működését. Ez azonban azt is maga után vonja, hogy ugyan a digitális ágazat fogalma lefedi a szabályozandó életviszonyok egy rendkívül széles körét, de az ide sorolható piaci magatartások és üzleti modellek sokfélesége egyből parttalaná¹⁰ is teszi

elektromágneses eszköz útján történik), és a szolgáltatást igénybe vevő egyéni kérelmére valósulnak meg. Az Elektronikus Kereskedelemről Szóló Irányelv formálta az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások értelmezését, azonban álláspontunk szerint már kellő óvatossággal kell szemlélni az abban foglalt megközelítést. Eszerint például nem tekintendő ilyen szolgáltatásnak az elektronikus levelezés vagy azzal egyenértékű egyéni kommunikációs eszköz használata, ha azt kereskedelmi, üzleti vagy szakmai tevékenységükön kívül eljáró természetes személyek veszik igénybe, ideértve az ilyen személyek közötti szerződészkötés céljából történő használatot is. Az elektronikus levelezés és a chat funkciók az Európai Elektronikus Hírközlés Kódex alapján szám független személyközi hírközlési szolgáltatásnak minősülnek. Mára már egyértelműnek tűnik azonban, hogy az Elektronikus Kereskedelemről Szóló Irányelvben megjelenő értelmezési irány nem esik már egybe a DMA megközelítésével.

⁸ A DMA 2. cikkének 3. pontja a digitális ágazat fogalmát egy utaló szóval az ITSZ Irányelv 1. cikke (1) bekezdésének b) pontjához kapcsolja. Ez a 2015-ben kibocsátott irányelv azonban egy jóval korábbi, 1998-ban kibocsátott és több alkalommal jelentősen módosított korábbi irány- elvet kodifikált újra. Ez a szabályozási előzmény (az Európai Parlament és a Tanács műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 98/34/EK irányelv) azonban nem tartalmazta eredetileg az információs társadalom szolgáltatásainak fogalmát és az ezzel összefüggő szabályokat. Utóbb, még a kihirdetés évében, módosította a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló 98/34/EK irányelv módosításáról szóló, 1998. július 20-i 98/48/EK európai parlament és tanácsi irányelv és kiegészítette a fogalommal. Mivel a jogalkotó maga is érzékelte, hogy az ITSZ Irányelv 1. cikke (1) bekezdésének b) pontjában foglalt meghatározás rendkívül átfogó jellegű, így a jogszabály melléklete indikatív példák felsorolásával nyújt további segítséget annak behatárolására, milyen szolgáltatások nem tartoznak az információs társadalom szolgáltatása körébe.

⁹ DMA (7)–(8) preambulumbekendése rögzítik a célmeghatározást.

¹⁰ Az úgynevezett általános hatály megfeleltethető a digitális ágazatnak, melyet az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, illetve ezekre épülő termékek és szolgáltatások alkotnak. A DMA ezáltal azonban annyira kitágítja a szabályozás határát, hogy az parttalaná válik, ezért azután letér a minden az ágazatba tartozó piaci szereplőre kiterjedő klasszikus – elektronikus hírközlésből, gyógyszeriparból, pénzügyi szektorból ismert – szabályozott ágazati logikáról: a fókusz az alapvető platformszolgáltatásokat nyújtó kijelölt

a szabályozás ágazati alapú megközelítését. Ennek ellenére az megállapíthatjuk hogy a benne foglalt magatartási kötelezettségek nem a digitális ágazat egészére, hanem annak csak egy speciális részalmazára,¹¹ a kapuőrnek minősített alapvető platformszolgáltatásokat nyújtó vállalkozások jelenlétével jellemezhető piacokra vonatkoznak.

2. Értékrend választás

A modern technológiai vállalkozások jelenlegi piaci dominanciájának mértéke¹² nem ismeretlen a gazdaságtörténetben. A digitális ökoszisztéma gazdasági és politikai nyersanyaga – az úgynevezett új szén, amelyet bányászni lehet¹³ – a különböző típusú digitális felhasználóktól és felhasználókról gyűjtött információ. Mindez sok szempontból átalakítja a társadalmi és politikai viszonyokat is, hiszen egyre inkább az információkhoz való hozzájutás válik a hatalom – a kiszolgáltatottság és az uralom – alapjává. A rólunk gyűjtött adatok révén folyamatosan megfigyelhetőek, ellenőrizhetőek és fegyelmezhetőek vagyunk a hálózatok működtetői számára. Ez jobb esetben biztonságot jelent – gondoljunk csak az okosórák egészségügyi jelzéseire vagy az arcfelismerő utcai térfigyelő kamerák rendszerére –, rosszabb esetben azonban valóságos orwelli disztópiát. Különböző

kapuőrökre szűkíti. A rendelet ilyen módon leszűkített, „konkretizált” hatálya az abban mindenkor felsorolt alapvető platformszolgáltatások körére és az azok vonatkozásában kijelölt kapuőrökre terjed ki, és rájuk nézve keletkeztet kötelezettségeket. Továbbá nem csak az alapvető platformszolgáltatások vonatkozásában nem ad egy átfogó értelmezési keretet, ugyanez a probléma fennáll a kapuőrökre vonatkozó kötelezettségek és tilalmak vonatkozásában is.

¹¹ A DMA (13) preambulumbekzdés úgy összegzi ezt az aszimmetrikus megközelítést, hogy a digitális ágazatban a piac korlátozott mértékű megtámadhatósága és a tisztességtelen gyakorlatok sokkal gyakoribbak és hangsúlyosabbak egyes digitális szolgáltatások, az alapvető platformszolgáltatások esetében, mint másoknál. Ezeket sok esetben csak egyetlen vagy nagyon korlátozott számú globális piaci szereplő nyújtja, amelyek megkerülhetetlen kapuőrként jelennek meg az üzleti felhasználók és a végfelhasználók számára, ami különösképpen lehetővé teszi számukra, hogy egyoldalúan és felhasználók számára hátrányosan határozzák meg a kereskedelmi feltételeket.

¹² A Standard Oil Companyt 1870- ben alapította John D. Rockefeller és Henry Flagler – akkoriban ez volt a világ legnagyobb olajfinomító vállalata. Ahogy az üzlet növekedett, Rockefeller agresszív taktikát alkalmazott a kisebb olajtársaságok felvásárlására és befolyásának kiterjesztésére. Ez végül egy legfelső bírósági ügyhöz vezetett, amely kimondta, hogy a Standard Oil illegális monopólium. A vállalatot ezután 1911-ben 34 kisebb cégre darabolták fel.

¹³ Viktor MAYER-SCHÖNBERGER – Kenneth CUKIER: *Big Data: Forradalmi módszer, amely megváltoztatja munkánkat, gondolkodásunkat és egész életünket*. Budapest, HVG Könyvek, 2014. 134.

mesterséges intelligencia alapú informatikai rendszerek együttműködésre való képessége által megvalósuló hatalmi koncentráció alapjait többek között a konvergencia,¹⁴ interoperabilitás,¹⁵ és a hálózati struktúra¹⁶ támogatja. A DMA javaslatához kapcsolódó hatástanulmány 1.5.4. pontja a szabályozási igényt a gazdasági egyenlőtlenségekkel, a kapuőrök által folytatott tisztességtelen üzleti gyakorlatokkal és azok negatív következményeivel indokolja.¹⁷ Szabályozás jelen európai lokális szintű megvalósítása a globális vállalalkozási, -gazdasági struktúrával¹⁸ szemben nem túl hatékony.¹⁹ A legjobb a globális szabályozás

¹⁴ IVÁNYI Márton Pál: Az infokommunikációs technológiák és a mesterséges intelligencia intézményeinek nemzetközi politikai gazdaságtani keresztmetszete. Közigazgatás Tudomány, 2023/1. 51–67. DOI: 10.54200/kt.v3i1.47. https://real.mtak.hu/169536/1/KT_3_1_Ivanyi_Marton.pdf

¹⁵ Az interoperabilitás legtágabb értelemben együttműködési képességet jelent. Az egyszerűnek tűnő fogalom értelmezése mégsem könnyű feladat, hiszen az együttműködés megvalósulásának természetesen számos különböző dimenziója van. A DMA 2. cikk 29. pontja az interoperabilitás fogalmát az információcserére és az egymással interfészekben keresztül vagy más megoldások révén kicserélt információk kölcsönös felhasználására való képességként írja le, amelynek révén valamennyi hardver- és szoftverelem hatékonyan képes együttműködni más hardver- és szoftverelemekkel és a felhasználókkal minden olyan módon, ahogyan ezeknek rendeltetészerűen működniük kell.

¹⁶ MARCINIÁK Róbert – BAKSA Máté: Emberi és gépi hálózatok: A digitális technológiák és a mesterséges intelligencia hatása a szereplők együttműködésére. In: KOVÁCS Átán (szerk.): *A mesterséges intelligencia és egyéb felforgató technológiák hatásainak átfogó vizsgálata*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2023. 267–294. https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/8717/1/marciniakrobert_baksamate_265_300.pdf

¹⁷ Így többek között az úgynevezett platformpiacok beszűkült megtámadhatóságával indokolja, melynek okai között megjelöli az erősen koncentrált többoldalú platformszolgáltatásokat, amelyek révén egy vagy nagyon kevés számú digitális platform jelentős önállósággal határozhatja meg akár globális szinten is a kereskedelmi feltételeket; a kapufunkció kialakulását, amelynek révén a platformok szűk keresztmetszetet alakítanak ki az e-kereskedők és más üzleti felhasználók valamint vevőik közötti interakciók számára; továbbá a platformoktól függő helyzetben lévő e-kereskedők, valamint a fogyasztók hátrányára a kapuőrök által gyakran megvalósított visszaélésszerű magatartásokat, amelyek a kapuőrök helyzetéből adódó piaci erőn alapulnak.

¹⁸ A globális problémák leírására való törekvésként egyre gyakrabban találkozhatunk a „nehéz ügyek” (*wicked issues*) megnevezéssel. Azon folyamatok nevezhetők így, amelyekre nem rendelkezünk általánosan elfogadott, konkrét megoldásokkal. Közösen jellemző rájuk, hogy gyakran a probléma mibenlétében és meghatározásában sincs konszenzus a szereplők között, nem hogy a lehetséges kezelésében. Szinte már lehetetlen, hogy a kezelésükre foganatosított beavatkozások minden szereplő számára kedvezőbb helyzetet eredményezzenek.

¹⁹ A jogérvényesítés és szabályozás nem tudott lépést tartani a rendkívüli piaci koncentráció kialakulásával. A szakhatóság jobbára csak követte, sőt egyes összefonódások engedélyezésével szinte asszisztált ahhoz, hogy a digitalizáció következtében fokozatosan átalakultak bizonyos gazdasági és társadalmi tereink, amelyhez kapcsolódó ökoszisztémát a technológiai óriások kontrollálják.

lenne,²⁰ azonban ez nagyon nehezen valósulhatna meg. A szabályozás során felmerül, hogyan kezeljük ezt az értékválasztást. Továbbá fontos kérdés hogy a mind magasabb szintű jólét, a technológiai fejlődés, a gazdasági növekedés hajszolása biztosít-e értelmes és teljes életet az emberiség számára.

3. Kritikus informatikai infrastruktúrák

A mai minősített adatkezelés mesterséges intelligencia alapú big data²¹ technológia valamint vezeték nélküli kommunikációs²² infrastruktúra és hibrid felhőszolgáltatás együttesének²³ felhasználásával valósul meg. Amennyiben a rendszer szerkezetét szeretnénk leírni, először is meg kell vizsgálnunk a részek (alrendszerek) és az egész funkcionális egység között lévő kapcsolatokat. A vizsgálati elemek, amiket a magunk részéről feltétlenül ide sorolnánk azok az ún.

²⁰ NAGY Konrád Ákos: „A legjobb a globális szabályozás lenne”. Auditorium. Beszélgetés a BKIK Akadémia Klub keretében. *Világpolitika és Közgazdaságtan*, 2023/4. DOI: 10.14267/VILPOL2023.04.11.

²¹ A big data a generált adathalmazokat összekapcsolja, s ezáltal olyan következtetések és predikciók előtt nyitja meg a kaput, amelyekkel akár beeláthatunk az emberek legbelsőbb gondolataiba is. A prediktív adatelemzés során a profilokat felállítva rendkívül pontos előrejelzések tehetők az érintett jövőbeli döntéseivel kapcsolatban, vagyis az egyén digitális lábnyoma már előre konstruált, és tudják, hogy bele fog lépni, mert tudják előre, mit fog csinálni. ZÓDI Zsolt: Privacy és a big data. *Fundamentum*, 2017/1–2. 19. <https://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-17-1-2-02.pdf>

²² A több milliárd IoT eszközökből származó robusztus mennyiségű adatok elemzése a hagyományos relációs adatbázisokkal nem jól kezelhető. A nagy adathalmaz jelenséget az alapozza meg, hogy az információs társadalomban szinte már mindennek azonnal valós időben digitális nyoma marad, vagyis így mérhetetlen adatmennyiség jön létre nap mint nap. De nem a méret a lényeg, hanem a korlátlan növekedési képesség és az adatelemzés, valamint hogy a statisztikával ellentétben nem az egyént kérdezi hanem a viselkedésüket monitorozza, és nem befolyásolja a rendszert, hogy mi miért történik, csak gyűjti az adatokat.

²³ A komplex rendszerek attól válnak érdekessé, hogy fellép a szinergia jelensége, vagyis a részei közötti kölcsönhatás eredményeképpen a részek viselkedése oly módon változik meg, hogy az egész rendszer minőségileg új, a részek tulajdonságaitól eltérő viselkedési mintákat, új törvényszerűségeket követnek, amelynek okán nem lehet az rendszert képező egyes technológiák alapjogainkra gyakorolt hatását sem külön-külön vizsgálni. Az igazi fejlődést meglátásom szerint elsősorban nem az egyes technikák és technológiák erőforrást nem kímélő innovációja jelenti, hanem az, hogy ezek a technikák és technológiák megannyi területen összekapcsolódnak, s együtt, egymást kiegészítve képeznek komplex technológiai rendszereket. KOLLÁR Csaba: A mesterséges intelligencia, mint komplex rendszer információbiztonsági kihívásai. In: RAJNAI Zoltán (szerk.): *Kiberbiztonság – Cybersecurity* 2. Budapest, Biztonságtudományi Doktori Iskola, 2019. 66–67.

*big data*²⁴ alapúság, illetve az adatosítás,²⁵ a *cloud computing*,²⁶ az 5G hálózati architektúra,²⁷ és a dolgok internete²⁸ jelenségek. Ezek mind egymással, mind az algoritmizált folyamatokkal nagy mértékben összefüggenek, külön-külön is mesterséges intelligencia alapú technológiák, és ami talán a legfontosabb hogy

²⁴ A *big data*, másnéven nagy adathalmazok, olyan hatalmas méretű adatkoncentrációk, valamint az azokon egyedülállóan komplex (skalázható) technológiai környezetben végzett számítástechnikai műveletek, amelyeket kiemelten a nagy adatmennyiség, az adatok változatossága, a feldolgozási sebesség és a változékonyság jellemez.

²⁵ Az adatkezelés műveletek nagy mennyiségű, általában nem strukturált és gyakran folyamatosan keletkező adatok tárolását és feldolgozását jelenti elosztott rendszerarchitektúra segítségével, illetve az elemzési eszközök szoros integrálása a rendszerbe, ami jelentősen növeli a feldolgozási folyamat hatékonyságát. A tisztított adatok általában a felhő alapú számítástechnika által kínált szolgáltatások révén nem csak a megfelelő adatbázisokban és adattárházakban tárolódnak, hanem a feldolgozás, az elemzés, az adatvizualizáció, a döntéselőkészítés, illetve -támogatás, valamint a szabályozás úgyszintén a felhőben történik meg.

²⁶ Korunk egyik legvitatottabb és legdivatosabb technológiai fejlesztése a felhőrendszer. A felhőalapú rendszerek lényege, hogy nem a saját IT-infrastruktúránkon található adatokkal, szoftverekkel vagy platformokon dolgozunk, hanem „valahol az interneten”, ugyanis a konkrét infrastruktúra helye a felhasználó számára többnyire nem, vagy nem pontosan ismert. A konkrét infrastruktúra akár országhatáron kívül is eshet, ha például külföldi szolgáltatót veszünk igénybe. Személyes adatok a felhő technológia rétegeiben jelennek meg, így többek között a felhasználói és interfészkomponensben kezelt, tárolt azonosítók, saját hardver- és szoftvereszközei, a felhasználók hálózati interakciói, kapcsolati adatai, továbbá logikai rétegben jelennek meg az érintettek, szolgáltatók adatai, azonosítói, azon szabályok, protokollok, amelyekkel megfelelően működhet az információ kezelése, illetve az egyes szoftveres alkalmazások.

²⁷ Az 5G fő jellegzetességei közé tartozik többek között a magasabb kapacitás, az eszközök közötti kommunikáció (D2D- device-to-device) támogatása, az MMTC (Massive Machine-Type Communication), a nagyon alacsony látencia (válaszidő), az alacsonyabb energiafelhasználás, a gyorsabb letöltési és feltöltési sebesség. Az eddigieket összefoglalva az 5G képes akár a 10 Gbps-os sebesség elérésére, 1 ms-os válaszidő mellett, valamint területenként sokkal szélesebb sávot tud biztosítani a kommunikáció számára. A hálózathoz jóval több eszköz csatlakozhat egyszerre, a hálózat csökkentett energiafelhasználása jellemzi. Ahhoz, hogy mindezt el lehessen érni különféle technológiák bevezetésére volt szükség az 5G rendszerekben, mint a heterogén hálózatok (HetNet) kialakítása, a *massive multiple-input multiple-output* (MIMO) technológia, a D2D kommunikáció, a szoftver definiált hálózat (*software defined network* – SDN), a hálózati funkciók virtualizációja (*network functions virtualization* – NFV) és a *network-slicing*, azaz a „hálózat-szeletelés”.

²⁸ Fizikai objektumok (dolgok) összekapcsolása virtuális ábrázolással az interneten vagy az internethez hasonló szerkezettel (*Internet of Things*). Az érzékelő és aktuátor technológián keresztül a funkcionalitás az állapot észlelésével és a műveletek végrehajtásával bővíthető. Hálózati eszközök segítségével egyesíti az adatokat a döntéshozatali folyamatokhoz, növeli a termék értékét és funkcionalitását. Integrálja a fizikai világot a számítógép-alapú rendszerbe, hogy csökkentse az emberi beavatkozást és javítsa a gazdasági hasznot, a hatékonyságot és a pontosságot. A nagy keresőrendszerek és szociális platformok mellett az adott weblapok, szolgáltatók, mobilalkalmazások, IoT-rendszerek is gyűjtenek metaadatokat, információkat a felhasználókról. Ezenfelül jelentős mennyiségű személyes, forgalmi, kommunikációs és egyéb járulékos adatunk tárolódik olyan számítógépeken, amelyek hálózatba és az internetre kötve szintén adatforrássá válhatnak.

feltételezik egymást, azaz kizárólag együttesen, rendszerben képesek a várt eredményeket megvalósítani.²⁹ A DMA 2. cikk 29. pontja az interoperabilitás fogalmát az információcserére és az egymással interfészekon keresztül vagy más megoldások révén kicserélt információk kölcsönös felhasználására való képességként írja le, amelynek révén valamennyi hardver- és szoftverelem hatékonyan képes együttműködni más hardver- és szoftverelemekkel és a felhasználókkal minden olyan módon, ahogyan ezeknek rendeltetészerűen működniük kell. A mesterséges intelligencia alapú infrastruktúrák egyik alapját képező IoT architektúra elnevezés³⁰ sokrétű fizikai eszközök (pl. készülékek, járművek, szenzorok, gépek, épületek, számítógépek stb.) interneten keresztül összekapcsolására utal. A dolgok internetén alapuló megoldások komplex rendszerek, amelyek számos eltérő eszköz összekapcsolásából jönnek létre, és az ezek közötti kommunikáció kulcsfontosságú a rendszer működése szempontjából. Ezek az eszközök érzékelőkkel, szoftverekkel és hálózati interfészekkel vannak felszerelve, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy adatokat gyűjtsenek és osszának meg egymással valamint egy központi rendszerrel. Az IoT-rendszerek egyik fő jellemzője a nagy mennyiségű adat gyűjtésének és elemzésének képessége.³¹ Ezek a rendszerek összetettek, különböző környezetben működő sokfajta eszköz összekapcsolását valósítják meg, ami igen széleskörű támadási felületet eredményez.³² Személyes adatok a felhő technológia rétegeiben

²⁹ A komplex rendszerek attól válnak érdekessé, hogy fellép a szinergia jelensége, vagyis a részei közötti kölcsönhatás eredményeképpen a részek viselkedése oly módon változik meg, hogy az egész rendszer minőségileg új, a részek tulajdonságaitól eltérő viselkedési mintákat, új törvényszerűségeket követnek, amelynek okán nem lehet az rendszert képező egyes technológiák alapjogainkra gyakorolt hatását sem külön-külön vizsgálni. Az igazi fejlődést meglátásom szerint elsősorban nem az egyes technikák és technológiák erőforrást nem kímélő innovációja jelenti, hanem az, hogy ezek a technikák és technológiák megannyi területen összekapcsolódnak, s együtt, egymást kiegészítve képeznek komplex technológiai rendszereket. KOLLÁR i. m. 66.

³⁰ A dolgok internete a fizikai eszközöket intelligenssé alakítja kommunikációs technológiák, internetes protokollok és alkalmazások, valamint érzékelő hálózatok segítségével. Az IoT egyik fontos feladata a heterogén érzékelők együttműködésének megvalósítása, és segítségükkel intelligens szolgáltatások nyújtása. Az IoT által előállított vagy rögzített hatalmas mennyiségű adat rendkívül értékes. A ráépülő gépi / mély tanulást alkalmazó elemzések fontos szerepet játszanak az intelligens IoT rendszerek kiépítésében. Ala AL-FUQAHA – Mohsen GUIZANI – Mehdi MOHAMMADI ALEDHARI – Moussa AYYASH: Internet of things: A survey on enabling technologies, protocols, and applications. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, vol. 17. (2015) 2347–2376. DOI: 10.1109/COMST.2015.2444095

³¹ JOHANYÁK Zsolt Csaba – PÁSZTOR Attila: IoT rendszereket fenyegető támadások. IoT Security Challenges. *Gradus*, Vol. 10., No. 1. (2023) <https://doi.org/10.47833/2023.1.CSC.001> https://gradus.kefo.hu/archive/2023-1/2023_1_CSC_001_Johanyak.pdf

³² CZAKÓ Zoltán: IoT adatgyűjtési és elemzési platform a vízellátó infrastruktúra-rendszerek anomáliáinak észlelésére. *Műszaki Szemle, Fiatal műszakiak különszáma*, 2022. 19–21.

jelennek meg, így többek között a felhasználói és interfészkomponensben kezelt, tárolt azonosítók, saját hardver- és szoftvereszközei, a felhasználók hálózati interakciói, kapcsolati adatai, továbbá logikai rétegben jelennek meg az érintettek, szolgáltatók adatai, azonosítói, azon szabályok, protokollok, amelyekkel megfelelően működhet az információ kezelése, illetve az egyes szoftveres alkalmazások.³³ Adatok felhasználhatók a folyamatok optimalizálására, a döntéshozatal támogatására és az ügyfelek viselkedésének elemzésére. Felhasználása azonban fontos adatvédelmi és biztonsági aggályokat is felvet. A mesterséges intelligencia alapú big data technológia tétje szerintük az, hogy az ilyen elemzés mindenfajta emberi tevékenységet és döntést befolyásol a társkereséstől a vásárlásig, az egészségügytől az oktatásig, a jogérvényesítéstől a terrorizmus elleni küzdelmen át a demokratikus választásokig.³⁴ Új digitális világ születik amely annak tulajdonosán kívül mindenki előtt rejtve marad.

A mesterséges intelligencia alapú *big data* technológiai környezetben elsősorban a természetes személyek élete, aktivitása alatt közvetlenül keletkező, de nem tudatosan átadott adataik kezelése eredményez kiemelkedő gazdasági eredményeket, vagyoni ellenszolgáltatás nélkül nyújtott állandóan magas szinten fejlesztett kényelmi szolgáltatásokat. A keletkező adathalmazok ugyanis az emberi viselkedés nyomait rögzítik és követik, a természeti és társadalmi folyamatok korábban elképzelhetetlen kiterjedésű és komplexitású modellezését teszik lehetővé.³⁵ Ezek is személyes adatok az általános adatvédelmi rendelet szerint, annak ellenére hogy az adatok sokszor csupán életünk úgynevezett melléktermékei. Felfoghatatlan mennyiségű automatikus, valamint intellektuális metaadatot³⁶ kezelnek rólunk nap mint nap, amelyet tudatunk nem fog át, és

https://ojs.emt.ro/muszaki_szemle-kulonszam/article/download/867/834/1786

³³ JAGODICS Ibolya. A felhőtechnológia adatvédelmi megfelelése a GDPR fényében. In: FÖLDI László (szerk.): *Szemelvények a katonai műszaki tudományok eredményeiből III.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. <https://tinyurl.com/2kbw4zz4>

³⁴ NEIL M. Richards – JONATHAN H. King: Big data ethics. *Wake Forest Law Review*, Vol. 49., N. 2. (2014) 393–432.

³⁵ CSEPELI György: A szociológia és a Big Data. *Replika*, 2015/3–4. 171–177.

³⁶ A metaadatok keletkezhetnek automatikusan és intellektuálisan is. Egy metaadat több olyan információt is jelent, amire akár először nem is gondolnánk. Van önmagában létező, könnyen megszerezhető, de olyan is, ami csak néhány lépésen keresztül válik hozzáférhetővé. Egy egyszerű példán keresztül bemutatva, egy digitális fényképezőgéppel készített fényképnek szá- mos digitális információ keletkezik a fényképezés pillanatában. Ilyenek például a fájl típusa, mérete, a készítésének időpontja vagy a kép felbontása. Ezek az információk a példa esetében automatikusan generált metaadatok (URL3). Hétköznapi tevékenységünk során akaratlanul is keletkeztetünk metaadatokat, például amikor a számítógépen készült, elmentett dokumentumainkat rendszerezünk, mappákba csoportosítjuk vagy átnevezzük őket. Ebben az esetben intellektuálisan keletkezett metaadatokról beszélünk. GYARAKI

számunkra átláthatatlan folyamat. Tene és Polonetzky³⁷ valamint Crawford és Schultz³⁸ is rámutatnak, hogy a *big data* korában a hagyományos adatvédelem szinte minden kategóriája megkérdőjeleződik és átalakul. A személyhez fűződő adat, az arányosság, a célhoz kötöttség, és a hozzájárulás jelentősége egyaránt más értelmet nyernek. A mesterséges intelligencia alapú rendszerek mindenkor működési elvük szerint a lehető legnagyobb adathalmazhoz történő hozzáférést igénylik, ennek megfelelően az adatok gyűjtésekor sem szívesen vannak tekintettel az olyan korlátozásokra, mint a célhoz kötöttség, adattakarékosság vagy korlátozott tárolhatóság³⁹. Ez abból az egyszerű törvényszerűségből ered, hogy az adatgyűjtés pillanatában nem szükséges – és nem is lehetséges – teljes körűen tisztában lenni a lehetséges felhasználási lehetőségekkel, ugyanis ezeket a mesterséges intelligencia rendszer maga fogja kimunkálni ismeretlen összefüggések megtalálásával és új következtetések levonásával. Ez adatvédelmi szempontból alapvető szinten okoz problémákat az átláthatóság hiánya miatt, de az érintetti jogok tiszteletben tartása és jogérvényesítés elősegítése is komoly akadályokba ütközhet.

4. Vertikálisan integrált hatalmi struktúra

A kapuőrök⁴⁰ alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozások, e szolgáltatások körét a DMA rögzíti.⁴¹ A feltételeknek megfelelő vállalkozást a 3. cikkében

Réka Eszter: *A számítógépes bűnözés nyomozásának problémái*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, 2018.

³⁷ Tudomásom szerint az első, azóta is sokat idézett tanulmány a jogi területen Tene és Polonetzky írása volt (Omer TENE – Jules POLONETSKY: Privacy in the Age of Big Data: A Time for Big Decisions. *Stanford Law Review Online*, 2012/February. 63–69.), amely azonban többször hivatkozza az Economist 2010. február 25-én megjelent különszámát, amely teljes egészében az úgynevezett nagy adat témaköréről szól.

³⁸ Kate CRAWFORD – Jason SCHULTZ: Big Data and Due Process: Toward a Framework to Redress Predictive Privacy Harms. *Boston College Law Review*, 2014/1. 94.

³⁹ Viktor MAYER-SCHÖNBERGER – Kenneth CUKIER: *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2013. 26.

⁴⁰ A kapuőrök olyan digitális platformok, amelyek a vállalkozások és fogyasztók közötti digitális szolgáltatások és a digitális belső piacon zajló ügyletek során rendszerszintű szerepet töltenek be tipikusan már azáltal, hogy a keretrendszert, a digitális ökoszisztémát tulajdonolják.

⁴¹ A DMA 2. cikk (2) bekezdése szerint alapvető platformszolgáltatás az online közvetítő szolgáltatás, az online keresőprogram, az online közösségi hálózati szolgáltatás, a videómegosztó-platform szolgáltatás, a szám-független személyközi hírközlési szolgáltatás, az operációs rendszer, a webböngésző, a virtuális asszisztens, a felhőszolgáltatás, valamint

meghatározott eljárás szerint az Európai Bizottság minősíti kapuórré. A piac monopolisztikus irányba eltorzult jellegét és a szabályozás igényét mutatja, hogy korábban példa nélküli koncentráció jött létre a kommunikációs piacon. Az online keresőszolgáltatások terén nyolcvan százalékos, míg a közösségi média területén hetven százalékos részesedéssel bír a piacvezető vállalkozás.⁴² A 6. cikkének (7) bekezdése többek között egy összetettebb problémát is célba vesz: a kapuőrök vertikálisan integrált, többes szerepét, amikor nem csupán eszkögyártóként és operációs rendszerek fejlesztőiként vannak jelen, de ezzel egyidejűleg az ezek sajátos funkcióira épülő további termékeket vagy szolgáltatásokat is kínálnak⁴³. Ezáltal az érintett vállalkozások upstream jelenlétük révén egy lényegében reprodukálhatatlan és megkerülhetetlen lényeges inputot ellenőriznek, és ez lehetővé teszi számukra downstream piaci versenytársaik kizárására irányuló stratégiák megvalósítását.

Nagyon fontosak a piacosodás, gazdasági hatalmi monopóliumok megvalósulását kísérő, csoport-, illetve társadalmi szintű változások mely során aki több erőforrást – eszközt, hozzáférést, tőkét, szakértelmet, információt – birtokol a megfigyelés terén, annak befolyásoló képessége mások felett megnő, vagyis átrendeződnek a mikro- és makroszintű információs és közvetlen hatalmi viszonyok. Néhány nagy digitális platform rendszerszintű szereplőjévé vált a belső piacnak, így kapuőrként koncentráltan képesek a digitális piacok működését befolyásolni azáltal, hogy a digitális keretrendszer és az abban lévő hatalmas mennyiségű adat vonatkozásában magán szabályalkotóként lépnek fel. Ami az adatmonopóliumok létrejötté kapcsán történt, egyáltalán nem meglepő a kapitalizmusban. Sikeres üzleti modellnek és a szabad piaci versenynek köszönhetőek felemelkedésüket majd becsukták maguk mögött az ajtót. Az általános adatvédelmi rendelet a természetes személyek védelmének erősítése céljából

az online hirdetési szolgáltatás. A feltételeknek megfelelő vállalkozást a DMA 3. cikkében meghatározott eljárás szerint az Európai Bizottság minősíti kapuórré.

⁴² Annegret BENDIEK: Integrationspolitische Bedeutung des Digital Service Act (DSA) und Digital Markets Act (DMA). *Stiftung Wissenschaft und Politik, Arbeitspapier FG EU/Europa*, Nr. 01., 2021. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021AP01/>

⁴³ A DMA (56) preambulumbekzdése felhívja a figyelmet, hogy a kapuőrök operációs rendszerek fejlesztőiként és eszkögyártóként is tölthetnek be ilyen duális/többes szerepet és az eszközök minden technikai funkcióját figyelembe kell venni az értékelésnél. A felhozott példa szerint „egy eszkögyártó kapuőr például korlátozhatja az adott eszköz bizonyos funkcióihoz való hozzáférést – ideértve például a kis hatótávolságú kommunikációs technológia biztonságos elemeit és processzorait, a hitelesítési mechanizmusokat és az ilyen technológiákat működtető szoftvert –, amelyre szükség lehet az alapvető platformszolgáltatással együtt vagy annak támogatása céljából nyújtott szolgáltatás kapuőr általi, valamint az ilyen szolgáltatást nyújtó bármely potenciális, harmadik félnek minősülő vállalkozás általi eredményes nyújtásához”.

meghozott intézkedései nem tudják kezelni a digitális piacokon egyértelműen és tendenciaként észlelhető problémát, a vállalkozások növekvő piaci koncentrációját és ennek hatásaként a csökkenő piaci versenyt. Az adatvédelmi rezsimmel az óriásplatformok helyzetét erősíti a digitális piacokon, ami jogvédelmi szempontból éppen ellentétes a kívánt eredménnyel.⁴⁴

Az emberiség egy új, a szakirodalom szerint negyedik korba⁴⁵ lépett. A negyedik ipari forradalom legfontosabb területei a kiberfizikai rendszerek, a dolgok internete és a felhőalapú számítástechnika, az adattudomány és a kommunikációs technológiák. A mára kialakult, óriástechnológiai cégek, vagy más néven kapuőrök által dominált digitális piaci struktúrákról jelenleg azt feltételezzük, hogy már nem ösztönzik a romboló hatású innovációk létrejöttét, a nagy cégek saját fejlesztéseiket is inkább visszafogják, ellenállnak a radikálisabb innovációnak. Környezetükben az innovációk nagy részét a kiegészítő jelleg, a modularitást, hálózatosságot, konvergenciát kihasználó, nem a rendszert alapjaiban átalakító újdonság jellemzi. A piacokon átívelő tevékenységek és az ehhez szükséges képességek, valamint piaci erő megszerzését követően a nagy cégek a mások által létrehozott és az üzleti modellbe beépíthető innovációt igyekeztek további felvásárlásokkal megszerzeni.⁴⁶ Mind az amerikai, mind az európai fejlődés arra világított rá, hogy

⁴⁴ Damien GERADIN – Theano KARANIKIOTIE – Dimitrios KATSIFISF: GDPR Myopia: how a well-intended regulation ended up favouring large online platforms – the case of ad tech. *European Competition Journal*, Vol. 17., N. 1. (2021) 48.

⁴⁵ A technológiai eszközök és emberek viszonyát a szakirodalom több tézissel határozza meg. Az első ilyen, hogy a technológia hatása túlmutat a használaton, hasznosságon. Továbbá fontos tézis, hogy az eszköz kapcsolatban, kölcsönhatásban van a felhasználóval. A technológia kielégíti továbbá a másra, az újabbra való vágyakozást, mivel az eszközök jellemzően befejezetlenek, fejleszthetők, és a jövőben kiteljesedő változatokkal kecsesgetik a felhasználót. Ez az újabb eszközök iránti vágy egyben fenntartja a termelés és a technológiai újítások rendszerét, és az újabb technológia újabb igényt generál a felhasználó részéről. A jelenlegi fejlődési tendenciák azt vetítik előre, hogy a technológiai világ és az emberi viszonyok egyre jobban összefonódnak, egyre komplexebbé válnak. A szakirodalom kifejezetten utal rá, hogy egy információs társadalomban élünk, amely a társadalmi együttélés új módja. Nem csak technológiai újítások jelennek meg, hanem ennek következtében megváltozik a társadalmi együttélés (szokások, normák, kultúra). Ezeknek a változásoknak az alapját az információs és kommunikációs technológia teszi lehetővé. A hálózatosodás a globalizációt segíti elő és egy globális információs társadalmat hoz létre azok között, akik részt vesznek a hálózatban.

⁴⁶ Erős az aggály abban a tekintetben, hogy ezek a cégek a diszruptívnek tekintett technológiafejlesztésekkel szemben is hasonló módon járnak el. A profitorientált vállalkozási logikából ezek a lépések valójában természetesen következnek, az innováció szempontjából az a kérdés, hogy a DMA – antitröszt kettős jogalkalmazás a meglévő globális piaci kereteken érdemben tud-e változtatni, és ezáltal a potenciális innovációk többsége számára tud-e piaci életteret biztosítani.

az alig korlátozott, netalán korlátlan piaci magánhatalom gyakran politikai hatalommá konvertálódik, ami diszfunkcionális államhoz vezet.⁴⁷

5. Összegzés

Az infrastruktúra-vállalatok digitális kapcsolódási lehetőségei virtuális gazdasági birodalmakat⁴⁸ hoztak létre, s így elhárultak az üzleti tevékenységek hagyományos akadályai. Ennek jelentőségét bizonyítja az is, hogy az információs-, és a kommunikációs-technológiai ipar a világ elektromosság-termelésének tíz százalékát fogyasztja el. Az internetnek, mint kiber-földrésznek, a további jelentősége, a szinte végtelen adatmennyiségek jogos vagy jogszerűtlen gyűjtése.⁴⁹ Fontos tényező az, hogy ez a világrendszer magántulajdonban és magánellenőrzés alatt áll. Lényege az önszabályozás, azaz ellensúly az egyes államok befolyásával szemben. A megfigyelés társadalmában élők, vagyis mi mindannyian, meg kell hogy birkózzunk azzal a gondolattal, hogy adataink, viselkedésünk nyomai értékévé váltak, amelyet lehet, hogy éppen most dolgoz fel, elemez valaki, valahol. Ettől még nem lesz a „privacy halott”, ahogyan ezt sokan gondolják – egyszerűen csak arról van szó, hogy a személyes adatok védelme helyett talán inkább a személyes adatok kezelésének szabályain lesz a hangsúly. Az elszámoltathatatlan, és átláthatatlan digitális ökoszisztéma tekintetében megállapíthatjuk hogy az egyén kezébe adott jogvédelmi eszköz, az információs önrendelkezési jog mint alapjog ilyen magas szintű technológiai fejlettség mellett már nem feltétlenül adekvát. A mesterséges intelligencia rendszerek big data környezete gyakran nem személyes adat (legfeljebb újfajta módszerekkel visszaállítható a személyes jellege), ugyanakkor a fent elmondottakból egyértelmű, hogy információs túlhatalmat hozhat létre annál, aki rendelkezik vele, főként azzal, hogy következtetések vonhatók le belőle, sőt az

⁴⁷ Az egyik legjobb rövid monográfia e tekintetben a versenyjog szellemiségéről Giuliano AMATO: *Antitrust and the Bounds of Power: The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market*. Oxford, Hart, 1997. 26–29.

⁴⁸ GARACZI Imre: Konnektológia és digitalizáció. A digitális polgár 21. századi alternatívái. Pannon Digitális Pedagógia, 2022/3–4. 28–31. DOI: doi.org/10.56665/PADIPE.2022.3-4.2.

⁴⁹ „A Nemzetbiztonsági Ügynökség (National Security Agency, NSA) PRISM programja lehetővé tette, hogy hozzá férjen bármihez, amit valaha is tudni akart. Az NSA megfigyelői programjára adott válaszreakció azonban perverz módon azt állítja, hogy a program 'balkanizálta' az internetet. Minden ország digitális szuverenitást követel magának azért, hogy a kalóztámadásoktól megvédje állampolgárait (Németország esetében), akár azért, hogy állampolgárai minél több adatához hozzáférjen (például Oroszország).”

előrejelzés is lehetővé válik általa⁵⁰. A globalizáció, a technológiai ökoszisztéma, illetve a hatalmi és tőkekoncentráció együttesen olyan világgazdasági birodalmat hoz létre a virtuális és offline világunkban, amely maradéktalanul érvényesíti az érdekeit földrészről függetlenül. Az amerikai technológiai óriások az ingyenesség⁵¹ látszatát keltő úgynevezett zéróáras, valamint az egyre szélesebb körű hálózatban működő termékek és szolgáltatások fejlesztését kínáló fenntartható üzleti modellje az Egyesült Államokba szívja az európai adatvagyon⁵² amiről – a látszólagos tájékoztatáson felül – semmilyen információval nem rendelkezünk, továbbá sem átlátni sem pedig számon kérni nem vagyunk képesek. Kiemelkedően fontos szerepe van az értékválasztásunknak miszerint az európai vállalkozásokat terheljük további kötelezettségekkel ezzel okozva jelentős versenyhátrányt, vagy a globális szabályozás megvalósításával hoznánk létre egyenlő feltételeket. Továbbá az is fontos kérdés hogy a mind magasabb szintű jólét, a technológiai fejlődés, a gazdasági növekedés hajszolása biztosít-e értelmes és teljes életet az emberiség számára valamint közös jövőt a nemzeti társadalmak értékeire tekintettel.

6. Záró gondolatok

Ma, a mesterséges intelligencia első szárnypróbálgatásainak tanúként ámulva nézzük, ahogy a technológia kicsavarja az irányítást az emberiség kezéből.

⁵⁰ ZÓDI Zsolt: Jog és jogtudomány a Big Data korában. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/1. 97.

⁵¹ Az online figyelemkereskedők szolgáltatásai ingyenesen indultak és többek között ennek is jelentős mértékben köszönhetően gyűjtöttek hatalmas felhasználói tömeget. Csak miután dominánssá váltak, akkor emelték meg a reklámok arányát, melynek során jelenleg a felhasználók már kétszeresen fizetnek az úgynevezett ingyenes szolgáltatásokért: az adataikkal és a figyelmükkel. Ingyenesség gyakorlata vagyis az adattal fizetés a pénzzel fizetés alternatívája lesz, ami az EU adatvédelmi biztosa szerint ellentétes az adatvédelem szellemiségével, mert a személyes adatok védelme alapvető jog, ezért a személyes adatok nem tekinthetők árunak.

⁵² Az EUB 2020 júliusában hozott ítélete meg is erősíti ezt az aggodalmat. Ebben az ítéletében az EUB megállapította, hogy az EU és az Egyesült Államok közötti adatvédelmi pajzs keretrendszere már nem megfelelő mechanizmus az EU adatvédelmi követelményeinek való megfeleléshez a személyes adatoknak az Európai Unióból az Egyesült Államokba való továbbítása vonatkozásában. Az EUB szerint ugyanis nem biztosított a GDPR és az EU Alapjogi Charta által a személyes adatokat illetően rögzített védelmi szint, mert az uniós adatok jogosultjainak nem áll rendelkezésükre hatékony védelmi mechanizmus, ha az amerikai felhasználás sérti az EU jogában létező és elismert jogait, például az adataik amerikai kormányzati felhasználása esetén. C-311/18 sz. *Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland és Schrems ügy*, ECLI:EU:C:2020:559. 180–184. o., <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-311/18>

Bekövetkezni látszik az, amitől az információs társadalom kiépítésével összefüggésben óva intettek bennünket, miszerint a digitális jelek halmazává vált az életünk, amely jelek mögött eltűnni látszik az ember. Az új, megdőbbentő helyzet kezelése új szemléletmódot, új megközelítést, új válaszokat igényel. Másként kell feltennünk azokat a kérdéseket, amelyeket korábban a jogrendszerrel kapcsolatban feltettünk, és másként kell értelmeznünk azt a jogi, szabályozási környezetet, amelyben élünk. Egyértelmű tendencia az is, hogy a jogalkalmazás során az Alapjogi Charta megnövekedett szerepe miatt a jogvédelmi típusú jogalkalmazás és az ennek keretében végzett jogértelmezés más, újszerű jogértelmezési módszerek alkalmazását teszi szükségessé.⁵³ Szakmai oldalról még mindig a hurraóptimista innovációs lendület a jellemző, a felvetődő etikai-erkölcsi kihívásokat gyakran felszínes látszatmegoldásokkal (iránymutatások, etikai kódexek, etikai bizottságok és laza szerveződések súlytalan egyvelegével) igyekeznek mederben tartani. A tudományos világ alkalmanként szélsőségekbe esve és egzisztenciális veszélyektől aggódva, máskor rácsodálkozással szemléli a lehetséges jövőt, a megoldások tekintetében pedig szintén naiv optimizmussal hisz a felmerülő problémák kezelhetőségében, és rendszeresen megmarad a technológiai részletekben rejlő problémák aprólékos vizsgálatánál. A lehetséges negatív következményeket vizsgáló mélyebb elemzések is sokszor csak bizonyos területekre koncentráltak, és jellemzően általános társadalmi hatásokra, a munkaerőpiac egyes szegmenseit érintő változásokra, vagy iparághoz kötődő veszélyekre figyelmeztettek. Az utóbbi néhány évtizedben újra és újra előtérbe kerültek az adatok kezelésével kapcsolatos jogi kérdések, de ezek első renden az egyén önrendelkezési jogával összefüggésben megjelenő, mindenekelőtt alkotmányjogi megközelítések voltak. A technológiavezérelt döntéshozatal dacol az érdemi kivizsgálással és elszámoltathatósággal szemben, amely alapfeltétele volna a tisztességes eljárásnak.⁵⁴ Nem csak hogy nehezen elszámoltathatók hanem a legtöbb esetben monopol helyzetben is vannak, így az érintettnek nincs lehetőség más hasonló szolgáltatást választani. Digitális világ feletti ellenőrzéshez, a minősített adatkezelők elszámoltathatóságához fűződő közérdek világosan megfogalmazódik de ennek érvényesítése (sajnos) nagyon jelentős, sőt napról napra egyre jelentősebb nehézségekbe ütközik. Ezeknek a rendszereknek szabályozása nem lehet a lobbis tevékenységből fakadó

⁵³ LUKÁCS Adrienn: Könyvajánló: Koen Lenaerts – José Antonio Gutierrez-Fons: Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei. *Eu Jog: Online Szakfolyóirat*, 2022/3. 1–5.

⁵⁴ Ari Ezra WALDMAN: Power, process, and automated decision-making symposium. Rise of the machines. Artificial intelligence, robotics, and the reprogramming of law. *Fordham Law Review*, Vol. 88., N. 2. (2019) 613–632. <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol88/iss2/9/>

technológiai cégek üzleti érdekeit respektáló technológia-szabályozás, hanem az emberi méltóság és a demokratikus társadalmi rend alapértékein nyugvó normarendszerként kell megalkotni és működtetni. Ez pedig álláspontunk szerint nem lehet más mint mesterséges intelligencia alapú rendszert üzemeltetők polgárjogi felelősség rendszerének, objektív felelősségre vonatkozó szabályok globális nemzetközi szerződésben történő meghatározása.

AZ EURÓPAI BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS ESZKÖZRENDSZERE

Az európai elfogatóparancs gyakorlati hasznosulása

NÉMETH Kata*

1. Bevezetés

A bűnözés nemzetközivé válásával minden gyakorló büntetőbíró referációjában egyre nagyobb arányban előfordulnak az európai bűnügyi együttműködés vívmányai, ugyanis az elmúlt évtizedekben tendenciává vált, hogy a bűnelkövetők nem csupán a törvényeket hágják át, hanem a tagállamok közötti határokat is, így az unión belüli transznacionális bűnözéssel szemben eredményes fellépés hatékony eszközeként a kölcsönös bizalomra épülő európai bűnügyi kooperáció bizonyult. Az Európai Unió intézményei a közös piac létrehozása óta szűnni nem akaró küzdelmet folytatnak a bűnelkövetőkkel szemben és az így kialakult szélmalomharcban való győzelemhez elengedhetetlen a tagállamok egymás jogrendszerébe vetett bizalmán alapuló bűnügyi együttműködés, amelynek motorjául kétségtelenül az Európai Unió Bírósága¹ bizonyult, amelynek üzemanyagát a Bírósághoz „kiforduló” tagállami nemzeti bírók kezdeményező szelleme szolgáltatja. A tagállami bíróságok bírónak képesnek kell lenniük arra, hogy megállapítsák, mikor és hogyan terjesszenek egy kérdést előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé és ezzel azt is elsajátítsák, hogy saját gyakorlatukban hogyan alkalmazzák a Bíróság iránymutatásait, illetve, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlata hogyan jelenik meg a nemzeti joggyakorlatban.

Az Európai Unió Bírósága folyamatos értelmezési tevékenységével cizellálja a meglévő eszközrendszert és alkalmazásának elveit, amely nem csupán az egységes európai büntetőjog (bizonyos területeken történő) kialakulását szolgálja,

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem

¹ A továbbiakban: Bíróság.

hanem az nemzetközi bűnözéssel szembeni harc sebességét is meghatározza, ezzel visszaszerezve a sebességváltót a transznacionális bűnelkövetők kezéből, akik a fejlődés tempóját diktálják.

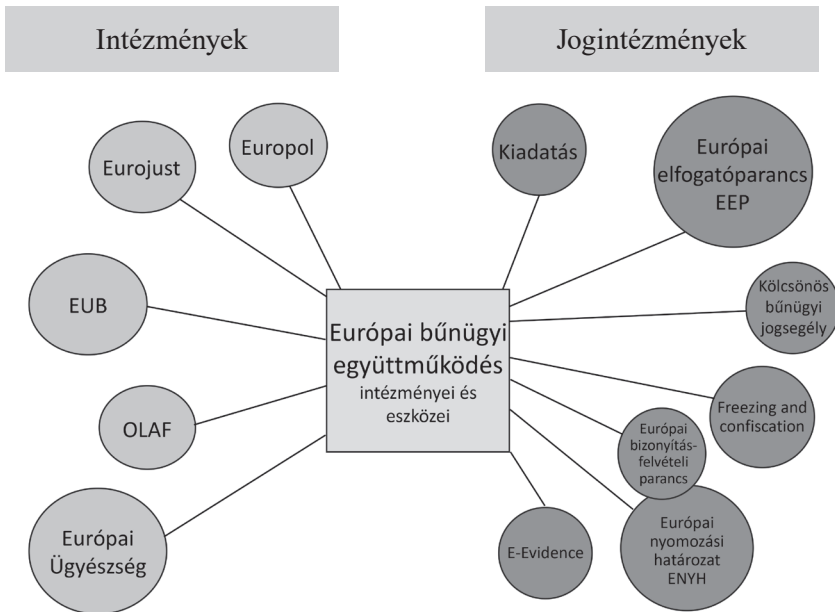
A bűnügyi együttműködés az európai integráció történetében talán az egyik legfiatalabb terület, amely korai pubertás kora ellenére, ha kisebb tinédzser makacssággal is, de ez egyik leghatékonyabb eszközrendszeré fejlődött az évek során az Európai Unió tagállamai bel- és igazságügyi szerveinek együttműködése terén. A bűnügyi együttműködésre az európai (közösségi) integráció eredetileg nem terjed ki, mivel a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség szabályozási területei közül a bűnügyi együttműködés kétségtelesen az uniós politika azon érzékeny aspektusa, amelyet a tagállamok a szuverenitásuk megvédése érdekében kizárólag a legvégső esetben készek feladni,² hiszen a tagállami büntetőhatalom, mint a szuverenitás büntetőjogi értelemben vett magja és „utolsó bástyája”.

2. A bűnügyi együttműködés eszközrendszerének áttekintése

Ugyan a tanulmány nem terjed ki – az Európai Unió Bíróságának vizsgálatán kívül – a bűnügyi együttműködés intézményi rendszerére, azonban a vizsgált kooperációs eszközök kialakításában, illetve alkalmazásában kiemelt szerepet töltenek be, ezért elengedhetetlen – a terjedelmi korlátokra tekintettel részletes bemutatásuk helyett – csupán exemplifikatív módon megemlíteni őket, egy összefoglaló ábra keretén belül.

² HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 511–512.

1. ábra: A bűnügyi együttműködés rendszere, a szerző saját szerkesztése



Ahogy az a fenti ábrából is kitűnik, az európai bűnügyi együttműködés rendszere meglehetősen szerteágazó, teljes egészének bemutatása szétfeszíteni a szerkezeti kereteket, ezért jelen tanulmány csupán arra vállalkozik, hogy az európai elfogatóparancs, mint a bűnügyi együttműködés kiemelt jelentőségű eszközének működését bemutassa az Európai Unió Bíróságának releváns döntésein keresztül, illetve egyben rávilágítson az előzetes döntéshozatali eljárás jelentőségére.

A tanulmány elméleti irányból közelíti meg az európai elfogatóparancs jogintézményét, azonban igyekszik a gyakorlati alkalmazás során felvetődő problémákat is ismertetni, a gyakran felmerülő kérdésekre és alkalmazási problémákra választ adni. Utóbbi megközelítésben nagy horderejű segítséget nyújt a konkrét EUB döntések feldolgozása, hiszen azok alapjául szolgáló tagállami büntetőeljárásban eljáró perbíró egy konkrét problémával szembesült, amelynek megoldása érdekében „kifordult” az Európai Unió Bíróságához az elvi vagy gyakorlati kérdéskör értelmezési nehézségek feloldása érdekében.

3. Az Európai Unió Bíróságának ítéletei hatása az európai elfogatóparancs alkalmazására

3.1. Az európai elfogatóparancs jogintézménye

A bűnügyi együttműködés fejlődéstörténetében és a mai ismert eszközeinek kialakulásában kiemelt szerepe volt az európai bizonyításfelvételi parancsnak (*European Evidence Warrant*, a továbbiakban: EBP),³ amely a kölcsönös elismerés elve szemszögéből a bizonyítéktranszfer területén elméletben az európai elfogatóparancs logikájára épített.⁴ Az EBP hatálya ugyan korlátozott volt, mivel csak olyan bizonyítékok megszerzésére vonatkozott, amely dokumentumok, tárgyak vagy adatok formájában már léteztek. Ennek ellenére azonban sarkalatos lépést jelentett egy olyan egységes, kölcsönös elismerési eszköz felé, amely idővel az összes meglévő eszközt felválthat a bűnügyi együttműködés rezsimjében.

A kölcsönös elismerés elvének érvényesülése érdekében az Európai Unió Tanácsa 2002. június 13. napján elfogadta az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról szóló 2002/584/IB. Kerethatározatot⁵ (a továbbiakban EEP Kerethatározat), amellyel az elavulttá vált Európai Kiadatási Egyezmény⁶ helyébe egy gyorsabb és hatékonyabb, egyben politika-semlegesebb eszköz és eljárásrend lépett. A tagállamok között az európai elfogatóparancs (a továbbiakban: EEP) váltja fel a kiadatásra irányadó összes korábbi megállapodást, ideértve a schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény III. címének a kiadatásra vonatkozó rendelkezéseit is.

Az európai elfogatóparancs egy tagállamban kibocsátott igazságügyi hatósági határozat, amely azt a célt szolgálja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés-büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja.⁷ Az európai

³ A Tanács 2008/978/IB Kerethatározata a büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításfelvételi parancsról HL L 350, 2008. 12.30. 72. o.

⁴ Kis László: A határon átnyúló bizonyítás eszközei és kérdései az Európai Unióban. In: *Collegium Doctorum Konferencia*. (ME ÁJK, 2012. április 19.) Miskolc, Bíbor, 2012.

⁵ 2002/584/IB Kerethatározat: A Tanács kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról HL L 190, 18/07/2002 0001–0020 o. EUR-Lex - 32002F0584 - HU (europa.eu)

⁶ 1994. évi XVIII. törvény a Párizsban 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről.

⁷ EEP Kerethatározat 1. cikk.

elfogatóparancs tehát nem más, mint egy uniós tagállam igazságügyi hatóságai közötti megkeresési forma, amely határozati formát ölt. Az eljárás a kölcsönös elismerés elvén alapul, és az összes uniós tagállam igazságügyi hatóságai közötti közvetlen kapcsolattartás révén működik. Mint ismeretes, a kölcsönös elismerés elve alapján egy másik tagállam bírósági határozatai ugyanolyan hatályúak és értékűek, mint a nemzeti bírósági határozatok, minden előzetes elismerési és homologizációs eljárás nélkül.

Az európai elfogatóparancs jogintézményének létrejöttével a kiadatási eljárás helyébe egy hatékonyabb, a változásokat rugalmasabban kezelő eljárásrend lépett. Az EEP Kerethatározat – amely a magyar belső jogba az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény (EUTv.) által lett implementálva – megköveteli, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságok minimális formalitás alkalmazása mellett, meghatározott határidőn belül elismerjék és reagáljanak egy másik uniós ország igazságügyi hatóságának kérelmére.⁸ Az európai elfogatóparancs elődjéhez képest jelentős előrelépést jelentett, hiszen a kiadatás alapelvei többek között a saját állampolgár kiadásának tilalma, kettős inkriminalizáció és a specialitás elve jelentősen hosszadalmasság tették az átadást, továbbá a bűncselekmény politikai, pénzügyi, katonai jellege esetén a kizártság hátravetette az eljárás elbírálását. Azonban az EEP, az általa felváltott hagyományos kiadatástól nemcsak a szigorúbb határidők⁹ bevezetésével lecsökkent eljárési határidőkben és a 32 katalogizált bűncselekmény vonatkozásában a kettős büntethetőség vizsgálatának elhagyásában különbözik, de a megtagadási okok is korlátozottabbá váltak. Egy tagállam kizárólag akkor tagadhatja meg a keresett személy átadását, ha az EEP Kerethatározatban deklarált kötelező vagy mérlegelhető megtagadási okok egyike fennáll. Az európai elfogatóparancs végrehajtása mérlegelést nem tűrő, kötelező megtagadásának okait az EEP Kerethatározat 3. cikke taxatív módon felsorolja. Ide tartozik többek között az az esetkör, amikor a keresett személyt valamely tagállam ugyanazon cselekményért már jogerősen elítélte, feltéve, hogy elítélése esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélező tagállam joga szerint az már nem hajtható végre (*ne bis in*

⁸ BÁRD Petra: Az európai elfogatóparancs Magyarországon – The European Arrest Warrant in Hungary. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2015. 55.

⁹ A soronkívülség elve érvényesül, az elfogás helye szerinti állam az érintett személy letartóztatását követő legfeljebb 60 napon belül köteles határozatot hozni az európai elfogatóparancs végrehajtása tárgyában. Amennyiben a személy hozzájárul az átadáshoz, úgy az átadási határozatot tíz napon belül meg kell hozni.

*idem*¹⁰). Ide tartozik továbbá az amnesztia esetköre, ha az EEP alapjául szolgáló bűncselekmény a végrehajtó tagállamban közkegyelem alá esik, és ennek az államnak saját büntetőjoga szerint joghatósága van a bűncselekmény üldözésére. Az életkorral összefüggő büntethetőségi akadály, ha az a személy, aki ellen az európai elfogatóparancsot kibocsátották, a végrehajtó állam joga szerint életkora miatt büntetőjogi felelősségre nem vonható az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekményért szintén kötelező megtagadni a végrehajtást.

3.2. Az Európai Unió Bíróságának az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó releváns joggyakorlata

A pályamű e fejezetében a Bíróság az európai elfogatóparancs alkalmazása és végrehajtása, a végrehajtás megtagadása tárgyában hozott döntéseivel foglalkozik, konkrét eseteken keresztül mutatja be az EPP-vel kapcsolatos kérdéseket, akként, hogy elsőként ismertetésre kerül a döntés alapjául fekvő alapügy, majd a felmerült jogkérdés és a Bíróság ezekhez fűzött jogi indokolása, valamint a döntések hazai jogalkalmazásra gyakorolt hatásai is a vizsgálat részét képezi.

3.2.1. Az európai elfogatóparancs kibocsátása, a kibocsátás feltételeire vonatkozó döntések

A Bíróság C-241/15. számú Bob-Dogi ügyben¹¹ hozott döntése az európai elfogatóparancs kibocsátásának előfeltételéről

A döntés *ratio decidendi*-je, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátásának *előfeltétele* az attól elkülönülő, nemzeti (belső jog szerinti) elfogatóparancs kibocsátása.

A fenti ügyben a Kolozsvári Fellebbviteli Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz, mivel a Mátészalkai Járásbíróság Bob-Dogi román állampolgárral szemben kibocsátott európai elfogatóparancs nem hivatkozott egy korábban kibocsátott nemzeti elfogatóparancsra, vagyis az

¹⁰ *A ne bis in idem* elvről részletesen ld. SZABÓ Judit: *A ne bis in idem elve az európai jogalkalmazásban*. PhD értekezés. Debrecen, 2021.; továbbá SZABÓ Judit: *A ne bis in idem elvének hazai fejlődéstörténete*. *ujbtk.hu*, 2021. április 6. <https://tinyurl.com/2y8wyp45>

Ld. még: TÓTH Géza: Az alkotmányos „idem” fogalom a kétszeres eljárás és kétszeres elítélés tilalmának értelmezése. *Magyar Jog*, 2019/2. 108–121.

¹¹ C-241/15. sz. ügy: HL C 245., [ECLI:EU:C:2016:385], 2015.7.27. CURIA - Documents (europa.eu)

európai elfogatóparancs ily módon önmagán alapult. Az előterjesztett kérelem szerint a magyar gyakorlat jogsértő, mivel nem fogadható el az az álláspont, melyet Magyarország képviselt eszerint az európai elfogatóparancs – a keresett személy átadását követően – nemzeti (belföldi) elfogatóparancsként is értelmezhető egyben. További kérdés volt, hogy amennyiben nem áll rendelkezésre nemzeti – belső jogi – elfogatóparancs, az az európai elfogatóparancs végrehajtásának megtagadásának hallgatóságos okának minősülhet-e.

Yves Bot főtanácsnok indítványában¹² kiemelte, hogy a EEP Kerethatározat 3., 4. és 8. cikke értelmében az előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem annak értelmezésére irányult, hogy az EEP Kerethatározatnak az a nemzeti jogszabály megfelel-e, amely az európai elfogatóparancs hatályát kiterjeszti a kibocsátó tagállam területére, és ennek következtében előzetes és elkülönült nemzeti elfogatóparancs hiányában is lehetővé teszi ezen elfogatóparancs kibocsátását büntetőeljárás lefolytatása céljából.

A Bíróság az ügyben hozott döntésében kifejtette, hogy ugyan az EEP Kerethatározat nem a 8. cikk (1) bekezdésének c) pontjában határozza meg az „elfogatóparancs” definícióját, azonban az „európai elfogatóparancs” fogalmát az 1. cikkének (1) bekezdése *expressis verbis* tartalmazza, amelyből előbbi terminológia fogalma is levezethető. Mindezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a 2009/299. Kerethatározattal módosított, EEP Kerethatározat 8. cikke (1) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az „elfogatóparancs” e rendelkezésben szereplő fogalmán az európai elfogatóparancstól elkülönült nemzeti elfogatóparancsot kell érteni. Ugyanis az európai elfogatóparancsok anélkül történő kibocsátása, hogy előzetesen olyan nemzeti bírósági határozat – mint amilyen a nemzeti elfogatóparancs – kibocsátására került volna sor, ütközhet az európai elfogatóparancs rendszerének alapját képező kölcsönös elismerés és bizalom elvével. Ezen elvek ugyanis azon az előfeltevésen alapulnak, amely szerint az érintett európai elfogatóparancsot azon minimumkövetelményekkel összhangban bocsátották ki, amelyekről érvényessége függ, ezek között szerepel a Kerethatározat 8. cikke (1) bekezdésének c) pontjában előírt feltétel is.

Az európai elfogatóparancs rendszere ily módon a keresett személyt megillető eljárási jogok és alapvető jogok kétszintű védelmét tartalmazza, mivel a nemzeti bírósági határozat elfogadása során első szinten a kibocsátó bíróság által biztosított védelemhez hozzájárul a második szint védelme, így az elfo-

¹² Yves Bot főtanácsnok indítványa [ECLI:EU:C:2016:131] CURIA - Documents (europa.eu)

gatóparancs kibocsátására az említett nemzeti bírósági határozat elfogadását követően rövid határidőn belül sor kerülhet.¹³

A Bíróság az előterjesztett másodlagos kérdéssel összefüggésben kifejtette, hogy a Kerethatározat 8. cikk (1) bekezdésének c) pontja olyan szabályszerűségi követelményt tartalmaz, amelynek betartása az európai elfogatóparancs érvényességi feltételét képezi, s így e követelmény figyelmen kívül hagyásának főszabály szerint azt kell eredményeznie, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság nem hajtja végre az említett elfogatóparancsot.¹⁴ Egy ilyen határozat elfogadása előtt a végrehajtó hatóságnak – a Kerethatározat 15. cikke (2) bekezdésének alkalmazásával – kérnie kell, hogy a kibocsátó tagállam igazságügyi hatósága minden olyan szükséges kiegészítő információt soron kívül bocsásson a rendelkezésére, amely lehetővé teszi számára annak vizsgálatát, hogy az európai elfogatóparancsból hiányzik a nemzeti elfogatóparancs rendelkezésre állásának tanúsítása.

A Bíróság a fenti ügyben kifejtett jogértelmezését a C-453/16. számú Özcelik-ügyben¹⁵ akként pontosította, hogy a rendőrség által korábban kibocsátott és az ügyészség által jóváhagyott nemzeti elfogató parancs is igazságügyi hatóság által kibocsátottnak tekintendő.

A Bob-Dogi ügyben hozott döntés a belső jogban a jogalkotásra közvetlenül, míg a jogalkalmazásra közvetetten hatott. A döntésében foglaltakat a magyar büntetőeljárás törvénynek adaptálnia kellett főként a bírósági szakra vonatkozóan, ennek megfelelően a 2016. évi CIII. 43. § (3b) bekezdésével a jogalkotó a korábbi Be.¹⁶ 73. §-a módosította. A jelenleg hatályos Be.¹⁷ 119. § (1) bekezdés c) pontja már a fentieknek megfelelően tartalmazza, hogy nemzetközi vagy európai elfogatóparancs előtt kötelező jelleggel ki kell bocsátania nemzeti elfogatóparancsot.¹⁸ A döntés igazgatási reakciót is kiváltott a bírósági szer-

¹³ Bob-Dogi ügy C-241/15. sz. 56. pont.

¹⁴ Bob-Dogi ügy C-241/15. sz. 64. pont.

¹⁵ C-453/16. 1 HL C 383., 2016.10.17. Openbaar Ministerie kontra Halil Ibrahim Özcelik [ECLI:EU:C:2016:860].

¹⁶ 1998. évi XIX. törvény (korábbi Be.).

¹⁷ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

¹⁸ Be. 119. § (1) bekezdés c) pont: A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén a terhelt vagy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy őrizetének elrendelése érdekében határozatával elfogatóparancsot bocsáthat ki, ha a terhelt vagy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy [...] külföldön van fogva tartásban, a nemzetközi elfogatóparancs, illetve európai elfogatóparancs kibocsátásának feltételei fennállnak, és a terhelt, vagy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy Magyarországra történő átadása, illetve kiadatása indokolt.

vezetből a 2015.OBH.XX.T.2.7/75. számú körlevél révén, ami útmutatást adott arra az esetre, ha nem volt az európai elfogatóparancs előtt belföldi elfogatóparancs is kibocsátva. Ebben az esetben – a Bob Dogi ügyben hozott döntésre tekintettel – ki kell bocsátani belföldi elfogatóparancsot és egyúttal vissza kell vonni a korábbi elfogatóparancsot és a visszavonó végzést meg kell küldeni az Igazságügyi Minisztériumnak (IM) és a Nemzeti Bűnügyi Együttműködési Irodának (NEBEK). Ilyenkor a visszavonó határozat indokolásának tartalmaznia kell okként azt, hogy a Bob-Dogi ügyben született ítéletre tekintettel történt.¹⁹ Emellett a Bíróság fenti két határozatában megfogalmazott követelmény jogszabályi rendelkezésként 2017. január 1. napjától megjelenik az Eu.tv. 25. § (1) bekezdésének második és harmadik mondatában is.

A Bob-Dogi ügy óta eltelt évek alatti gyakorlat alapján biztonsággal kijelenthető, hogy mára már rutinná vált a nemzetközi büntetőügyeket tárgyaló bírók körében, hogy uniós polgár vádlottak ismeretlen helyen tartózkodása esetén az eredménytelen KLO vagyis lakcímkutatás a személyi- és lakcímnnyilvántartásban, majd személyi körözést követően, a vádlottal szemben előbb belföldi elfogatóparancsot bocsátanak ki, és csak ezt követően nyúlnak az európai bűnügyi együttműködés eszközéhez és bocsátanak ki európai elfogatóparancsot, amely az esetek túlnyomó többségében rövid időn belül eredményesnek bizonyul.

A fenti EUB döntés az EEP kibocsátásának előfeltételét határozta meg, ezen túlmenően azonban az európai elfogatóparancs kibocsátásának egyéb feltételei is vannak. Ekként, csak olyan cselekmények esetén bocsátható ki, amelyeknél a kibocsátó tagállam (belső) joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább 12 havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, illetve, ha a szabadságvesztést kiszabó ítéletet vagy a szabadságelvonással járó intézkedést már meghozták, ennek időtartama legalább négy hónap. Az európai elfogatóparancs kibocsátására mindig az adott büntetőeljárás szakaszhoz igazodó igazságügyi hatóság jogosult, így vádemelés előtt az ügyészség vagy a nyomozási bíró, vádemelés után a (per)bíró, illetve a büntetőeljárás jogerős befejezését követően a büntetés végrehajtása érdekében a büntetés-végrehajtási bíró. Az EEP alkalmazása során a hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk a gyanúsítottak/vádlottak eljárási jogait – így a tájékoztatáshoz való jogot, az ügyvédi segítség (hatékony védelem) és a tolmácsoláshoz, fordításhoz való jogot, valamint költségmentesség igénybevételéhez való jogot – a letartóztatás szerinti tagállam törvényi előírásainak megfelelően, amely olykor a kölcsönös elismerés elvének „vízpróbájának” minősül. Azonban visszacsatolás a fenti-

¹⁹ NAGY i. m. 549.

ekhez az európai elfogatóparancs kibocsátásának feltételeinek fennállta csak abban az esetben vizsgálható, ha a belföldi elfogatóparancs kibocsátásra került, vagyis egyfajta nulladik lépésként az EEP kibocsátásának előfeltétele teljesült.

3.2.2. Az európai elfogatóparancs végrehajtásának megtagadási okai az EUB gyakorlatában

A Bíróság C-562/21. PPU és C-563/21. PPU. számú egyesített ügyei²⁰ – EEP megtagadási a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatási rendszerének függetlenségének megkérdőjelezése okán

A Bíróság a Rechtbank amszterdami bíróság által az X és Y ellen folytatott büntetőeljárásokban kibocsátott európai elfogatóparancsokkal kapcsolatban előterjesztett kérdésekről 2022. február 22-én hozott ítéletet, amelyben a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok végrehajtó igazságügyi hatóság általi vizsgálatáról és az átadás megtagadásáról értekezett.

A fenti ügyben a lengyel bíróságok európai elfogatóparancsot bocsátottak ki két lengyel állampolgárral szemben szabadságvesztés-büntetés végrehajtása, illetve büntetőeljárás lefolytatása céljából. Az érintettek Hollandiában tartózkodtak előzetes fogvatartásban, és nem egyeztek bele az átadásukba, ezért a lengyel bíróságok az európai elfogatóparancsok végrehajtása iránti kérelmekkel fordultak az amszterdami bírósághoz. Azonban az előterjesztő holland bíróság kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a kérelemnek helyt kell-e adnia, mivel 2017 óta a kibocsátó tagállamban az igazságszolgáltatás függetlensége tekintetében rendszerszintű vagy általános vélt vagy valós hiányosságok állnak fenn. Ennek okát abban jelölte meg, hogy a lengyel bírakat a *Krajowa Rada Sądownictwa* (nemzeti igazságszolgáltatási tanács; a továbbiakban: KRS) javaslatára nevezik ki, amely a *Sąd Najwyższy* (legfelső bíróság) 2020-ban elfogadott állásfoglalása szerint politikai hatóságok alá tartozik, így az nem minősül független szervnek. A függetlenség ilyen jellegű hiánya a bírák kinevezési eljárásával kapcsolatos hiányosságokat idéz elő.²¹ A kérdést előterjesztő holland bíróság szerint fennáll

²⁰ C-562/21. PPU. és C-563/21. PPU. sz. egyesített ügyek X és Y ellen kibocsátott európai elfogatóparancsok végrehajtására irányuló eljárásokban [ECLI:EU:C:2022:100]. CURIA - Documents (europa.eu)

²¹ C-562/21. PPU. és C-563/21. PPU. sz. egyesített ügyek 14. pont. A kérdést előterjesztő bíróság a 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország (Fegyelmi felelősségi rendszer) ítéletre (C-

annak a valós veszélye, hogy a kibocsátó tagállamnak való átadásuk esetén sérülne az érintett személyeknek az Európai Unió Alapjogi Chartájának²² 47. cikke második bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való alapvető joga, mivel előfordulhat, hogy a KRS javaslatára kinevezett bírák vettek/vesznek részt az érintett két személlyel szembeni büntetőeljárás során.

Az amszterdami bíróság felfüggesztette az eljárását és egyúttal előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett és azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy az európai elfogatóparancsok alapján történő átadással összefüggésben a Bíróság által a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal együtt járó függetlenségi és pártatlansági garanciákkal kapcsolatban megállapított kétszakaszos vizsgálat²³ alkalmazandó-e a törvény által létrehozott bíróságok esetében.

Athanasios Rantos főtanácsnok indítványában²⁴ kiemelte, hogy jelen ügy fő kérdése, hogy az EEP Kerethatározat 1. cikk (2) bekezdése és a (3) bekezdése az Charta 47. cikkével együttesen értelmezve lehetővé teszik-e az európai elfogatóparancsot végrehajtó igazságügyi hatóság számára, hogy megtagadja a keresett személy átadását fenti okból.

A Bíróság az ügyet sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás keretében bírálta el és döntése rendelkező részében kifejtette, hogy az EEP Kerethatározat 1. cikkének (2) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az európai elfogatóparanccsal érintett személy átadásáról dönteni hivatott végrehajtó igazságügyi hatóság olyan információkkal rendelkezik, amelyek az ezen elfogatóparancsot kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét, többek között a bírói hatalom tagjainak kinevezésére vonatkozó eljárást érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságokról tanúskodnak, e hatóság csakis akkor tagadhatja meg e személy átadását: szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából kibocsátott európai elfogatóparancs keretében, ha az említett hatóság megállapítja, hogy az ügy sajátos körülményeire tekintettel komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető, hogy – különösen az említett személy által szolgáltatott,

791/19, 108. és 110. pont) hivatkozik (ld. 130/21. sz. sajtóközlemény).

²² Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02) HL C 202/389. (A továbbiakban: Charta.)

²³ Ezen vizsgálat első szakasza keretében a végrehajtó igazságügyi hatóságnak a kibocsátó tagállam általános helyzetére tekintettel kell értékelnie az alapvető jogok megsértésének valós veszélyét; a második szakaszban e hatóságnak konkrétan és pontosan meg kell vizsgálnia, hogy az adott ügy körülményeire tekintettel fennáll-e a keresett személy valamely alapvető joga sérelmének valós veszélye. Ld. C-216/18 PPU. [ECLI:EU:C:2018:586]; valamint C-354/20 PPU. és C-412/20 PPU. [ECLI:EU:C:2020:1033].

²⁴ Athanasios Rantos főtanácsnok indítványa [ECLI:EU:C:2021:1019].
CURIA - Documents (europa.eu)

a büntetőügyét elbíráló ítélkező testület összetételére, vagy ezen ítélkező testület függetlenségének és pártatlanságának értékelése szempontjából releváns bármely más körülményre vonatkozó bizonyítékokra tekintettel – e személynek sérült a Charta 47. cikkének második bekezdésében biztosított, a törvény által létrehozott, független és pártatlan bíróság előtti tisztességes eljáráshoz való alapvető joga, és büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparancs keretében, ha ugyanezen hatóság megállapítja, hogy vélelmezhető az, hogy e személyt átadása esetén ezen alapvető joga sérelmének valós veszélye fenyegeti.²⁵

A fentiek alapján tehát a Bíróság úgy ítélte meg, hogy semmi esetre sem elégséges a végrehajtó hatóság részéről a függetlenség hiányossága körében felmerülő gyanú. A megtagadáshoz mindenképp szükség van a gyanút alátámasztó bizonyítékokra. A végrehajtó igazságügyi hatóság csakis akkor tagadhatja meg az átadást a EEP Kerethatározat alapján, ha az ügy sajátos körülményeire tekintettel bizonyítékokkal alátámasztja a fenti gyanút. A végrehajtó hatóságok az európai elfogatóparancs végrehajtását kizárólag az EEP Kerethatározat 5. cikkében kimerítő jelleggel felsorolt feltételekhez köthetik.²⁶

Egyebekben a bírák kinevezésének folyamata kapcsán a Bíróság pontosította a korábbi gyakorlatát akként, hogy a „törvény által létrehozott” bíróság általi elbíráláshoz való jog jellegénél fogva magába foglalja a bírák kinevezésének folyamatát is.²⁷

- A vizsgálat első szakaszának²⁸ a bírák kinevezését szabályozó rendelkezések objektív vizsgálatára is ki kell terjednie. E körben megállapította, hogy jelen ügyben a KRS a kibocsátó tagállam bíráinak kinevezésében való részvétele nem elegendő az átadás megtagadásának igazolására.
- A vizsgálat második szakaszában²⁹ az európai elfogatóparanccsal érintett személynek kell olyan konkrét bizonyítékokat előterjesztenie, amelyek arra engednek következtetni, hogy az igazságszolgáltatási rendszer rendszerszintű vagy általános hiányosságai konkrét hatást gyakoroltak, illetve átadása esetén hatással lehetnek a büntetőügyének

²⁵ C-562/21. PPU. és a C-563/21. PPU. sz. egyesített ügyek rendelkező rész.

²⁶ Indokolás 44. pont.

²⁷ Indokolás 57. pont.

²⁸ Indokolás 67–81. pont.

²⁹ Indokolás 81–102. pont.

az elbírálására.³⁰ A végrehajtó igazságügyi hatóságnak figyelembe kell vennie a büntetőügyet elbíráló ítélkező testület összetételét is, ahogyan minden releváns egyéb bizonyítékot a függetlenségének és pártatlanságának értékelése körében.

A fentiek alapján tehát egyértelmű, hogy a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségét érintő hiányosságokról, illetve azok súlyosbodásáról tanúskodó információk léte önmagában nem igazolják, hogy más tagállamok igazságügyi hatóságai megtagadják a valamely lengyel igazságügyi hatóság által kibocsátott európai elfogatóparancs végrehajtását.³¹ Ellenkező esetben ez a Lengyelországgal való bűnügyi együttműködést minden egyéb esetben – általános jelleggel – megakasztaná és ellehetetlenítené.

Fenti döntésével a Bíróság pontosította azokat a szempontokat, amelyeket a végrehajtó igazságügyi hatóság értékelhet az EEP megtagadása kapcsán. Megerősítette azt a – korábbi álláspontján nyugvó – gyakorlatot, mely szerint amennyiben az elfogatóparancsot kibocsátó tagállam igazságügyi hatóságának függetlensége körében észszerű kétely merül fel, a kibocsátott elfogatóparancs végrehajtása adott esetben megtagadható, azonban ez nem lehet automatizmus. Továbbra is kizárólag abban az esetben van helye a végrehajtás megtagadásának, ha végrehajtó tagállam hatósága az adott ügyre specifikáltan, illetve az érintett személyre vonatkozóan elvégezte a két lépcsős vizsgálatot.

A Bíróság C-665/20. PPU. számú– ugyanazon cselekmény fogalmát értelmező és a Bíróság C-168/21. számú kettős büntethetőséget értelmező – az EEP megtagadásával kapcsolatos ügyei

Az EEP Kerethatározat előremutató volt a hagyományos kiadáshoz képest a tekintetben (is), hogy a szigorúbb határidők mellett jelentősen szűkítette a megtagadási okokat. A tagállam – az atipikus esetek kivételével – kizárólag akkor tagadhatja meg a keresett személy átadását, ha a kötelező vagy mérlegelhető megtagadási okok³² egyike alkalmazandó. A tanulmányban csupán exemplifikatív módon rögzítve *kötelező* az EEP végrehajtását megtagadni

³⁰ Indokolás 83. pont.

³¹ KÓNYA Tamás: Az európai elfogatóparancs végrehajtása megtagadásának lehetséges indokai – az Európai Unió Bírósága C 562/21. PPU. és C 563/21. PPU. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete. *EJSZH Blog*, 2022. április 22.

³² EEP Kerethatározat 3. és 4. cikke.

például, ha az alapjául szolgáló deliktum a végrehajtó tagállamban amnesztia alá esik, vagy ha végrehajtó állam joga szerint az érintett személy életkora miatt nem vonható büntetőjogi felelősségre az EEP alapjául szolgáló cselekményért, valamint a *ne bis in idem* elv alapján, ha a személyt már elítélték ugyanazon bűncselekmény miatt.

E körben röviden érdemes kitérni a Bíróság C-665/20. PPU. számú ügyre,³³ amelyben a Bíróság a végrehajtás megtagadásának egyéb okainak vizsgálatával körvonalazta a végrehajtó igazságügyi hatóság mérlegelési mozgásterét azáltal, hogy ítéletében kimunkálta és pontosította az „*ugyanazon cselekmény*” fogalmát.

A Bíróság döntésében az ugyanazon cselekmény fogalmának egységes értelmezését írta elő, akként, hogy kiemelte, hogy fogalma megegyezik a Schengeni Egyezmény 54. cikkében foglaltakkal, és azt azonos módon úgy kell értelmezni, hogy az kizárólag a történeti tényállásra vonatkozik, és magába foglalja az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények együttesét, függetlenül a tényállás jogi minősítésétől és a védett jogi tárgyától.³⁴

Az alapügyben ugyanis az *Amtsgericht Berlin Tiergarten* (berlini helyi bíróság) európai elfogatóparancsot bocsátott ki az érintett személy ellen az általa Berlinben elkövetett kiemelt tárgyi súlyú bűncselekmények tárgyában indult büntetőeljárás lefolytatása érdekében. Többek között szándékos emberölés kísérlete, szexuális erőszak, súlyos testisértés és egyéb bűncselekmények miatt kérték az átadását. Az érintett személyt az elfogatóparancs alapján Hollandiában elfogták és bíróság elé állították, ahol a *ne bis in idem* elv alapján nem egyezett bele az átadásba, arra hivatkozva, hogy őt Iránban, mint harmadik országban már ugyanazon cselekmények miatt jogerősen büntetőjogi felelősségre vonták marasztaló ítélet keretében.

A Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban a kezdeményező holland bíróság kérdésére rámutatott, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtása a főszabály és a végrehajtás megtagadása kivételnek tekinthető, amelyet szigorúan kell értelmezni.³⁵ A Kerethatározat kifejezetten meghatározza egyrészt a 3. cikkben a végrehajtás kötelező megtagadási okokat, másrészt a 4. és 4a. cikkben a mérlegelhető megtagadási okokat.³⁶ A végrehajtás mérlegelhető megtagadásának okait illetően a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik,

³³ C-665/20. sz. ügy [ECLI:EU:C:2021:339]. CURIA - Documents (europa.eu)

³⁴ C-665/20. sz. ügy Indokolás 85. és 90. pont.

³⁵ Ld. C-354/20. PPU [EU:C:2020:1033] 37. pont.

³⁶ Részletesebben ld.: C-314/18. [EU:C:2020:194] 40. pont.

hogy a Kerethatározat átültetése körében a tagállamok a Kerethatározat belső jogrendszerükbe való átültetésekor szabadon szűkíthetik azon helyzetek körét, amelyekben a végrehajtó igazságügyi hatóság megtagadhatja az európai elfogatóparancs végrehajtását, ezáltal megkönnyítve a keresett személyek átadását a Kerethatározat 1. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott kölcsönös elismerés elvének megfelelően.³⁷ A végrehajtó igazságügyi hatóságnak tehát a Kerethatározat 4. cikke értelmében mérlegelési mozgástérrel kell rendelkeznie. Ebből pedig az következik, hogy amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy a végrehajtás mérlegelhető megtagadásának egy vagy több okát átültetik saját (belső) jogrendszerükbe, akkor nem írhatják elő, hogy az igazságügyi hatóságok kötelesek megtagadni a formálisan az említett okok hatálya alá tartozó valamennyi európai elfogatóparancs végrehajtását, anélkül, hogy lehetőségük lenne arra, hogy az adott ügy sajátos körülményeit figyelembe vegyék.

Fentiekből álláspontom szerint az is következik, hogy az olyan nemzeti rendelkezés, amely megfosztja a végrehajtó igazságügyi hatóságot attól a lehetőségtől, hogy az ügy sajátos körülményei alapján megállapítsa, hogy az átadás megtagadásának feltételei alapvetően nem teljesülnek, azzal a hatással jár, hogy a Kerethatározat 4. cikkében előírt egyszerű lehetőséget valódi kötelezettséggé alakítja, főszabállyá téve ezáltal azt a kivételt, amelyet az átadás megtagadása jelenti. Márpedig a végrehajtás megtagadásának a Kerethatározat 3. cikkének 2. pontjában előírt okának alkalmazása során a végrehajtó igazságügyi hatóság mérlegelési mozgásterének hiánya a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elvének tiszteletben tartására vonatkozó követelményből ered.³⁸ A Bíróság fenti döntésének a tagállamok nemzeti bíróságain folyó jogalkalmazásra gyakorolt hatásként azt az iránymutatást adja, hogy a mérlegelési mozgásterén belül eljárva a végrehajtó hatóságnak mérlegelnie kell egyrészt a büntetlenség megelőzését és a bűnözés elleni küzdelmet, másrészt pedig az érintett személy jogbiztonságának garantálását.

Míg a Bíróság C-168/21. számú ügyben³⁹ a Bíróság a kettős büntethetőség értelmezését adta, valamint tovább vizsgálta és pontosította az „*ugyanazon cselekmény*” fogalmát. A döntés alapjául szolgáló alapügyben az olasz bíróság európai elfogatóparancsot bocsátott ki a KL-lel szemben jogerősen – négy bűncselekmény, köztük „rombolásnak és fosztogatásnak” minősített bűncselekmény miatt kiszabott halmazati büntetesként – kiszabott 12 év 6 hónap sza-

³⁷ C-665/20. sz. ügy 41. pont.

³⁸ C-665/20. sz. ügy 50. pont.

³⁹ C-168/21. sz. ügy [ECLI:EU:C:2022:558]. CURIA - Documents (europa.eu)

badságvesztés büntetés végrehajtása érdekében. A megkeresett francia bíróság megtagadta KL átadását azzal az indokkal, hogy a „rombolás és fosztogatás” bűncselekmény mögött álló cselekmények közül kettő nem minősülhet bűncselekménynek Franciaországban.

A Bíróság az ítéletében a cselekmény kettős büntethetősége feltételével kapcsolatban kifejtette, hogy annak meghatározása érdekében, hogy e feltétel teljesül-e, szükséges és elégséges, hogy az EEP kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmények a végrehajtó tagállam joga szerint is „tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül” bűncselekménynek minősüljenek. Ebből következik, hogy az nem követelmény, hogy a bűncselekmények mindkét érintett államban azonosak legyenek.⁴⁰ Ez azt jelenti, hogy az elkövetett cselekvőség jogi minősítésének és tényállási elemeinek nem kell megegyezni vagy hasonlítani, elegendő az, ha az a cselekvőség a végrehajtó tagállamban is bűncselekménynek minősül. Ezért a Bíróság akként foglalt állást, hogy a cselekmény kettős büntethetőségének feltétele kapcsán nem követelmény, hogy a kibocsátó, illetve a végrehajtó tagállamban tökéletesen egyezzenek az érintett bűncselekmény tényállási elemei. A végrehajtó igazságügyi hatóság tehát nem tagadhatja meg az európai elfogatóparancs végrehajtását azzal az indokkal, hogy a kibocsátó tagállamban az említett bűncselekményt alkotó cselekményeknek csupán egy része minősül szintén bűncselekménynek a végrehajtó tagállamban.

Ezen döntésből fakadóan tagállami jogalkalmazóként arra kell figyelemmel lenni, hogy a cselekmény kettős büntethetősége feltételének alkalmazása nem követelheti meg annak végrehajtó igazságügyi hatóság általi vizsgálatát, hogy a kibocsátó tagállam joga által védett jogi érdek sérelme a végrehajtó tagállam joga szerint is a bűncselekmény tényállási elemét képezi-e. Következésképpen, a cselekmény kettős büntethetőségének feltételének teljesülése körében csak azt kell vizsgálni, hogy európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmények a végrehajtó tagállam joga szerint is bűncselekménynek minősül-e, a tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül. A vizsgálat nem terjed ki védett jogi érdek – amelynek megsértése a kibocsátó tagállam joga szerint a bűncselekmény tényállási eleme – a végrehajtó tagállam joga szerint is a bűncselekmény tényállási elemét képezi-e. Emellett arra is figyelni kell, hogy a cselekmény kettős büntethetősége feltételének értékelése szempontjából nem releváns, hogy azokat a cselekményeket, amelyek miatt az európai

⁴⁰ Ld. analógia útján: C-289/15. Grundza ítélet, [EU:C:2017:4] 34. pont, 2017. január 11., és C-562/21 PPU és C-563/21 Openbaar Ministerie [EU:C:2022:100] 43. pont, 2022. február 22.

elfogatóparancsot kibocsátották, a kibocsátó tagállam joga szerint egységes bűncselekménynek minősítették.

4. Záró gondolatok

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés „sarokkövének” számító kölcsönös elismerés elvének megvalósulása érdekében elengedhetetlen a kölcsönös bizalom, amelyet a tagállamok egymás jogrendszerébe vetnek az országhatárokon átívelő bűnüldözés érdekében. A tanulmányban bemutatott jogesetek kapcsán is érzékelhető, hogy az EUB pregnáns szerepet tölt be az európai bűnügyi együttműködés területén jogértelmező és negatív jogalkotó szerepével, alapelvek értelmezésével és cizellálásával, amellyel az egységes uniós büntetőjog délibábja felé indikál lépéseket.

A jogirodalomban azonban vannak az EUB ítélkezési gyakorlatával elégedetlen nézeteket vallók, főképp a Charta alkalmazási körével kapcsolatos kérdésekben, legfőképp az alapjogi aggályok miatt. Álláspontom szerint a jelenlegi ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy egyrészt növekvő számban előfordul, hogy a Bíróság nem követ feltétlenül egyértelmű és koherens szabályokat, másrészt pedig a Bíróság egyre szélesebb körben állapítja meg a Charta alkalmazási körét, az abban foglalt alapvető jogok személyi és tárgyi hatályát. Hogy mennyire lesz kiterjesztő ez az értelmezés, egyelőre nem lehet megállapítani. A helyzetet azonban jól jellemzik Sharpston főtanácsnok szavai:

„Úgy vélem azonban, hogy a Bíróságnak (inkább előbb, mint utóbb) választania kell, hogy lépést tart-e a kialakulóban lévő helyzettel, vagy lemarad a már lezajlott jogalkotási és politikai fejlemények mögött. Valószínű, hogy a Bíróságnak valamikor majd egy olyan ügygel kell foglalkoznia – az a gyanúm, hogy valamely nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében –, amely miatt szembe kell néznie azzal a kérdéssel, hogy vajon az Unió nem most van-e az alkotmányos változás zenitjén. E kérdés megválaszolását most még el lehet odázni, de valószínűleg nem sokáig.”

A válasz megszületését megelőzően azonban mindenképp adózzunk az EUB judikatúrája előtt, hiszen a bűnügyi együttműködés jelenlegi „eszköztára” és *sui generis* elveinek kidolgozásában központi, kurrens szerepet vállalt(t). A Bíróság

joggyakorlatával elaborálta bűnügyi együttműködés alapkő-alapelvének számító kölcsönös elismerés és a *ne bis in idem* elvét és a bűnügyi együttműködés eszközeinek tartalmát is.

Fentiekén túl a Bíróság joggyakorlata munkálta ki az EEP megtagadásának egyes okainak értelmezését. Egyrészt a Chartában foglalt jogok sérelme esetén: ha az EEP alapján átadása miatt a kibocsátó államban embertelen, megalázó bánásmódban részesült volna; másrészt a jogállamiság deficitjeként az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai jelentek meg vagy a kettős büntethetőség feltételének egyértelmű értelmezését. Mindebből tisztán kirajzolódik, hogy a kölcsönös bizalom korántsem töretlen, a tagállamok között különbségek rajzolódhatnak ki az alapjogvédelem és a jogállamiság szintjén. Hazánk mindkét esetben érintett, amely adott esetben hátrányosan befolyásolhatja a negatív jogharmonizáción alapuló normák érvényesülését.

Álláspontom szerint azonban a fenntartásokkal szemben az EEP (ahogyan az európai nyomozási határozat⁴¹ is) hatékonynak bizonyult és a nemzeti bíróságok előszeretettel alkalmazzák. Kétségtelenül jelentős előrelépés az Európai Unió tagállamai közötti kiadatás korábbi szabályozásához képest, azonban alkalmazása korántsem zökkenőmentes. A jogszabály sorsa, mint csepp a tengerben, mutatja a bűnügyi együttműködés buktatóit.⁴² A tanulmányban bemutatott európai elfogatóparancs az európai bűnügyi együttműködés rendszerének csupán szegmensét mutatja be, azonban annak fejlődése nem áll meg, jelenleg is zajlik, amelyek közül talán az egyik legérdekesebb az *elektronikus bizonyítékok* területe.⁴³ Az újkori technikai forradalom révén az e-aktával együtt (Li: az iratot küldje meg iratexporttal) az elektronikus bizonyítékok⁴⁴ – például egy e-mail-fiók levelező listája, banki tranzakciós listák, felhő alapú tárhelyrendszerek adatai vagy a Facebook Messenger alkalmazás révén küldött üzenetek időpontjára és tartalmára vonatkozó információk, cellainformációk, valuta és kriptovaluta tranzakciók adatai – is megjelentek, amelyek bűnügyi nyomozás céljából történő beszerzésének gyakran vannak határokon átnyúló vonatkozásai, mivel lehetséges, hogy az adatok tárolási helye vagy a (szerver)

⁴¹ ENYH: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról HL L 130/1.

⁴² BÁRD i. m. 17.

⁴³ Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters COM(2018) 225 final, 2018/0108(COD).

⁴⁴ Vö. Stanislaw TOSZA: All evidence is equal, but electronic evidence is more equal than any other: The relationship between the European Investigation Order and the European Production Order. *New Journal of European Criminal Law*, April 23, 2020.

szolgáltatók más uniós tagállamban lokalizálódnak, ezért álláspontom szerint kiemelkedően fontos területévé nőheti ki magát a bűnügyi együttműködése rendszerében. Különös tekintettel a kriptovaluták széleskörű elterjedése és egyidejű leszabályozatlanságának ingoványos talajára való lábmegvetése jelent kihívást a bűnügyi együttműködés számára, hiszem már nem is hipotetikus a jogeset, amelyben az elkövető kriptovalutával üzérkedik, követel el (információs rendszer felhasználásával elkövetett) csalást, hanem valóság. Emellett a digitális bizonyítékok és a bizonyíték-transzfer körében akár egy Tesla feltörése is okoz(hat) minősítési kérdésben fejtörést a tagállami jogalkalmazóknak, amellyel a bűnügyi együttműködésben résztvevő tagállamok is szembesülnek. Okkal vetődik fel a kérdés, hogy ezekben az esetben ENYH kibocsátását preferálva szerezzünk be tagállami igazságügyi hatóságként elektronikus bizonyítékot vagy elektronikus fizetőeszköz esetén alkalmazzuk-e a befagyasztási irányelvet, vagy a PIF Irányelvet, avagy szükségeltetik egy új eszköz, amely alkalmas a digitális bizonyítékok rendszerezére, tárolására és továbbítására. Minden bizonnyal számos egyéb izgalmas kérdés felmerül az európai bűnügyi együttműködés további fejlődési irányvonalait tekintve, amelyek megválaszolására még várni kell, de remélhetőleg nem sokáig maradnak megválaszolatlanul.

VALÓSÁGHŰ TÉNYÁLLÁS KONTRA PERHATÉKONYSÁG

*Avagy a szakértői bizonyítás szükségességének kérdése
a közlekedési bűncselekmények elbírálásában*

NÓGRÁDI Krisztián*

1. Bevezetés

Az időszerű ítélkezés követelménye nyomán napjainkban is változások történnek a procedurális jogalkotásban, melynek része az eljárások gyorsítására irányuló jogpolitikai cél. A címválasztás hűen tükrözi, hogy a bírósági eljárások időbeli rövidítésének célja minden jogterületet érint, nem korlátozódik a büntetőeljárásra. Azonban ennek taglalása csak a teljesség igénye nélkül tehető meg, tekintettel arra, hogy az összes eljárásrend vizsgálata egy rövidebb tanulmány keretein belül nem tehető meg. A tanulmány ennél fogva szemléltetésképpen a büntetőeljárás keretein belül a közlekedési bűncselekmények elbírálása mentén mutatja be a vizsgált jelenség hatását a jogalkalmazásra és annak gyakorlati kérdéseire. A tanulmány célja bemutatni, hogy a szakkérdés vizsgálata a változások ellenére is elsősorban szükségszerűen igazságügyi szakértői kérdés, mely azonban eseteként korlátozható. Korlátozás helyett történő megszüntetése ellenben olyan helyzetet teremtene az eljárásrendre nézve, melyet az angolszász hagyomány szerinti eljárásokban módosításra kerülnek az utóbbi időkben. A tanulmány megírásának pillanatában is alapvető változáson megy keresztül az angolszász hagyományra és leginkább a *common law* eljárás rendjére épülő bírósági eljárások szabályozása, kiváltképpen említendő a szakértői bizonyításhoz fűződő támogató jellegű hozzáállás. Folyamatosan jelennek meg bírósági döntések, tanulmányok és jogszabálmódosítások a tengerentúlon

* PhD-hallgató, ázmány Péter Katolikus Egyetem; bírósági titkár.

a bizonyítás lassú, de hosszútávon érdemleges megváltoztatására. Ehhez képest feltehetjük a kérdést, hogy a szigorúan vett objektív valóság megismeréséhez fűződő igény végül feláldozásra kerül-e az ésszerű időn belül történő elbírálás oltárán a kontinentális Európában és ennél fogva hazánkban is. A tanulmány a hatályos magyar szabályozást veszi alapul a jelenség bemutatására. Azon belül egy olyan jogterület kiválasztására került sor, melyben szakkérdések tobzódása figyelhető meg, egy eljáráson belül is több igazságügyi szakértő kirendelésére is egyidejűleg sor kerülhet a közlekedési bűncselekmények bizonyítása során. Végül szót kell ejteni az ügyek elhúzódtásáról, mint büntetés-kiszabási körülményről.

2. Az eljárások ésszerű időn belüli befejezésének előtérbe kerülése a kontinentális Európában

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE) 6. cikk 1. pontja képezi a bírósági eljárásokra vonatkozó alapvető elvárást az azt aláíró országok részére. Eszerint: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot [...]”¹ Jelen tanulmányban az időszzerűség megvalósítására helyeződik a hangsúly, de rögzítendő, hogy ezen túlmutató alapvető jelenetőségű elvárásokat fogalmaz meg, melynek az időszzerűség egy kisebb részét képezi. A „*fair trial*” elvét a magyar jogrendszerben az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosítási törvény építette be a magyar jogrendszerbe az alkotmányban való rögzítésével, melynek 57. § (1) bekezdésében kimondta a független és pártatlan bíróság által lefolytatott igazságos és nyilvános tárgyaláshoz való jogot. A „*fair trial*” gyakorlati szempontú mérlegelésével az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalkozott, melyben kimondta: „a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.”² Kiemelendő, hogy a hazai jogalkotáson és Alkotmánybírósági határozatokon túl a magyar jogrendszerre és a bíráskodásra is hatással van az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) döntései is, így konkrét egyedi ügyekben hozott határozatai. Ilyenek lehetnek például a 48322/12. számú, Gzásó v. Hungary ügy, a 26209/95. számú, Mr T.K. és Mrs T.K. v. Hungary ügy és a 33486/07. számú Bartha v.

¹ EJEE 6. cikk 1. pontja.

² 6/1998. (III. 11.) AB határozat.

Hungary ügy. Ezekben az ügyekben olyan rendszerszintű problémákra hívta fel a figyelmet az EJEB, mely a jogalkotó számára is felhívta a változtatás fontosságára való figyelmet, ennél fogva a jogalkotó az EJEB döntéseiben foglaltakat a hatályos eljárási kódexek megalkotása során is figyelembe vette.

Magyar jogtörténeti megközelítésből látható válik, hogy az előzőekben leírtakkal ellentétben bár másra helyeződik a hangsúly, de az ésszerű időn belüli eljárás alapjai is megfigyelhetők a magyar jogtörténetben. A magyar történeti alkotmányt tekintve már Szent László III. Törvénykönyvében találunk utalást a bírósági eljárások időtartamának szigorú szabályozására: „a pert halogató bíróról: ha valaki a perben való ítélethozatalt harminc napnál tovább halogatja, verjék meg.”³ A modern büntetőeljárás alapjait tekintve azonban előrébb valónak találták az objektív valósághoz való közeledést, melynek konkrét megnyilvánulása a szakértői bizonyítás hangsúlyossá tétele. Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk Bp. 228. §-ához fűzött indokolása szerint: „a terheltnek a szakértő által teljesített védelme gyakran fontosabb, mint a jogi védelem”. A szakértői bizonyítás a magyar jogi hagyományban tehát kiemelt szerepet kap, ami a hatályos rendelkezésekben is visszaköszön.⁴ Ezzel szemben az angolszász hagyomány egészen más feltételrendszert határozott meg, melynek alapvetéseinek bemutatására kerül sor a következőkben.

3. Szakértői bizonyítás szükségessége az angolszász jogi gondolkodásban

„Az eljárásunkat mindig üldözi az a kísértet, hogy ártatlan embert elítélhetünk. Ez irreális rémálom.”⁵

Király Tibor álláspontja szerint az igazság és bizonyosság szubjektivista fölfogásához, illetve relativizálásához vezet, ha a per eredményét a meggyőződéssel azonosítjuk.⁶ Jerome Frank amerikai jogtudós is hasonló eredményre jutott a *Courts on Trial* című munkájában, ezzel megvilágítva az Egyesült Államok igazságszolgáltatásának – szerinte – súlyos hibáját. Azonban joggal

³ Szent László Király Dekrétoimainak Harmadik Könyve, 24. Fejezet a pert halogató bíróról. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=07900024.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei>

⁴ Ld. a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban: Be.) 188. § (1) bekezdése.

⁵ Learned Hand bírő in. *U.S vs Garson*, 291 F.646, 649 (S.D.N.Y., 1923).

⁶ KIRÁLY TIBOR: *Valószínűség és bizonyosság a büntetőeljárásban. A valószínűség néhány alkalmazása. (Részletek a Büntetőítélet a jog határán)*. Budapest, KJK, 1972, IV. fejezet 241–249., 256–279.)

tehető fel a kérdés, hogy mi a kritika alapja, mely a meggyőződés és az objektív valóságra való törekvés közé ékelődik, vagy pontosabban milyen folyamatot tekintenek a meggyőzés erejének a büntetőeljárásai rendelkezések értelmében? A kritika alapja, hogy az angolszász nevet használva, forenzikus (másnéven törvényszéki, igazságügyi) tudományok felé egyfajta szkepticizmussal tekintettek. Eljárásjogi értelemben az igazságügyi szakértői vélemény, melyet a magyar eljárásjog kitüntetettként kezel, máshol egy bizonyíték a sok közül, ráadásul jellegét tekintve közvetettnek és nem közvetlennek tartották. Megbízhatóságát tekintve a tanúvallomáshoz hasonlóan tekintették, attól eltekintve, hogy egy szakértő nem látta, nem volt szemtanúja a bűncselekmények, tehát arról való gondolatalkotását, még ha tudományos kereteken is alapul, megbízhatatlannak tekintették. Ennek a látszat ellenére egy komoly előremutató pozitív hatása volt. Mégpedig az, hogy olyan súlyos mértékű vizsgálat alá vették az egyes szakvéleményeket azok visszásságainak feltárása érdekében, hogy hazánkkal ellentétben a hibás szakvélemények feltárására terjedelmes írott joganyag áll rendelkezésre, ami végsősoron a szakértői vélemények megbízhatóságát és a feljük tanúsított bizalmat is fokozatosan növelte.⁷ Ebből is látható, hogy a szakvélemények hitelességének megkérdőjelezése éppen azok erősödését váltotta ki, amelyek a napjainkban is zajló változást eredményezték. Ennek a változásnak az eredménye, hogy az igazságügyi szakértők a *common law* országok tárgyalótermében is megjelenhetnek. A bírósági eljárások ésszerű időben történő befejezése kevésbé számított problémának, mivel a valóság megismerését inkább a józan ész által vezérelt többségalapú elfogadásában látták megalapozottnak. Ennek egy kiteljesedése az esküdtszék rendszere, mellyel a laikus elemet vezették be az ítélkezés rendszerébe. A bűnösségről való meggyőződés a közvetlenség elvének lehető legnagyobb biztosításával a bizonyítékok közvetlen értékelésével történt, melynek a szakértői tudományoskodás eleinte nem képezhette a részét. Fontosnak tartották, hogy az esküdtszék meggyőzésével a hétköznapi emberek józan ész logikája szerinti helyes döntés születhessen, ami egy adott bírósági ítéletre nézve jóval nagyobb társadalmi elfogadottságot eredményezett, ellentétben a tudományoskodó ítéletek meghozatalával. Tehát, ha a szigorú keretek között kiválasztott emberek csoportja egyöntetűleg valakit bűnösnek nyilvánított, akkor az a jog színe előtt is bűnös volt.

Fontos megjegyezni, hogy az Egyesült Államokban a 1992-ben indult *The Innocence Project* azzal, hogy a tanulmány megírása napjáig 193 elítélt ártatlanságát bizonyította be a DNS tesztek bevonásával, rávilágított a tudomány

⁷ NÓGEL Mónika: A szakértői bizonyítás aktuális kérdései. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 50.

szerepének a fontosságára a bírósági tárgyalóteremben is. Először mint negatív bizonyítás, tehát az ártatlanság és nem a bűnösség bizonyítására használták a forenzikus tudományokat. Az ártatlanok elítélésének gondolata kapott jóval nagyobb médiafigyelmet, ami a társadalmi felfogás változására való törekvést elindította. Ami nem meglepő, ahogyan Jean De La Bruyère moralista fogalmaz: „A bűnös megbüntetése intő példa a gazembernek, az ártatlan elítélése minden tisztességes ember ügye.”⁸ Ugyanakkor a szakértői bizonyításról való gondolkodás is más az Egyesült Államokban, annak Legfelső Bíróságának állítása szerint.⁹ Ez abban ragadható meg, hogy a szakértő „tudása” többet jelent, mint egy szubjektív meggyőződés vagy egy alá nem támasztott elméletben való hit. Az érvelésben látható, hogy a megközelítés egy tudományos jellegű többlet tudás, mely a szakértőt megkülönbözteti bármely más eljárásban résztvevőtől. Ettől a többlet tudástól függ a szakértés megbízhatósága és maga a relevanciája is, ellenben a kontinentális rendszerekkel, ahol nem a szakértő személye vagy tudása, hanem a bizonyítandó tény szakkérdésnek minősülése és szakértelemet igényelősége alapozza meg a szakértői bizonyítást, és a szakértői vélemény minősége csak utólagos és másodlagos szempont. Ezalatt azt értjük, hogy a hatályos magyar büntetőeljárásban a szakértői vélemény elkészülését követően merülhet fel annak kijavítása vagy kiegészítése vagy a szakértőtrágyaláson való meghallgatása. Az Egyesült Államokban előfordulhat az, hogy a szakértő szakmai híre alapozza meg a megbízhatóságát, ami a szakértői bizonyításnak szélesebb körben teret enged, mely szubjektív szakmai-érület hiányában akár a kirendelés elmaradására is sor kerülhet. Ez nagyban függhet az indítványozótól, hogy milyen bizonyítandó tényre és milyen vagy pontosabban konkrétan melyik szakértő igénybevételére kerül sor. Ez nyilvánvalóan nem azt jelenti, hogy nem szakkérdésre irányul a bizonyítás, hanem ebben az esetben a szakértőnek az adott szakkérdésre vonatkozó tudományos elméletét kell előadnia, és annak a szubjektíve igaz magyarázatáért való felelősséget kell vállalnia. A hivatkozott bírósági eljárás önmagán túlmutató, eszerint fogalmazták meg az ún. „Daubert-kritériumokat”, melyek a szakértői vélemények mérlegelésében irányadó háromlépcsős rendszert jelentenek. Fontos megjegyezni, hogy a szakértést a tengerentúlon nem tartották a jogkérdéstől élesen elválaszthatónak, tehát annak megítélése a bíró vagy az esküdtszék által elfogadottak alapján az ítélet alapját képezhette annak tudományos vizsgálata nélkül.

⁸ Jean de La BRUYÈRE: *The 'Characters' of Jean de La Bruyère*. London, John C. Nimmo, 1885., angol nyelvű kiadás, angolra fordította: Henri Van Laun. XIV. fejezet, 52. bekezdés.

⁹ *Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals*, 509 U.S.: 4579 (1993.)

Napjainkban változott a társadalmi hozzáállás, ezáltal a jogpolitikai igény is. Egyre nagyobb a bizonytalanság a tanúvallomásokkal szemben, mely éppen a szakértői bizonyításba vetett bizalmat erősíti. John Anderson, a Carnegie-Melon Egyetem kognitív pszichológusa fogalmazta meg az Egyesült Államokbeli uralkodó pszichológiai nézetet, mely szerint az emlékezet hiányosságai a memória szegényes konstrukciójának következményei, eszerint „évek óta vitatkozunk a mesterséges intelligencia kutatóival azon, hogyan lehetne az embert modellként alkalmazni a mesterséges intelligencia fejlesztésében. Szinte mindig ugyanazt a választ kapjuk. Az az igazság, hogy nem akarjuk, hogy a rendszereink olyan megbízhatatlanok legyenek, mint az ember.”¹⁰ Ugyanakkor ez az elmélet magyar vonatkozásban is megfogalmazásra került, miszerint a tanúvallomások esetén „a kutatók egyetértenek abban, hogy a felejtésben fontos szerep jut az érzelmeknek is. Már Freud leírta, hogy az emberi agy képes arra, hogy a rossz emlékeket blokkolja, törölje, mivel az emberre jelentős hatást gyakorolnak a memóriája legmélyén rejtőző események, emlékek.”¹¹

Látható, hogy a jogtechnikai megoldások, illetve a szabályozások tekintetében – ahogyan a tanulmány kiemeli – nem jó és rossz vagy helyes és helytelen megoldások vannak. Erkölcsi vagy morális értelemben a büntetőeljárás alapvető elveiről és alapjairól szóló értekezésekről beszélhetünk. A változás mozgatórugója az, hogy adott korban és kulturális közegben a konkuráló jogok közül egy-egy ország vagy társadalmi felfogás melyiket tartja fontosabbnak a másikkal. Így például az észszerű időn belüli elbírálást, a társadalmi elfogadottságot, az objektív valóság megismerésének messzemenőig tartó igényét, a közérthetőséget vagy adott esetben éppen a tudományosságot és a jogtudományban történő akár anyagi akár procedurális fejlődést. Ezek határozzák meg egy adott országban uralkodó procedurális jogalkotás menetét.

¹⁰ J. R. ANDERSON – L. J. SCHOOLER: The adaptive nature of memory. In: E. TULVING – F. I. M. CRAIK (eds.): *The Oxford Handbook of Memory*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2000. 557–570.

¹¹ ANGYAL Miklós – BALASSA Bence – BEZSENYI Tamás – PETRÉTEI Dávid: *Kognitív kriminalisztika. Ismeret – elmélet – történet*. Szerkesztette: ANGYAL Miklós. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 250.

4. A hatályos magyar büntetőjogi gondolkodás a szakértői bizonyítás körében

„Az Alaptörvény az anyagi igazság érvényesülésére nem biztosít alanyi jogot, ugyanakkor a büntetőeljárás és az igazság Alaptörvénynek megfelelő kapcsolatát illetően csak olyan bizonyítási és eljárási rendszer elfogadható, amely nem lehetetleníti el az anyagi igazság kiderítését.”¹²

Az alaptörvényt alapul véve a törvényjavaslat megfogalmazása megvilágítja, hogy vannak különböző jogpolitikai érdekek, amelyek befolyásolják a jogalkotást, bár ezek taxatív felsorolásáról nem rendelkezik. Emellett fontosnak tartotta megemlíteni, hogy az anyagi igazságra való törekvés a változások ellenére alapvető marad, így az objektív igazságra való törekvés igénye fennáll.

„A változásokat figyelembe véve ma már helyesebbnek tűnik az a csoportosítás, melyben bizonyítási eszközök a tanú, a szakvélemény, az okirat, illetve a szemletárgy, bizonyítékok pedig a tanú vallomása, szakvélemény megállapításai, az okirat tartalma és végezetül a tárgyi állapot. Bizonyítékok esetében nyilván maga a tartalom az, ami bizonyító erővel bír, az lehet csak a bizonyító tény (bizonyíték).”¹³

A bizonyítékoknak nincs törvényben előre meghatározott bizonyító erejük.¹⁴ „A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg.”¹⁵ Ahogyan már említésre került, a magyar procedurális jogalkotásban interdiszciplináris jelleggel a szakértői bizonyítás elrendelését a bizonyítandó tény szakértelemet igénylő jellege határozza meg.¹⁶ Mivel a magyar procedurális rend ebben a kontinentális Európában létrejött gondolkodáshoz igazodik, kiemelendő, hogy a szakértői bizonyítás szükségessége először a római jogban jelent meg, azon belül is a polgári eljárásjog-

¹² T/13972. számú törvényjavaslat indokolása – a büntetőeljárásról.

¹³ BÁNYAI István: Az igazságügyi szakértői tevékenység módszertani kérdései. *Magyar Jog*, 2016/7–8. 439.

¹⁴ NÓGEL i. m. 25.

¹⁵ Be. 167. § (3) bekezdés.

¹⁶ Be. 188. § (1) bekezdés.

ban.¹⁷ Kezdetben a katonai szolgálatra alkalmatlanság kérdésében került sor orvosszakértői vizsgálatra, majd a telekhatárok kimérésére vagy lakásbérleti díj megállapítása érdekében. Az, hogy a magyar jogfelfogásban mit is értünk szakértés alatt alapvetően meg kell határozni, hiszen ennek felmerülése szükség-szerű a szakértői kirendelését megelőzően. Bár ez nem okozott egyedi ügyeket kivéve, általános jogértelmezési problémát, Király Tibor elméletét alapul véve különleges szakértelmet igénylő tényeket azok között kell keresni, amelyekről bizonyítás folyik, és amelyek természetesen kívül esnek a köztudomású tényeken.¹⁸ Király a köztudomású tények vizsgálatából indul ki, annak egyfajta negatív bizonyításával, tehát amely tény köztudomású, az nem lehet különös szakértelmet igénylő. Talán túlságosan általánosnak tűnhet a megfogalmazás, de a szakértelmet igénylő kérdések napjainkban is folyamatosan változásnak vannak kitéve, tételes felsorolással azok nem adhatóak meg. Egyet lehet érteni Bakonyi Máriával ebben a kérdésben, szerinte „napjainkban a tudomány és a technika olyan mértékű térhódítása figyelhető meg, amelynek hatására a különleges szakértelem köréből egyes ismeretek folyamatosan kikerülnek, és általános ismeretökké válnak, és kialakulnak olyan újabb területek, amelyek a különleges szakértelem kategóriába kerülnek.”¹⁹

Eddigiekben láthattuk a szakértői bizonyítás szükségességére vonatkozó általános elveket, emellett be kell mutatni azokat a jogszabályváltozásokat, melyek az eljárások ésszerű időn belüli befejezésének előtérbe kerülése miatt konkurálnak a valóság objektív megismerése iránti igénnyel. Ennek eklatáns példája a Be. 163. § (4) bekezdése, mely szerint nem kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyek köztudomásúak, amelyekről az eljáró bíróságnak, ügyész-ségnek, illetve nyomozó hatóságnak hivatalos tudomása van, vagy amelyek valóságát a vádló, a terhelt és a védő az adott ügyben, együttesen elfogadja. A törvény jogalkotói indokolása és a Nagykommentár hozzáolvasásával kitűnhet, hogy a köztudomású tények és a hivatalos tudomás esetében is tartalmában egy nagyobb felhasználhatóságot és felesleges időhúzást mellőző szabályo-zást hozott létre a jogalkotó. Azonban a leghangsúlyosabb a valóságnak az együttes elfogadása. Ez a rendelkezés a Be. azon elég szigorú szabálya alól is feloldozást ad, mely szerint, ha a bizonyítandó tény megállapításához vagy megítéléséhez szakértelem szükséges, akkor a szakértő alkalmazása kötelező.²⁰

¹⁷ SZÉKELY János: A szakértő szerepe az igazságszolgáltatásban. Budapest, KJK, 1959. 5.

¹⁸ KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárás jog. (3. átdolgozott kiadás) Budapest, Osiris, 2003. 255.

¹⁹ BAKONYI Mária: A szakvélemény szabályozása az új büntetőeljárás törvényben. *Büntetőjogi Szemle*, 2018/1. 5.

²⁰ NÓGEL i. m. 27.

Ezzel a jogalkotó azt a helyzetet hozza létre, hogy az együttes elfogadással teljes mértékben alárendeli a történeti tényállást az objektív valóságnak, mely hasonlóan az angolszász gondolkodáshoz a többség által elfogadott valóság tartalmát helyezi előtérbe. Mivel a rendelkezés nem tesz kivételt a szakkérdésekre vonatkozóan, ezért nincsen kizárva annak a lehetősége, hogy az együttes elfogadás útján a szakkérdést a vád és a védelem egybehangzó nyilatkozata válaszolja meg, és ennek megfelelően kerül rögzítésre a bíróság által az ítélet történeti tényállásában. Itt fel kell hívni arra a figyelmet, hogy a Be. a jogerős ítéleteket, mint hivatalos tudomást az objektív valóságba beépíti. Ennélfogva a vád és a védelem által együttesen szakkérdésre adott válasz, mint történeti tényállás más ügyekben is mint további bizonyításra okot nem adó tényként felhasználható, sőt az újabb ítéletek valóságának részét képezi. Ez a jelenség azt eredményezi, hogy a bírósági ítéletek távol kerülnek az objektív valóságtól, de kétséget kizáróan megállapítható, hogy az eljárások gyors lefolytatásának igényét maximálisan kielégíti. Tudvalevő, hogy néhány pozitív jogi rendelkezés genezise a praktikum, mellyel a jogalkotó egy lehetséges jogi megoldás mellett döntött. Átgondolandó lehet, hogy a jogalkotó által elérni kívánt célt abban az esetben is elérhetné-e a jogszabályi rendelkezés, ha a szakértelmet igénylő tények esetében kivételt tenne a Be. a bizonyítandó tényekre vonatkozóan a valóság-hű tényálláshoz való megfelelő adaptációja érdekében.

Bár a tanulmányban érezhetően szerepet kap a szakértői bizonyítás melletti érvelés és a tudományos gondolkodás hangsúlyozása a bírósági eljárásokban, szükséges árnyalni a kialakult képet. Tremmel Flórián szerint ez a terület a leginkább kitett a túlbizonyításnak.²¹ Érzékelteti, hogy kerülni kell azt a helyzetet, hogy a büntetendő cselekmény elbírálása során a rendelkezésre álló mozaikdarabok között a túlbizonyítás eredményeképpen a büntetőjogilag releváns tények elvesznek, észrevehetetlenné válnak a sokaságban és végül a döntés már nem a büntetőjogilag releváns tett és tettes megállapításhoz vezetnek. Ez az öncélúnak is nevezhető bizonyítása folyamat eredménye tetemes idő és költségráfordítás, felesleges aggályok létrejötté, amik belenghetik a bírósági eljárást és az ítéletet. Tehát óvakodni kell attól, hogy a túlbizonyítás hibájába essen a jogalkalmazó. Kereszty Béla szerint „a büntetőeljárások tapasztalatai ugyan nem igazolják egyértelműen azt a feltevést, hogy a szakértők közreműködésének emelkedő tendenciája mögött a túlbizonyítás, a szakértők indokolatlan igénybevételének általánossá válása húzódik meg, viszont tény, hogy az elmúlt öt évben már a

²¹ TREMMEL Flórián: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006. 93.

büntető ügyek közei 50%-ában került sor szakértő bevonására, míg korábban – a 90-es évek első felében – ez az arány nem érte el a 40%-ot.”²²

5. A szakértői bizonyítás specifikumai a közlekedési bűncselekmények elbírálása során

Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény bevezetője a következőképpen fogalmaz. A szakértői bizonyítás jelentőségének növekedése szoros összefüggésben áll azzal a fejlődési folyamattal, amely a tudomány és a technika terén, valamint ennek hatására a társadalomban az elmúlt évtizedekben végbement. Ennek eredményeként nőtt a különleges szakértelmet igénylő területek száma, a társadalmi viszonyok egyre bonyolultabbá váltak, amely az igazságszolgáltatásban úgy jelent meg, hogy a peres és a hatósági eljárások tárgyi és szerkezeti összetétele jelentős változáson ment át. Jellemzővé vált a jogi problémáknak más szakmákhoz tartozó kérdésekkel való összefonódása és emiatt megítélésük egyre nehezebbé válása. Ezzel párhuzamosan a bírósági eljárásokban megnőtt az igény a modern természettudományok eredményeinek a bizonyítási eljárásban történő felhasználása iránt.²³

A közlekedési bűncselekmények a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) Különös Részében találhatóak, annak XXII. fejezetében. Szakértői bizonyítás tekintetében előjáróban elmondható, hogy az egyik leginkább kitett terület a szakértelemet igénylő tények tobzódásának. A büntetőügyeket tekintve „a szakértői kirendelések száma a közlekedési bűncselekmények miatt folyó eljárásokban a legmagasabb.”²⁴ Az ittas vagy bódult járművezetés esetén azok tényének vádlott általi elismerése sem negligálja igazságügyi szakértő alkalmazásának szükségességét, hiszen az ittaság mértéke vagy a használt bódító hatású szer hatóanyagának és koncentrációjának meghatározása közmegegyezés tárgya nem lehet. Ezekben az esetekben tehát kizárt a szakértő mellőzése. Egy vasúti átjáróban bekövetkezett baleset esetén más jellegű nehézségekkel szembesülhet a jogalkalmazó, melyek nem nélkülözhetik a szakértői bizonyítást. Ebben az esetben igazságügyi- orvos,

²² KERESZTY Béla: A szakértői bizonyítás valós szerepe a közlekedési bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban. In: NAGY Ferenc (szerk.): *Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2007. 102.

²³ Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény bevezetője.

²⁴ BÉRCES Viktor: A szakértői bizonyítás elvi és gyakorlati kérdéseiről. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám. 1. k. 111.

baleseti, műszaki, közlekedési vagy járműgépészeti szakértő igénybevétele is elképzelhető. Adott esetben egy szakértő több területen szerzett szakértelme csökkentheti a kirendelésre kerülő szakértők számát, de egy orvosszakértő vagy boncmester közlekedési járműmérnöki szakértőként való közreműködése nehezen elképzelhető.

„A magyar jogirodalomban egyöntetű véleményként fogalmazódik meg, hogy a szakértő ténymegállapításai nem kötik a bíróságot, a szakértő funkciója ugyanis semmilyen formában nem feleltethető meg a bírói tevékenységnek.”²⁵ Angyal szerint:

„a szakértő szakismeretének birtokában ugyan tapasztalati tények alapján állva nyilatkozik, de működésének lényege nem a tapasztalati törvények felől való kitanítás, mintegy a hiányzó bírói ismeretek pótlása, hanem a tapasztalati törvények szerint a bizonyítandó ténykörülményre vonatkozólag lekövetkeztetett eredmény. Ha közli is a szakértő a bíróság felhívására azokat a törvényeket, melyek véleményének kialakulásánál irányadóak voltak, ez csak az ellenőrzés okából történik. Mindazonáltal a szakértő nem ún. *judex facti*, azaz véleményével nem köti a bírót, mert ilyen felfogás mellett a joghatóságba tartozó ítélezés jogát, illetve ennek egy részét a szakértő kisajátítaná, mi nemcsak az igazságügyi szabályokba ütköznék, de felelőtlen személyt vonna be a felelősséget feltételező ítélezés teendőit végezni hivatott egyének közé.”²⁶

Kiegészítve a korábbiakban hivatkozott Tremmel gondolatait (ld. 18. lábjegyzet), a közlekedési bűncselekményeken belül a közúti baleset okozása bűncselekmény történeti tényállásai feleslegesen túlbonyolítottak, és túlbizonyításnak kitétek. A legnagyobb hiba, ha a jogalkalmazó a jogkérdés elbírálása érdekében is tesz fel kérdést a szakértőnek, holott az nem tartozik a szakértelmet igénylő tény bizonyításához. A jogkérdést a jogalkalmazónak kell megítélni. Ahogy Balla Lajos fogalmaz: „a magányra és döntésre íteltetett bíró különleges szakismeret nélkül köteles különleges szakismeretet igénylő kérdé-

²⁵ BÉRCES i. m. 103.

²⁶ ANGYAL Pál: *A magyar büntetőeljárásjog tankönyve*. Budapest, Athenaum, 1915. 335–336.

sekben a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására.”²⁷ Közúti balesetek esetén sok esetben elengedhetetlen orvosszakértő igénybevétele a bekövetkezett sértetti sérülés nagyságának, illetve maradandóságának a megítélésére, mely az esetleges boncolás elrendelésére is vonatkozik. A sérülés pontos meghatározása nélkül nem dönthető el az sem, hogy bűncselekményről vagy szabálysértési eljárásról beszélünk-e. Látható, hogy a bizonyítandó tények között több szakkérdés is mutatkozik.

„A közúti baleset okozásának vétsége tekintetében igen nehéz helyzetben van a bíróság (nyomozó hatóság, ügyészség is), hiszen – nagyon egyszerűen fogalmazva – a közúti baleset bekövetkezésére sem a terheltet, sem a sértettet, sem a tanúkat nem figyelmeztetik előre. Nem szólnak nekik, hogy figyelniük kell az igen rövid idő – adott esetben tizedmásodpercek – alatt bekövetkező eseményekre. Ebből adódóan a személyi bizonyítékok általában hiányosak vagy bizonytalanok.”²⁸

Megfigyelhető, hogy a közlekedési bűncselekmények elbírálása az átlagtól eltérő, azt meghaladó jogi jártasságot és mérlegelési képességet feltételez. Ez nem korlátozódik a bűnösség eldöntésének kérdésére, hanem az eljárás más aspektusai, a szakértő kirendelésének szükségességére, a szakvélemény minőségi ellenőrzésére, de a bizonyítás alapján létrejött releváns tényekből összeállított megfelelő történeti tényállás megállapítását is jelenti. Nagy Antal és Nagy Zsuzsanna a hivatkozott tanulmányban példákkal szemléltetve megfogalmazzák azokat a gyakorlati bírósági tapasztalatokat is, mely rávilágít az olyan félreértésekre, hogy mit is jelent a köztudomású tény, milyen tényeket kell bizonyítani és melyek a szakkérdések, mert láthatóan az nem minden ügyben egyértelmű.

²⁷ BALLA Lajos: Szakértővel a tárgyalóteremben. In: ELEK Balázs (szerk.): *Az orvosszakértő a büntetőeljárásban*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi Tanszéke, 2012. 33.

²⁸ NAGY Antal – NAGY Zsuzsanna: Bizonyítási nehézségek a közúti baleset okozásának vétsége bűncselekmény tekintetében – bírói szemmel. *Büntetőjogi Szemle*, 2022/2. 33–41.

6. Az ügyek elhúzódása és a szakértői bizonyítás összefüggése

Olyan kérdések megválaszolása nem kerül érintésre, minthogy az igazságügyi szakértők jelenlegi alacsony létszáma hogyan befolyásolja az időszerűség kérdését. Összefüggés nyilvánvalóan mutatkozik, azonban annak kérdése külön kutatás anyagát képezhetném, valamit inkább a gyakorlati oldalhoz tartozik, mely nem témája elméleti alapú összehasonlításnak. Ehhez képest is található összefüggés az alapvető jogok biztosa²⁹ és a Kúria³⁰ szerint is. Az alapvető jogok biztosa és a Kúria joggyakorlatelemző csoportja is olyan rendszerszintű problémákra világított rá, melyek kihatással vannak az igazságügyi szakértői vélemények minőségére, de az időszerűség megfelelő betartására is.

A Kúria kiadott egy összefoglaló véleményt, *Összefoglaló vélemény – A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban (Tanulmányok a szakértői bizonyítás témaköréből)*³¹ címmel. Elsősorban a minőségi követelmény tekintetében kiemeli a Kúria, hogy a szakértővé válás a megfelelő végzettséggel és szakmai gyakorlati idővel rendelkezők alanyai joga, nincs a bemenetnél szakmai kontroll, ezáltal sérülhet a minőség miatti felhasználás lehetősége, ellenőrizetlen az igazságügyi cím viselésének kiadása. Teljes hiánya mutatkozik a szaktudás tartalmát is magába foglaló követelményeknek. A szakértői minőségbiztosítás mint olyan nem létező fogalom a rendszerben. Módszertani levelek hiányoznak, vagy amelyek ki is vannak adva, nem lehet tudni, hogy hatályosak vagy nem, illetve olykor van egy szerkesztési dátuma, de nem alátámasztottak megfelelő jogszabályi környezettel. A kirendelések aránytalansága rendkívül torzítja a rendszert, átláthatatlan az egyes szakértők leterheltsége, ennek folyamán a szakértő kutatás is sok időt emészt fel, melynek következménye a bírósági eljárás elhúzódása. Konkrét példaként említhető, amikor már három különböző szakértőt rendelt ki egymás után a bíróság, akik egy-két hónap különbséggel leterheltségre hivatkozva mondták vissza a szakértői vélemény elkészítését. Ez nem egyedi, hanem rendszerszintű jelenség, és elképzelhető, hogy mire negyedik alkalommal megtalálta a bíróság azt az igazságügyi szakértőt, aki elvégzi a szakvélemény elkészítését, már akár négy-hat hónap is eltelik anélkül, hogy az adott ügyben érdemi előrehaladás történt volna. Ezt követően készülhet el a szakvélemény, majd adott esetben annak kijavítása, kiegészítése, vagy a

²⁹ Ld. AJB-512/2013. és AJB-4921/2016. számú ügyek.

³⁰ Ld. 2014.El.II.JGY.1/1-65. számú határozat és hozzá fűzött összefoglaló jelentés.

³¹ https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_2.pdf

szakértő tárgyaláson való meghallgatása. Ez nagymértékben növeli az ügyek elhúzódásának a kockázatát. Hozzá kell tenni, hogy az azóta történt jogszabályváltozások az igazságügyi szakértők kirendelési rendszerét nem érintették, a jogalkotó azóta sem talált jogszabályszerű megoldást a problémára, tehát ez jelenleg is a bíróságokra (vagy nyomozás során más hatóságokra) hárult problémát jelentő feladat.

A Kúria említette továbbá a szakterületi definíciók egyértelműségének hiányát, a szakterületről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló rendelet hibáit. Hiába köteles a szakértő tájékoztatni a kirendelt hatóságot a szakértelmének hiányáról, ha újfent az előző bekezdésben taglalt dilemmához juthat vissza a hatság, tehát vaktában lövöldözve keresi és kutatja ki fogja a szakvéleményt elkészíteni. Tehát egyértelműbb rendszer kialakítására kell, hogy sor kerüljön. Utalva a közlekedési bűncselekményekre, ha egy szakértő nem műszaki szakértő, hanem közlekedésbiztonsági és baleseti szakértő, akkor a gépjárművek műszaki hibájára nem fog tudni nyilatkozni. Ha műszaki szakértő kirendelésre kerül sor, akinek nincsen közlekedésszervezési vagy biztonsági szakértelme, akkor ő meg az adott útszakaszon való közlekedésre vonatkozó kérdésekre nem fog tudni válaszolni. A Kúria szerint ez azért is fordulhat elő, mert a szakértői névjegyzék kevés információt tartalmaz a szakértő tényleges kompetenciájáról. Ebben a körben előfordulhat olyan helyzet, hogy egy közlekedési balesetnél öt-hat szakértő kirendelésére is sor kerülhet, és ekkor még nem említettük a végleges járművezetéstől eltiltás esetén a lehetséges három szakértőből álló együttes szakvéleményt, mely a járművezetésre vonatkozó alkalmatlanságot kimondja. Itt utalni szükséges, hogy a Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont által kiadott vélemény önmagában nem igazságügyi szakértői vélemény, tehát vizsgálni kell, hogy a végleges eltiltást megalapozhatja-e, melyre a tanulmány szerkesztői véleménye szerint nem alapozhatja meg. Ebben Az esetben pedig összesen már majdnem tíz szakértőről beszélhetünk, ennek gyakorlati oldala lehet még az ezzel kapcsolatos nagymértékű bűnügyi költség halmozása.

Említhető még a szakértők jogi ismereteinek hiánya és a szakvélemények késedelmes előterjesztésének problémája. Ezek is nagyban hozzájárulnak az időszerűség kérdéséhez, utóbbi esetében az sem segítség, ha eljárási bírsággal fenyegeti a hatóság a szakértőt. Fel kell hívni a figyelmet, hogy egy megbírságot, majd végül késedelmesen előterjesztett szakvélemény után a következő kirendelést a szakértő elvállalja-e vagy sem. Kiváltképpen akkor, ha a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően él a hatóság a szakértői kamra felé fordulás

jogával a késedelmes teljesítés bejelentése érdekében az amúgy is alacsony szakértői létszám mellett.

A probléma nem egyedi, Magyarország specifikus, hanem az Európai Unió tagállamai mind küzdenek hasonló jelenségekkel. Ezt felismerve az Európai Unió Tanácsa létrehozott egy munkacsoportot, Európai Forenzikus Tudomány 2020 címmel, mely egy elképzelés a szakértői bizonyítás Uniós szintű lehetséges unifikációjára. Részleteire nem kitérve megemlíthető, hogy ennek része egy szorosabb igazságügyi együttműködés a tagállamok között a szakértői módszertan, a kvalifikáció, segítségnyújtás, és egységes szakértői standardok bevezetése.

7. Az ügyek elhúzódása mint büntetéskiszabási körülmény

A jogalkotó a 2017. évi XC. törvényben (továbbiakban: Be.) garanciális jelleggel határozza meg a bűnösséget megállapító ítélet indokolásának kötelezettsége körében a büntetőeljárás elhúzódásának megjelölését, amennyiben azt a bíróság figyelembe vette, ily módon szabott ki enyhébb büntetést, vagy alkalmazott büntetés helyett intézkedést. A Be. ezért az alkotmányos követelmény érvényesülését annak előírásával biztosítja, hogy amennyiben a bíróság enyhítő körülményként értékelte a büntetőeljárás elhúzódását, az ügydöntő határozat indokolásának – akkor is, ha az rövidített formában teljesíthető – a büntetőeljárás elhúzódásának tényét és enyhítő körülményként történt értékelését tartalmaznia kell.³²

A Be. 562. § (1) bekezdése 2. mondata szerint, ha a bíróság a büntetés kiszabásakor enyhítő körülményként figyelembe vette a büntetőeljárás elhúzódását, akkor a határozat rövidített indokolásában szerepelnie kell az erre való utalásnak. A büntetőeljárás elhúzódására való utalás az 561. § (39) bekezdése és az 564. § is utalást tartalmaz. Kiemelendő, hogy a szakértői bizonyítás elleni legnagyobb érv a ráfordított idő és pénzmennyiség. Ami a mérleg nyelvét tehát a szakértői bizonyítás elrendelése ellen adja, az az ügyek időszerű elbírálásának követelménye, azok elhúzódásának megakadályozása, ennek érdekében pedig alárendelten jelenik meg az objektív valóság megismerésének a joga. Kardos hivatkozott kutatásában megállapította, hogy a bíróságok az időmúlást – ameny-

³² KARDOS Dóra: *A büntetéskiszabás elvei és rendszere, a büntetéskiszabási tényezők megjelenése a jogalkalmazói gyakorlatban*. Doktori értekezés. Budapest, 2021. 120.

nyiben az az ügyben felmerült – értékelik a büntetés kiszabása során.³³ Ebből látható, hogy egyes rendelkezések biztosíthatják a jogpolitikai célok megvalósulását. Büntetés kiszabási körülményként való rögzítése elősegíti az időmúlás figyelembevételét, akkor is, amikor szükségképpen az anyagi igazság kiderítése miatt több szakértő is sor kerül, adott esetben a szakértői vélemény kifogásolhatósága miatt. Annak azonban hangsúlyozása szükséges, hogy amennyiben a terheltnek róható fel az időmúlás, az büntetés kiszabási körülményként nem vehető figyelembe.

8. Összefoglalás

A világ minden táján a bírósági eljárások különbözőek, szerteágazó szabályozást mutatnak. Ennek ellenére valamiféle egységesítést tapasztalhatunk, minél jobban megpróbáljuk összehasonlítani az egyes jogi megoldásokat. A kontinentális Európa éppen az elhúzódó ügyek felgyorsítására használ más jogrendszerekből vett mintákat, míg a *common law* rendszerek az ártatlan emberek elítélésének drasztikus csökkentése érdekében kezdtek a szakértői bizonyítás (pontosabban forenzikus tudományok) felé elmozdulni. Elvégre lehetséges, hogy valakit többen láttak részegen a volán mögé ülni, majd kiderül, hogy az illető vérében már elhanyagolható mennyiségű alkohol volt található. Ez a hatályos magyar rendszerben szabálysértést valósítana meg, van, ahol még azt sem. Ennek ellenére az Egyesült Államokban bűncselekményért elítélték volna. Ezek a változások a procedurális jogban közeledést jelentenek, mely közeledés sokakban egyfajta unifikációs veszélyérzetet teremtenek.

Összességében megállapítható, hogy a büntetőjogilag releváns ténynek ítélt szakkérdés megválaszolására igazságügyi szakértő igénybevétele minden esetben követendő, még akkor is, ha az végső soron az eljárás elhúzódásához vezet. Az elhúzódás mint időmúlás figyelembevétele a büntetés kiszabás során még mindig kisebb alapjogi sérelemmel jár, mint az eljárás elhúzódásától való félelemben tett bűnös ítélet gyors meghozatala, mely esetben a szakértői vélemény a bűnösséget cáfolta volna meg. Ezt a megállapítást erősíti az angolszász jogpolitikában is megjelent felvetés, a „közbizalom gyengítésére alkalmas ítéletek kiküszöbölésének igénye.”³⁴ Közlekedési büntetőügyekben konszenzusosnak

³³ KARDOS i. m. 123.

³⁴ VIRÁG Csaba: Nemzetközi elméleti kitekintés. In: *A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban. A Kúria összefoglaló véleménye*. Budapest, 2014. 16.

tekinthető, hogy a büntetőjogilag releváns szakkérdés bizonyítására szakértő igénybevétele elfogadott, és ezzel már egy tengerentúli bíróság sem feltétel nélkül vitatkozna. Az, hogy az ilyen és ehhez hasonló jogfejlődés káros lenne bármely Állam procedurális rendszerére, az nem támasztható alá. A jogtechnikai megoldások változása minden estben valamilyen jogpolitikai cél megvalósítása érdekében történik. Ha azt ellentmondások nélkül biztosítani tudja, elfogadható még akkor is, ha szakmailag valamely rendelkezésben némely alapjogok egyesek vagy mások szerint, kisebb vagy nagyobb hangsúlyt is kaphattak volna. Egyetlen aspektusa, amit mégis megemlítenénk a jogalkotó részére, hogy a szakkérdésre vonatkozóan a vád és a védelem együttes elfogadása, egybehangzó nyilatkozata ne váltsa ki a szakkérdéshez való többléttudást, és ezzel ne képezhesse részét jogerős bírósági ítélet részének, mert ez egy sarkalatos pont még mindig a procedurális magyar hagyomány anyagi igazság megismerésére való törekvésének. Ugyanakkor látható volt, hogy az igazságügyi szakértőkre, azok kirendelésére és a szakvéleményekre vonatkozó szabályok esetében is még mutatkozik tennivaló, ami túllát a procedurális szabályokon, de mégis közvetlen kapcsolatban állnak. Ezek azonban jogalkotói feladatok és jogpolitikai célok, melyek teljesítésére az arra felhatalmazott szervek rendelkeznek hatáskörrel, nem jogalkalmazói kérdés.

A FOGYASZTÓK VÉDELME T SZOLGÁLÓ INTÉZMÉNYRENDSZER ALAKULÁSA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOKRA

Megoldási javaslat a devizahiteleket érintő perekre

ÓDOR Éva*

1. Bevezető

A fogyasztóvédelmi jog célja a piaci és pénzügyi viszonyok két fő szereplője a fogyasztó és a vállalkozás között egy minkét fél számára elfogadható egyensúlyi helyzet megteremtése és egyben kialakítása.

A hatékony fogyasztóvédelmi politika, mely az anyagi jogszabályokkal összhangban lévő eljárási szabályok együttesével biztosítja a gazdaság megfelelő és hatékony működését, azzal, hogy garantálja és tiszteletben tartja a fogyasztók vállalkozásokkal szembeni jogait, akként, hogy fokozott védelmet nyújt a kiszolgáltatott fogyasztók számára.

A fogyasztóvédelmi szabályok kialakítása évezredekre nyúlik vissza és célja továbbá a tudatos fogyasztói magatartás kialakítása, a fogyasztók biztonságának és gazdasági, pénzügyi érdekeinek hatékony védelme.

2. Történeti áttekintés

Mint minden szabálynak vannak ókori vonatkozásai, így az első kodifikált szabályokat a Leviták könyvében olvashatjuk, amely kimondja, hogy „Ne legyetek igazágtalanok az ítékezésben, hossz mérték, súly mérték és az űrmérték használatában. Legyen hiteles a mérleged, a súlyod, hiteles a mértéked és a vékad.”

* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem.

A híres óbabiloni uralkodó, Hammurapi, két méternél is magasabb törvényoszlopán többek között a következőket olvashatjuk: „Ha egy építőmester egy szabadnak házat építvén, munkáját nem végezte el rendesen, úgy, hogy egy fal bedőlt: az illető építőmester ezt a falat saját pénzéből építse szilárdra.”

De akár ősrégi „vonalkódra” is van példa a történelemben: a régészek jeleket: betűket, számokat, rövidítéseket fedeztek fel ókori római alapítású városokból előkerült agyagedényeken. Ezek a „vonalkódok” valószínűleg a termékek származási helyének, úti céljának könnyebb beazonosítására szolgáltak.

A feudalizmusban királyi edictumokkal szabályozták a kereskedők fogyasztókkal szembeni helyes „magatartását”, ezt követően a fogyasztói jogok védelmében bíróságok is felállításra kerültek.

Zsigmond király korában Buda városának törvénykönyve előírta, hogy csak jó minőségű anyagokkal dolgozhatnak a mesterek. Királyi rendeletében a „szemet szemért” elvet követve Zsigmond kimondta, hogy „Agyon kell csapni az építésszt, ha az általa épített ház összedőlt és valaki ott meghalt”. Zsigmond király másik fontos rendelete az élelmiszer biztonságához kapcsolódott, mely szerint azoknak a halaknak a farkát le kellett vágni, amelyek aznap nem kerültek eladásra, hogy másnap már ne hozhassák vissza őket a piacra.

Mátyás király korában pedig a vásár helyén külön bíróság segítette a peres ügyek intézését. A vásári bírók segédeit azért hívták „leöntőknek”, mert akik csalni akartak és hamis úrmértékkel mértek, azokat a leöntők leöntötték a mérő tartalmával! A vásárokon megjelenő idegen iparosok dolgát pedig az úgynevezett „látópénz” szedésével nehezítették. Hogy bőséges legyen az áruellátás az országon belül, a királyi városok „árumegállító jogot” kaptak, vagyis ezek a városok a rajtuk áthaladó kereskedőket kényszeríthették árujuk kirakására és árulására.

Napjainkban hatályban lévő szabályok fogyasztóvédelmi alapjai az 1960-as, 1970-es években kerültek kialakításra az Egyesült Államokban, azonban a nagy fordulópontot J. F. Kennedy beszéde jelentette 1962-ben, amelyben Kennedy állami egyben politikai rangra emelte a fogyasztói érdekvédelmet, s megalakították a fogyasztók alapjogait tartalmazó törvényt [*Bill of Rights* (Fogyasztói Alapjogok)].¹

Az első hivatalos formában megjelenő fogyasztóvédelmi alapjogokat az ENSZ Fogyasztói Érdekvédelmi Alapokmánya tartalmazza, melyet 1985. április 9 napján az ENSZ közgyűlésén fogadtak el, ezen Alapokmány nyolc jogot

¹ FAZEKAS Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Budapest, CompLex, 2007. 62.

foglalmag meg, akként, hogy kiegészítve a négy alapjogot az alapvető szükség-lethez, jogorvoslathoz, oktatáshoz és egészséges környezethez való joggal.

A fogyasztóvédelmi politika hivatalos megnyitását uniós szinten az Európai Gazdasági Közösség fogyasztóvédelmi és tájékoztatási politikára vonatkozó előzetes programjáról szóló, 1975. április 14-i tanácsi állásfoglalás jelentette.

A Fogyasztói Jogok Közös Piaci Magna Chartája deklarálta a fogyasztók öt alapjogát, melyek a következők: a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme, az információhoz és oktatáshoz való jog, a kárigények érvényesítéséhez való jog, jog a fogyasztói érdekek képviseléséhez érdekvérvényesítéshez, melyek a fogyasztói alapjogokhoz tartoznak.²

1975. évtől 1980 közötti időszak az első fogyasztóvédelmi program, melyet hároméves és ötéves fogyasztói programok követték, ezen folyamat eredményeként a fogyasztóvédelem önálló politikaként jelenik meg, amelynek dokumentumai a következők: 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés, melyet 1992. február 7-én írták alá és 1993. november 1-én lépett hatályba, az Amszterdami Szerződés, melyet 1997. október 2-án írták alá, 1999. május 1. lépett hatályba, a Lisszaboni Szerződés, mely 2009. december 1. napján lépett hatályba.

A második 2014–2020 közötti időszakra szóló fogyasztóvédelmi stratégia alapvető célkitűzése, az volt, hogy egy fenntartható és inkluzív növekedést célzó, átfogó stratégia keretében magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítson az EU belső piacán.

2018 évben a Bizottság közleményt adott ki az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, melyben felhívták a figyelmet a hatékonyabb jogorvoslati lehetőségek biztosítása, szorosabb közigazgatási együttműködés.

Az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása és korszerűsítése érdekében az Európai Parlament és a Tanács 2019/2161 (EU) irányelvet adta ki.³

A szocialista időszakban, mely tagadta a gazdasági versenyt, a fogyasztó kiszolgáltatott helyzetben volt, ez a szocialista gazdaságot jellemző tartós hiányra volt visszavezethető.

² ZOVÁNYI Nikolett: A fogyasztóvédelem történeti fejlődése és szabályozási elvei. *Debreceni Jogi Műhely*, 2011/3.

³ HAJNAL Zsolt: Fogyasztói alapjogok a hatályos magyar jogi szabályozás és az európai uniós fejlődési tendenciák tükrében. *Debreceni Jogi Műhely*, 2009/2.

Ebben az időszakban a jogi szabályozás minőségvédelemről szól, amelynek szabályai a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (továbbiakban: régi Ptk.) jelentek meg, ezen túlmenően kiemelném az 1977. évi IV. novellát, amellyel szabályozást nyert az általános szerződési feltétel, ill. annak közérdekű keresettel való megtámadása, valamint a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény.

A rendszerváltást követően a fogyasztói érdekvédelem iránti igény nőtt, a fogyasztóvédelmi jog fejlődésében fontos szerepet játszott az 1991. december 16-án megkötött 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás, valamint a közép- és kelet-európai társult országoknak szóló, jogharmonizációs kötelezettség teljesítését segítő dokumentum, az un. „Fehér Könyv”.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényben a fogyasztóvédelem átfogó szabályozására került sor, a törvény átfogó szabályozással biztosítja az Európai Közösségben elismert fogyasztói érdekek védelmét, és intézkedik az ezek érvényesítéséhez szükséges intézményrendszer továbbfejlesztéséről is. A fenti jogszabály az öt fogyasztói alapjogra épült, magában foglalja a fogyasztók egészségének és biztonságának védelméhez való joga érvényesítése céljából az egészséges és biztonságos áru és szolgáltatás alapvető kritériumait és a gyártói felelősséget ezek biztosításáért.

A 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, melynek M) cikk (2) bekezdése második mondata jelenti a fogyasztóvédelmi szabályozás alkotmányos alapját is, amelyből az államnak kötelezettsége következik arra, hogy a fogyasztók érdekeit védő intézményrendszer létrehozását és fenntartását biztosítsa, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályokat alkosson.

3. A kollektív jogorvoslat világméretű elterjedése

A kollektív jogorvoslati mechanizmusok korai formái már a középkori Angliában is jelen voltak, és lehetővé tették, hogy a jobbagyok közösen lépjenek fel jogaik érvényesítése érdekében. A kollektív jogorvoslat modern formái az 1960-as években alakultak ki az Egyesült Államokban, majd ezt követően számos *common law* jogrendszerben elterjedtek, azonban a kollektív jogorvoslati mechanizmus terjedésének további hullámai végül a 2000-es, 2010-es és 2020-as évek elején érték el Európát.⁴

⁴ HARSÁGI Viktória: Kollektív igényérvényesítés. In: JAKAB András – Könczöl Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Polgári eljárásjog rovat, rovat szerkesztő: HARSÁGI Viktória) 2022.

Európai szinten a kollektív jogorvoslathoz vezető út hosszú és vizontagságos volt. Az Európai Bizottság 2013-ban elfogadott egy ajánlást, amely tizenegy nem kötelező érvényű alapelvet állapított meg a kollektív jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan, mely ajánlás célja az volt, hogy a nemzeti szinteken bizonyos szintű jogalkotást indítson el, illetve iránymutatásul szolgáljon a tagállamoknak a kollektív jogorvoslati mechanizmusok nemzeti jogrendszerükbe történő átvétele során. Az Európai Bizottság 2018 januárjában jelentést tett közzé, amelyben értékelte a 2013-as ajánlás tagállami szintű hatását. A jelentésben rögzítették, hogy a kollektív jogorvoslati mechanizmusok széttartók az Európai Unióban, azzal, hogy az Európai Bizottság megállapította továbbá azt is, hogy több országban még mindig nem állnak rendelkezésre a szükséges kollektív jogorvoslati mechanizmusok. Ebben az időszakban érte el Európát a Dieselgate, azaz, amikor egyes autógyártók olyan technológiát építettek be autóikba, amellyel hatékonyan kijátszották a károsanyag-kibocsátási teszteket. A különbség az volt, hogy míg az amerikai fogyasztók néhány hónap alatt kártérítéshez jutottak, addig az uniós fogyasztók többsége üres kézzel távozott, így a Dieselgate végül rávilágított arra, hogy a legtöbb európai országban nincsenek olyan eszközök, amelyek a tömegesen károsult fogyasztók kártérítését hatékonyan biztosítanák.⁵

Ennek kapcsán az Európai Bizottság 2018 áprilisában elindította az *Új megállapodás a fogyasztói érdekekért* elnevezésű csomagot. Ezen a jogalkotási csomag két irányelvet foglalt magában. Az egyik a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviseleti keresetekről szóló irányelvre irányuló javaslat volt, amely a már meglévő „a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról” (2009/22/EK irányelv) szóló irányelv rendelkezéseire kívánt építeni és azt kívánta korszerűsíteni. Az EU végül 2020. november 25-én fogadta el a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmét szolgáló képviseleti keresetekről szóló 2020/1828/EK irányelvet. A tagállamoknak 2022 decemberéig kell átültetniük ezen irányelvet nemzeti rendszerükbe. A szabályok ezt követően 2023 júniusától lépnek hatályba.

3.1. Kollektív jogorvoslat a nemzeti szinten

A tagállamok szintjén a kollektív jogorvoslat horizontálisan vagy csak néhány ágazatban érhető el. Franciaországban például a fogyasztóvédelem, a verseny-

⁵ Timothy GARDNER – Bernie WOODALL: Volkswagen could face \$18 billion penalties from EPA. *Reuters*, September 18, 2015. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN0RI1VK/>

jog, az egészségügy, a hátrányos megkülönböztetés és a környezetvédelem területein van lehetőség a kollektív jogorvoslati mechanizmus igénybevételére, míg Belgiumban csak a fogyasztói követelések érvényesíthetők.

Magyarországon közérdekű kereset horizontálisan fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi célból indítható. A fogyasztóvédelmi célú közérdekű kereset anyagi jogi szabályairól a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:105 §-a, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 38–39. §§-ai, a tisztességtelen piaci magatartásról szóló 1996. évi LVII. törvény 85/A §-a, továbbá a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 164. §-a rendelkezik.

Ezen kívül közérdekű keresettel támadható meg a vállalkozások közötti szerződésekben a pénztartozás teljesítésére, a késedelmi kamat mértékére és esedékességére vonatkozó tisztességtelen általános szerződési feltétel is. (Ptk. 6:106. §)

A közérdekből indított perek különös eljárási szabályairól a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 571–579. §§ -ai rendelkeznek.

A közérdekű perre a Pp. XLII. fejezetének 571–579. §-ait akkor kell alkalmazni, ha a közérdek védelme érdekében közérdekű per indítására felhatalmazást adó törvény (pl. Ptk., Ftv., Tptv., MNB tv.) a speciális eljárási szabályok alkalmazását írja elő. (Pp. 571. §)

3.2. Megoldási javaslatok a kollektív jogorvoslat tükrében

A kollektív jogorvoslat egy általános kifejezés, amely minden olyan eljárási mechanizmust magában foglal. A kollektív jogorvoslat lehetővé teszi az egyének csoportjai számára, hogy közösen lépjenek fel egy jogellenes gyakorlat megszüntetése, és/vagy a közösen elszenvedett kárért járó jogorvoslati intézkedések – ideértve a kártérítést is – igénybevétele érdekében.⁶

A fogyasztóvédelemnek elsődlegesen a bírósághoz fordulás jogának érvényesülésében van kiemelkedő szerepe, azonban a polgári perben résztvevő felek sajátos pozíciója nem eredményezheti azt, hogy olyan eljárási többlet jogok illessék meg a fogyasztót, amelyek által a felelőtlen pervitel reális veszélye alakulhat ki.

⁶ Arthur H. MILLER: 'Of Frankenstein Monsters and ShiningKnights: Myths, Reality and the „Class Action Problem”'. *Harvard Law Review*, Vol. 92., N. 3. (1979) 664–694.

A 2010-es évek óta az uniós döntéshozók a „kollektív jogorvoslat” kifejezést részesítik előnyben az amerikai „classaction” megnevezéssel szemben.

4. A devizahiteles szerződéseket érintő perek fogyasztóvédelmi megoldásai:

A devizahitel felvétele Európában először Ausztriában bukkant fel a 1990-es évek közepén, elsősorban az ország Svájjal határos területein. Az osztrák kereskedelmi bankok azt tapasztalták, hogy a helyi lakosok (és vállalkozók) 15-20 km-t szívesen autóznak át a határ svájci oldalán található bankokhoz azért, hogy 1,5-2%-os kamatkülönbözet miatt inkább svájci frankban (CHF-ben) vegyék fel a szükséges hitelt, mintsem Ausztriában, helyi valutában. Erre a versenykihívásra reagáltak úgy egyes osztrák hitelintézetek, hogy hitelkínálatukba felvették a svájci frank alapon nyújtott hiteleket is. A termék rövid idő alatt Ausztria-szerte elérhetővé vált és gyorsan népszerű lett, 2005 körül már elérte a teljes lakossági hitelállomány 30%-át. Ezzel megszületett a 21. század egyik legveszélyesebbnek bizonyult „időzített pénzügyi bombája”, amely később elsősorban a közép-kelet-európai térségben okozott súlyos gondokat.⁷

A devizahitelezés nem specifikus magyar jelenség, sokkal inkább a közép- és kelet-európai térségre jellemző. Közép- és Kelet-Európában a 21. századi devizahitelezés gyors ütemben indult el, mely az alábbi tényezők indukáltak: privatizációs folyamat nyomán a közép- és kelet-európai piacra belépő külföldi, jellemzően osztrák és olasz bankok jelentek meg, magasabb infláció és magas kamatkörnyezet az átalakuló, felzárkózó közép- és kelet-európai térségben, egyes esetekben a helyi, forrásszegény bankokkal szemben a bankszektoron belül a külföldi bankok számára a lakossági piaci részesedés látványos offenzív eszköze.

A magyar helyzet specifikuma az, hogy a lakossági devizahitelezés mértéke és aránya (pontosabban aránytalansága) olyan kimagasló volt, amely Európában először pénzügyi rendszerkockázathoz, más tekintetben társadalmi kockázathoz vezetett.

Az elmúlt 40 évben a magyar igazságszolgáltatás hasonló helyzettel nem szembesült, mint amit a deviza alapú hitelezés kapcsán indult perek okoztak, illetve mind a mai napig okoznak.

⁷ BALOGH László: A devizahitelek tizenöt éve Magyarországon. Megjelenésük, kezelésük, nemzetközi hátterük. BODZÁSI Balázs (szerk.): *Devizahitelezés Magyarországon*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2019.

Ennek a helyzetnek az egyik fő jellemzője, hogy a deviza alapú kölcsön-szerződésekkel kapcsolatos perek a szerződések megkötését követő több évvel később indultak meg. Ezek a perek túlnyomórészt a szerződések létre nem jöttének, illetve érvénytelenségének a megállapítására irányulnak. A keresetek benyújtására tehát akkor került sor, amikor a forint árfolyama jelentősen, tartósan gyengült a kirovó devizához, vagyis a svájci frankhoz (CHF), illetve kisebb mértékben az euróhoz (EUR) képest. Ez az adósokat olyan helyzetbe hozta, hogy a megnövekedett terheket már nem tudták, vagy nem akarták viselni.⁸

4.1. A képviseleti keresetekről, hatékony eszköz lenne a devizahitelek érintő perekre?

Mielőtt rátérnék ezen „nyitott” kérdés megválaszolásának lehetséges megoldásaira az új jogintézmény a képviseleti kereset szabályait ismertetem. 2023 nyarától hatékonyabbá válhat a fogyasztók széles körét érintő jogsértésekkel okozott érdeksérelmek bírósági úton történő orvoslása. Az Országgyűlés 2022 végén fogadta el a cselekvő fogyasztóvédelem érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXI. törvényt (a továbbiakban: Törvény), amellyel beemelte a magyar jogba az Európai Parlament és a Tanács 2020 novemberében elfogadott irányelvét (a továbbiakban: Irányelv). A Törvény által bevezetett képviseleti kereset intézménye a globalizáció és a digitalizáció hatására megnőtt, a fogyasztók széles körét érintő jogsértésekkel szembeni küzdelmet szolgálja.

A fenti Törvény jelentős módosításokat hozott a kollektív érdekérvényesítés szabályaiban, akként, hogy a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény közérdekű keresetének helyébe a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviseleti kereset lépett. A keresetre pedig főszabály szerint ugyanúgy a Pp. közérdekből indított perre vonatkozó szabályai lesznek az irányadók.⁹

Kérdés, hogy mikor is indítható ilyen pertípus és megoldásul szolgálhat a devizahiteleket érintő perekre: A fogyasztói társadalmunkban vannak olyan jogsértések, amelyek tömegesen fordulnak elő és nem kizárólag egyetlen fogyasztó egyéni érdekeit sértik, így a tömegesen indított devizahiteleket érintő egyes fogyasztók által indított érvénytelenségi perek. Az európai és a

⁸ GÁRDOS Péter: A kölcsönszerződés érvénytelenségének jogkövetkezmény. *Gazdaság és Pénzügy*, 2015/1. 90.

⁹ HAJNAL Zsolt – JAGUSZTIN Tamás: Képviseleti keresetek szakértői anyag. *Fogyasztóvédelmi jog*, 2023/3. 1–12.

hazai jogrendszer hatékony fellépést kíván biztosítani a fenti intézménnyel a fogyasztók általános érdeke vagy a fogyasztók egy csoportjának védelmében. Ennek érdekében a fogyasztóvédelmi törvény többek között feljogosítja a fogyasztóvédelmi hatóságot, a Magyar Nemzeti Bankot, az ügyészséget, valamint mindazon központi kormányzati igazgatási szervet, autonóm államigazgatási és önálló szabályozó szervet, amelynek feladata a fogyasztói jogok védelme, továbbá kijelölés útján a külön feltételeknek megfelelő nonprofit szervezeteket, hogy a fogyasztók érdekei védelmében polgári pert indíthassanak bíróság előtt. A képviseleti kereset akár több száz vagy ezer fogyasztó jogai érvényesítésére képes anélkül, hogy a fogyasztóknak a polgári perben aktívanrészt kellene venniük.

A devizahitelezés elterjedése, valamint ezekben a szerződésekben a 2008-as válság nyomán bekövetkező egyensúlyeltolódás a rendszerváltás óta nem látott társadalmi problémává vált Magyarországon. Erre a gazdasági fejlődést is már veszélyeztető problémára a jogalkotónak is választ kellett adnia. A 2014-ben született törvények azt a célt szolgálták, hogy a magyar társadalom véglegesen megszabaduljon a devizahitelezés által okozott nehézségektől. Ma már azonban az is látható, hogy bizonyos társadalmi csoportok számára sem az elszámolás, sem a forintosítás nem jelentett tényleges segítséget. Ezek az adósok ugyanis a fedezetként lekötött lakóingatlanuk értékét jelentős mértékben meghaladó hiteltartozást halmoztak fel, amelynek teljesítésével ráadásul már a jelzett törvények megszületése előtt jelentőskésedelembé estek.¹⁰

Fontos tehát, hogy a fogyasztó közvetlenül nem indíthat és nem kezdeményezhet képviseleti keresetet. Képviseleti keresetet kizárólag a fogyasztóvédelmi törvény által arra feljogosított és esetileg vagy általános jelleggel kijelölt szervezetek indíthatnak – saját hatáskörben – akár a fogyasztók jelzései alapján is. Kijelölési eljárás nélkül feljogosított szervezetnek minősül a fogyasztóvédelmi hatóság, az ügyészség, az MNB és minden olyan központi kormányzati igazgatási szerv, autonóm államigazgatási szerv és önálló szabályozó szerv, amelynek feladata a fogyasztói jogok védelme. A kijelölési eljárás útján feljogosított nem állami szervezeteknek több szempontnak is meg kell felelniük. Például rendelkezzenek magyarországi székhellyel és legalább 12 hónapja folytassanak fogyasztóvédelmi tevékenységet, legyenek függetlenek és nonprofit szervezetek. A feljogosított szervezetként történő keresetindítási jogosultságról, valamint a feljogosított szervezetként történő kijelölésről a fogyasztóvédelemért

¹⁰ GÁRDOS Péter: A kölcsönszerződés érvénytelenségének jogkövetkezménye. *Jogtudományi Közöny*, 2014/11. 509–510.

felelős miniszter, azaz az igazságügyi miniszter dönt. A kijelölési eljárás útján feljogosított szervezetekre vonatkozó jogszabályi feltételek fennállását a fogyasztóvédelemért felelős miniszter szükség esetén soron kívül, de legalább öt évente felülvizsgálja. A kijelölési eljárásról, valamint a finanszírozás vizsgálatáról részletesen rendelkezik az (EU) 2020/1828 irányelv szerinti jegyzékbe való felkerülés céljából lefolytatandó eljárásról, valamint a jogsérelem orvoslására irányuló képviseleti keresetek finanszírozásának vizsgálatáról szóló 530/2022. (XII. 19.) Korm. rendelet. Az Igazságügyi Minisztérium honlapján közzéteszi a kijelölt szervezetek jegyzékét.¹¹

Ezen társadalmi probléma megoldására a feljogosított szervek érdekes kategória a fogyasztók képviseletében, azok polgári jogi igényének érvényesítése céljából nyújthatnak majd be kereseti kérelmet annak érdekében, hogy a fennálló jogsérelem megszüntetését, vagy a jogsérelem orvoslását (vagy akár mindkettőt) kérjék. A jogsérelem megszüntetése érdekében a feljogosított szervek kérhetik majd a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, a jogsértő gyakorlat abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől, a sérelmes helyzet megszüntetését és a jogsértést megelőző állapot helyreállítását, illetve kérhető lesz az is, hogy a jogsértő vállalkozás a saját költségén gondoskodjon a bíróság döntésének megfelelő nyilvánosságról, közlemény közzétételén keresztül, így jelen esetben pl. a Lombard Pénzügyi és Lízing Zrt.-vel szemben indított perekben, kérhetné ezen szerződések vonatkozásában a feljogosított szerv, hogy a kölcsönszerződés az induló ügyleti kamat éves százalékos mértéke feltüntetésének hiánya miatt érvénytelen és kérhetné jogkövetkezmény megállapítását.

A feljogosított szervek képviselhetik a fogyasztókat azok kifejezett kérelme nélkül is a fenti perekben.

A fogyasztó tehát ezen esetben bejelentésével közvetlenül nem indíthat és általában nem kezdeményezhet képviseleti keresetet. Kivétel ez alól az ügyészség, akihez kérelmet nyújthat be, melyben kezdeményezheti, hogy az ügyészség fontolja meg képviseleti kereset benyújtását. A fogyasztó a panaszával továbbra is fordulhat a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóságokhoz, a békéltető testületekhez és a fogyasztóvédelmi tanácsadást ellátó társadalmi szervezetekhez. A feljogosított szervezetek hivatalból, a hozzájuk érkező fogyasztói jelzéseken, valamint a hatósági ellenőrzéseken keresztül szerezhetnek tudomást azokról a fogyasztói érdekeket sértő tevékenységekről, amelyekkel szemben saját hatáskörben meghozott döntés alapján képviseleti keresetet is indíthatnak.

¹¹ NAGY Csongor István: Javaslat a csoportper honi szabályozására az új Polgári Perrendtartás kodifikációjának apropóján. *Magyar Jog*, 2014/4. 213.

A fogyasztó személyesen és közvetlenül nem vesz részt a perben. A képviseleti keresetet nem az egyéni, nevesített fogyasztók képviseletében, hanem a beazonosíthatóan érintett, de meg nem nevezett fogyasztói kör nevében indítják a feljogosított szervezetek. Ebből adódóan a fogyasztónak nem kell képviseltről gondoskodni, nem kell ügyvédet megbízni, amely jelentősen csökkenti a fogyasztók költségeit. A közérdekű perbe történő esetleges nagyszámú beavatkozás és ezzel összefüggésben a perek elhúzódásának megakadályozása érdekében a közérdekű perbe a beavatkozás nem lehetséges.

A feljogosított szervezetek a honlapjukon tájékoztatást nyújtanak az általuk elindított képviseleti keresetekről, azok állásáról és kimeneteléről. A fogyasztóvédelemért felelős miniszter általános tájékoztatást nyújt a honlapján a folyamatban lévő és elbírált képviseleti keresetekről. A bíróság az ítéletben olyan szövegű közlemény közzétételét rendelheti el, amely alapján az érintett fogyasztók jogosultsága felismerhető, képesek azonosítani, hogy a vállalkozóval szemben az ítéletben írtak szerint érvényesíthetik követeléseiket, valamint önkéntes teljesítés hiányában bírósági végrehajtást kezdeményezhetnek.

Az ítélet személyi hatálya azokra a fogyasztókra terjed ki, akik a bírósági ítéletben meghatározott érintetti körbe tartoznak. A fogyasztónak nem kell külön nyilatkoznia erről a per folyamán, viszont pernyertesség esetén az igényének kielégítése érdekében igazolnia kell azt, hogy az érintett körhöz tartozik. Az érintett fogyasztói csoport beazonosíthatóságát és az igazolás módját az ítélet tartalmazza.

A képviseleti kereset alapján indult per azonban nem zárja ki a fogyasztó későbbi egyéni igényérvényesítését, ha a közérdekű perben hozott ítélet például csak a jogsértés megszüntetésére irányuló intézkedést tartalmaz, de a fogyasztó egyedi jogsérelmét nem orvosolja, vagy ha a fogyasztó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 578. §-a szerint az egyéni keresetindítás jogát fenntartja.

A fogyasztó számára továbbra is rendelkezésre állnak a megszokott jogérvényesítési lehetőségek. A fogyasztónak először közvetlenül a vállalkozással kell megkísérelnie a jogvitájának rendezését, ennek eredménytelensége esetén – a vonatkozó jogszabályi feltételek fennállása mellett – hatósági eljárást, illetve békéltető testületi eljárást kezdeményezhet, továbbá bírósági eljárást indíthat.

4.2. Az illetékességi szabályok

A képviseleti kereset a polgári perrendtartás szabályai alapján illetékes törvényszéknél nyújtható be.

A képviseleti kereset indításának a jogsértés bekövetkezésétől számított három év, vagy ha törvény a fogyasztók polgári jogi igényeinek elévülésére rövidebb időtartamot állapít meg, annak eltelte után nincs helye. E határidő elmulasztása jogvesztő. A határidő anyagi jogi jellege folytán a keresetnek a határidő utolsó napjának végéig a bírósághoz meg kell érkeznie. A határidő elmulasztásával szemben nincs helye igazolásnak. Ezen pontnál kérdés merülhet fel, mivel a devizahiteleket érintő szerződések 2008 előtt születtek, így a jogsértés bekövetkeztének időpontja kérdéses, hogy mit tekintünk pontosan a kezdő időpontnak az elszámolásokat, amelyek 2015. évben kezdődtek vagy magát a felmondást, vagy a Pénzügyi Békéltető Testület előtti eljárás megindítását?

A közérdekből indított perekre a Pp. 572. §-a általános jelleggel írja elő, hogy a Pp. rendelkezéseit a XLII. Fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A közérdekből indított per speciális eljárási szabályait a Pp. XLII. Fejezete, a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviseleti keresetekkel kapcsolatos különös szabályokat az Fgytv. írja elő.

A közérdekű per lényege, hogy kifejezett törvényi felhatalmazás alapján meghatározott személyek, szervezetek a közérdek védelmében pert indíthatnak, és a perben hozott ítélet anyagi jogerőhatása kiterjed a perben nem álló érintett jogosultakra is, ha részükre az alperes határidőn belül a jogerős ítéletet közölte, és ezt követően nem nyilatkoztak úgy, hogy az egyéni keresetindítás jogát fenntartják.

A közérdekű perekre utaló anyagi jogi szabályok határozzák meg a perindításra jogosultak körét és az érvényesíthető igényeket. A Ptk. 6:105. §-ának (1) bekezdése alapján a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés részévé váló tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségének megállapítása iránt közérdekű keresetet indíthat az ügyész; a miniszter, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal vezetője; a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője; a gazdasági és szakmai kamara vagy érdekképviseleti szervezet; és az általa védett fogyasztói érdekek körében a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület, és az Európai Gazdasági Térség bármely tagállamának joga alapján a fogyasztói érdekek védelmére létrejött szervezet. A Ptk. 6:106. §-ának (2) bekezdése szerint vállalkozások közötti szerződés részévé általános szerződési feltételként váló, a pénztartozás teljesítésének idejét, a késedelmi kamat mértékét, esedékességét a jöhizemőség

és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a jogosult hátrányára megállapító kikötést – mint tisztességtelen kikötést – a vállalkozások érdekeinek képviseletét ellátó szervezet is megtámadhatja a polgári perrendtartásról szóló törvény közérdekből indított perre vonatkozó rendelkezései alapján. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 38. §-ának (1) bekezdése értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó egyesület pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt az ellen, akinek meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezésekbe ütköző tevékenységét a fogyasztóvédelmi hatóság jogerősen megállapította, ha a jogsértő tevékenység a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tptv.) 85/A. §-ának (1) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal közérdekből pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt, ha a vállalkozásnak a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozó jogsértő magatartása a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.) 164. §-a értelmében az MNB feladatkörében pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt az ellen, akinek tevékenysége meghatározott jogszabályi rendelkezésekbe ütközik, továbbá akinek tevékenységével kapcsolatban felmerül a Ptk. szerinti tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazása, ha a jogsértő tevékenység a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.

Az anyagi jogszabályi rendelkezések érvényesülését biztosító eljárási szabályok különösen a csoporthoz tartozással, az érintettség azonosságával és a marasztalás teljesíthetőségével kapcsolatban határoznak meg garanciális rendelkezéseket. A közérdekű per egyik kiemelkedő eleme a jogosultak érintettségének – azonos jellegű érvényesített jogot és a jogot megalapozó tények lényegi azonosságát feltételező – azonossága, amely tehát nem teljes, hanem alapvető típus azonosságot jelent. Fontos a csoporthoz tartozás igazolásának módja, mert ezen múlik, hogy az egyes jogosultak miként tudnak hozzájutni ahhoz, amit a bíróság megítélt a számukra. Ezért írja elő a törvény, hogy a keresetlevélnek tartalmaznia kell a közérdekű perrel érintett jogosultakat, és azt, hogy milyen módon kell igazolniuk az egyedi jogosultaknak az érintett jogosulti csoporthoz való tartozásukat ahhoz, hogy az ítélet alapján javukra teljesítés történhessen, illetve az ítélet rájuk alkalmazható legyen. Az érintett jogosultakat azoknak a tényeknek és körülményeknek az előadásával kell meghatározni, amelyek révén a jogosultak érintett csoportja behatárolható, illetve a jogosultak azonos módon

való érintettsége megállapítható. Ha a jogosulti érintettség azonossága nem áll fenn, valamint ha az érintett jogosulti csoporthoz való tartozás igazolásának módja nem határozható meg egységesen, illetve nincs olyan egységes igazolási mód, amely a bíróság álláspontja szerint alkalmas az érintett jogosulti csoporthoz való tartozás bizonyítására, akkor az eljárást hivatalból meg kell szüntetni. Ehhez igazodóan az ítéletben meg kell határozni az érintett jogosultakat, akikre az ítélet hatálya kiterjed, továbbá az érintett jogosulti körhöz való tartozásuk igazolásának módját.

A rendelkezési jog maradéktalan érvényesülése végett ezen túl a közérdekű perek vonatkozásában a perrendtartás szabályozza a pereknek a jogosultak egyedi perindításával való összefüggését. Megmarad az egyedi keresetindítás lehetősége, de ehhez a jogosultnak nyilatkozatot kell tennie. A közérdekű perben hozott ítélet akkor rendelkezik anyagi jogerőhatással, ha az alperes az érintett jogosultat az ítélet közlésétől számított harminc napon belül egyedileg, írásban értesíti a perben hozott jogerős ítéletről, egyben az értesítésben tájékoztatást ad arról is, hogy az ítélet anyagi jogerőhatása az érintett jogosultra is kiterjed, kivéve, ha a jogosult az értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül írásban bejelenti az alperes számára, hogy az egyéni keresetindítás jogát fenn kívánja tartani, és az érintett jogosult ezt a bejelentést nem tette meg. Hasonló a következmény a már megindított egyedi perekre nézve: ilyen esetekben az alperes az egyedi per keretében hívja fel nyilatkozattételre a jogosultat, aki dönthet úgy, hogy folytatja az egyedi pert, illetve elfogadhatja magára nézve kötelezőnek a közérdekű perben hozott ítéletet. Utóbbi esetben vagy rögtön el is áll a keresetétől, vagy a bíróság szünteti meg a pert arra tekintettel, hogy a per tárgya ítélt dologgá vált. Összefoglalóan: az anyagi jogerőhatás alól csak azokat a jogosultakat vonja ki a törvény, akik ezt a kívánságukat – az alperesre telepített tájékoztatási kötelezettség teljesítése esetén – kifejezték.¹²

5. Összegzés

Számos olyan változást hoz a Törvény, amely alkalmas lehet arra, hogy eszközt biztosítson a globalizáció okozta tömeges jogsértésekkel szembeni harchoz,

¹² Burkhard SCHNEIDER: *Die zivilprozessuale Musterfeststellungsklage – Kollektivrechtsschutz durch Verbraucherschutzverbände statt Class Actions? (Model Action in the German Civil Procedure Code - Collective Legal Protection by Consumer Protection Associations instead of Class Actions?)* Betriebs-Berater, 2018. 1997.

így: a keresetindításra jogosultak körének bővülésén a jogérvényesítés hatékonysága javulhat.

A miniszter, mint kormányzati szereplő megjelenése a folyamatokban, amely a visszaélészerű keresetindítás kiszűrését, illetve a fogyasztók tájékoztatását szolgálja, míg az indokolatlan pereskedés kerülhető el akként, hogy csak abban az esetben nyújtható be a jogsértés megszüntetése iránti kereset kérelem, ha a feljogosított szervezet a kérelem benyújtását megelőzően a jogsértést elkövető vállalkozással egyeztetést kezdeményezett annak megszüntetése céljából, de az egyeztetést követő 14 napon belül erre nem kerül sor.¹³

A fogyasztóvédelem garanciális eljárási szabályai azonban továbbra is kivételesek, és nem kerülnek ellentétbe a felek egyenlőségén és a rendelkezési jog elsődlegességén alapuló perjogi szabályokkal. A jogalkalmazásnak az új perrendtartás alkalmazása során kell kialakítania azt az egyensúlyt, amely a megváltozott jogszabályi környezetben egyaránt figyelembe tudja venni a felelős pervitel és a fogyasztóvédelem követelményét. Ennek hatásait a közeljövő tapasztalatai alapján lehet majd megítélni.

¹³ Michael HAKENBERG: Die neue Verbandsklagen-Richtlinie der Europäischen Union. *NJOZ*, 2021. 674.

A SZEMÉLYES ADATOK KÖZIGAZGATÁSI TÍPUSÚ VÉDELMEINEK LEHETŐSÉGEI A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAI TÜKRÉBEN

Állandóság és változás a XXI. században

PÁLL Imre Borisz*

1. Bevezetés

Az állandóság és alkalmazkodás hívószavai nyomán sokféle asszociáció képzelhető el. Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy az állandónak tekinthető, immáron évezredek hazai alkotmányfejlődés egyes eredményeinek milyen adatvédelmi jogi kontextusa valószínűsíthető alkotmányjogi és közigazgatási jogi aspektusból. Az adatvédelmi jog ugyanis legkorábban az 1970-es évek végétől értelmezhető, Sólyom László munkássága nyomán.

A hazai adatvédelem tudományos háttere az amerikai *privacy* irodalomra, valamint az NSZK Szövetségi Alkotmánybíróságának egyes döntéseire épült, intézményrendszere pedig az 1990-es években az Avtv. nyomán skandináv mintára létrehozott ombudsmani (adatvédelmi biztos) típusú közigazgatási formában alakult meg, míg jelenleg hatályos jogi háttere 2018. május 25. napjától a közvetlenül és kötelezően alkalmazandó uniós általános adatvédelmi rendelet (GDPR), mely megszabja a tagállami adatvédelmi jog minimálstandardjait.

Ha mindez a külföldi, a hazai közjogi hagyományoktól idegen elem nem lenne elegendő, a jelen kézirat leadásakor még nem jogerős, elsőfokú végzés szerint az adatvédelmi hatóság (NAIH) tevékenységének statisztikai értelemben a gerincét adó fő tevékenysége, azaz az Infotv. szerinti ún. ombudsmani típusú eljárás, vagyis a vizsgálat „nem minősül közigazgatási tevékenységnek,

* PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

ebből következően az a Kp. 4. § (1) bekezdése szerint nem lehet közigazgatási jogvita tárgya”.¹

Ezek szerint tehát a hazai alkotmányfejlődés – egyes történelmi kényszerpályák ellenére is – egyfajta stabilitást, állandóságot, hozzáférhető értelmezési keretet tud nyújtani alkotmányjogi szempontból, míg a nem bírói típusú, azaz közigazgatási adatvédelmi jogi jogvédelem egyes intézményei, azok értelmezése dinamikus változásban, bírósági felülvizsgálatok nyomán folyamatos reinterpretációban vannak.

Ennek okán, ha csak vitaindító jelleggel is, de érdemesnek és igazoltnak tűnik a történeti alkotmány vívmányainak, valamint ezek esetleges adatvédelmi jogi vonatkozásainak, illetve kapcsolódási pontjainak összevetése.

2. A történeti alkotmány és annak vívmányai az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Számos interpretációja lehetséges a történeti alkotmány fogalmának és alkotmánybírói alkalmazásának, a teljes elutasítástól a kritika nélküli támogatásig. Azonban maga az AB az alábbiak szerint értelmezi azt, az Alaptörvény elfogadására tekintettel:

„Az alkotmányteremtő hatalom Magyarországon egy több mint hatvan éves időszakot zárt le az Alaptörvény megalkotásával. Ezen időszak kezdetén, 1949-ben a jogállamiságot nélkülöző szocialista alkotmány megtörte és felfüggesztette történeti alkotmányunkat. Az 1989-ben lezajlott rendszerváltás – a jogállami eszmét szem előtt tartva – a hatályos alkotmány módosításával alakította ki a demokratikus államberendezkedést, amelynek során jelezte, hogy az alkotmánymódosítás egy átmeneti időszakra szól, és a rendszerváltás célja egy új alkotmány elfogadása.”²

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit a Nemzeti hitvallással, valamint Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhang-

¹ Fővárosi Törvényszék 106.K.700.381/2024/2. számú, 2024. március 11-én kelt végzése, [13].

² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [268].

ban értelmezni. Ugyanakkor azt, hogy a történeti alkotmányból mi tartozik annak vívmányai közé – az Alaptörvény alapján –, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania.³ A történeti alkotmánynak tehát nem tekinthető minden eleme annak vívmányának.⁴

Bár a történeti alkotmány és az AB által azonosított vívmányainak fogalma elkülönül a gyakorlatban, az alkotmánybírák között sem volt összhang a distinkció módjáról: „várat magára az a dogmatikai megközelítés, amely egyértelművé teszi a vívmányok azonosításának módszerét”.⁵ Más vélemény pedig a túlzott mértékű jogtörténeti hivatkozások miatti aggályait fejezte ki: „ismét felveti a testületben már régen hangot kapott félelmeket a történeti alkotmány vívmányainak felhígított felhasználásáról, mely csak ronthatja ennek tekintélyét a szellemi közéletben”.⁶

Kétségtelenül zavaró lehet például az olyan megfogalmazás, ami szerint a „[t]örténeti alkotmányunk vívmányai között említhető, hogy az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta a fenti összefüggést [...]”,⁷ ami arra utal, mintha önmagában annak ténye lenne a történeti alkotmány vívmánya, hogy az AB a XXI. században valamely tárgyat vizsgálat alá vonta. Az sem teszi egyértelműbbé a fogalomhasználatot, ha elismerve ugyan a történeti alkotmány 1949. évi XX. törvény elfogadásáig tartó érvényesülését, de ugyanezen okfejtés folytatásaként már az alkotmánybíró saját bizonytalansága kerül az érvelés középpontjába:

„Álláspontom szerint azonban az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított, a demokratikus jogállamot megeremtő Alkotmányon alapuló, a negyedik Alaptörvény módosítással azonban hatályon kívül helyezett alkotmánybíróági határozatok jelentős részét a történeti alkotmány vívmányai közé kell sorolni. Véleményem szerint sem egyértelmű, hogy az 1949-es chartális Alkotmány, illetve annak módosításai a történeti alkotmány (illetve annak vívmányai) közé sorolhatók-e. Az azonban vitathatlannak tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között született határozatainak többsége az alkotmányjog (hazai) fejlődése, a demokratikus

³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [74].

⁴ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [77].

⁵ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása [167].

⁶ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [128].

⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye [79].

átmenet, a jogállam kialakulása és megszilárdulása szempontjából jelentős állomásnak tekinthetők. Álláspontom szerint a fenti határozatok a történeti alkotmány vívmányaiként élnek tovább, tekintettel arra a tényre is, hogy 2013. április 1-jével hatályukat veszítették. Megjegyzem, hogy ez az értelmezés nem sérti az írott és történeti alkotmány közötti, a jogtudomány világában kétségtelenül jelen lévő markáns különbségtételt.”⁸

A fenti kritikai észrevételektől függetlenül azonban úgy tűnik, hogy az AB esetről-esetre konzekvensen azonosítani tudta, hogy mit tekint a történeti alkotmány vívmányainak, így az elmúlt bő egy évtized alatt mára elemezhető, koherens gyakorlat alakult ki.

Időrendi sorrendben az alábbi vívmányokat azonosította az AB. Amennyiben e felsorolás mégsem lenne teljeskörű, úgy az kizárólag e sorok szerzőjének figyelmetlenségére vezethető vissza.

2.1. A bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve

A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat mondta ki először, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint annak rendelkezéseit azok céljával, valamint a Nemzeti hitvallással és a magyar történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Továbbá azt is e határozat rögzítette elsőként, hogy az AB feladata megállapítani a történeti alkotmányból annak vívmányait.

Ugyanez az AB határozat tette világossá – azok számára is, akiknek ez az újdonság erejével hathatott –, hogy

„[a] magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül.”⁹

⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye [81].

⁹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [75].

Bár közéleti viták a polgári állam mibenlétéről, sőt, Magyarország demokratikus, jogállami voltáról is folynak, az alkotmánybírószági gyakorlat zárt értelmezési keretébe nem fér bele a polgári értékrenddel ellentétes, versengő közjogi felfogás.

Erre tekintettel a polgári jogállam egyik legfontosabb intézményét, a bírói függetlenséget, valamint az ebből eredő elmozdíthatatlanság elvét oly módon azonosítja a történeti alkotmány vívmányának, hogy dogmatikai különbséget fogalmaz meg az önmagában vett vívmány-fogalom és a történeti alkotmány vívmánya között: „[a] bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybírószág ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik.”¹⁰

E fontos distinkció következménye, hogy nem önmagában jelent csupán védendő alkotmányos értéket a bírói függetlenség, hanem „olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkre kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell”.¹¹

A bírói függetlenséget – ezúttal az elmozdíthatatlanság említése nélkül – szintén a történeti alkotmányunk vívmányaként határozta meg a 25/2013. (X. 4.) AB határozat¹², a 3015/2014. (II. 11.) AB végzés¹³, valamint a 3175/2022. (IV. 12.) AB végzés¹⁴. Az elmozdíthatatlanság elvét a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat Indokolásának [8] és [10] bekezdései is megerősítették, valamint a [48] bekezdés a bírói függetlenség intézményét és annak garanciális szabályait is a történeti alkotmány vívmányaiként ismeri el. Ugyanezt erősítette meg ki a 3035/2021. (II. 10.) AB határozat [28] és [33] bekezdése, valamint a 3536/2021. (XII. 22.) AB határozat [47] bekezdése is. A 3535/2021. (XII. 22.) AB határozat a bírói függetlenség és az elmozdíthatatlanság elvét ismét a történeti alkotmány vívmányaiként nevesítette.

A 25/2018. (XII. 28.) AB határozatra (Indokolás [17]) hivatkozással a 18/2019. (VI. 12.) AB határozat [15] bekezdése megállapítja, hogy „az ügy bíróságok általi érdemi tárgyalása és elbírálása történeti alkotmányunk egyik vívmánya”,

¹⁰ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [80].

¹¹ Uo.

¹² 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26].

¹³ 3015/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [26].

¹⁴ 3175/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [27].

a bírói felülvizsgálat pedig „alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti [...] vizsgálatára”. Tulajdonképpen elfogadható, hogy a bírói függetlenség intézménye egyben az érdemi eljárás kötelezettségeként jelenik meg, így valóban tekinthető ugyanannak a független bírósági működésnek a részeként, hiszen ezt az igazságszolgáltatási célt szolgálja a függetlenség, és annak nyomán az elmozdíthatatlanság intézménye is.

A 22/2019. (VII. 5.) AB határozat megfogalmazásában a bírói függetlenség „és annak szabályozása olyan évezredes érték Magyarországon, amely a hatalommegosztás elvének alapvető tézise”.¹⁵ A konklúzió egyértelmű, de a megfogalmazás túlzóan historizáló, tekintettel arra, hogy alapvetően Montesquieu óta, tehát nem egy évezrede képezi a hatalommegosztás elve közös civilizációs értékeink részét, de egyébként a korabeli uralkodók személyesen is bíraskodhattak, így valójában évezredes távlatban aligha beszélhetünk a bírói függetlenségről.

E határozat [57] bekezdése hivatkozik a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat indokolására, összegezve annak releváns megállapítását:

„A határozatban foglaltak szerint már az 1869. évi IV. törvény-cikk, valamint az 1871. évi IX. törvénycikk is tartalmazta a bírói függetlenséget garantálni hivatott legfontosabb elemeket: személyi oldalon a kinevezés, felmentés, a hivatalból való elmozdítás vagy az áthelyezés, és az előremenetel szabályait, szervezetenként pedig a hatásköri elkülönítést.”

További aspektusa a bírói függetlenségnek a bírósági igazgatás szervezési és szakirányú igazgatásának különválasztása, ami szintén történeti alkotmányunk vívmánya.¹⁶

2.2. A polgári átalakulást konstituáló törvények

A fentebb már idézett 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (Indokolás [75]) a polgári átalakulást konstituáló törvényeket még csak a történeti alkotmány részeiként hivatkozta – amiként ezt vette át a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat Indokolásának [46] bekezdése is –, azonban a 21/2014. (VII. 15.) AB határozat ezt már úgy in-

¹⁵ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [11].

¹⁶ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [78]–[79].

terpretálta, mintha a történeti alkotmány vívmányaiként tárgyalta volna. Itt tehát érezhető még némi bizonytalanság abban, hogy az AB a történeti alkotmányt, illetve annak vívmányát szinonim fogalmaknak tekinti-e, de mint láthattuk, a kettő jelentése és jelentősége a későbbi gyakorlatban világosan elkülönült.

Ez utóbbi határozatban azonban kevésbé világos, hogy a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat által nem, de a 21/2014. (VII. 15.) AB határozat által már a történeti alkotmány vívmányának nevezett – de a 2/2016. (II. 8.) AB határozat Indokolásának [32] bekezdése alapján félreérthetetlenül a „magyar igazságszolgáltatás történetének meghatározó jogszabálya, történeti alkotmányunk vívmánya” meghatározás szerinti –, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikkén túl további törvényt milyen minőségében (vívmány, történeti alkotmány része, történeti alkotmány vívmánya) hivatkozza az AB.

Az „Alkotmánybíróság – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján – figyelemmel volt” szófordulattal további törvényre is hivatkozik, azonban kifejezett rendelkezést, megállapítást nem tesz ennek vívmány voltára, valamint a történeti alkotmánnyal való további kapcsolódására. E törvény a bírák és a bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvénycikk, amelyről mindösszesen az tudható meg az indokolásból, hogy „az 1869. évi IV. tc.-hez szorosan kapcsolódó”.¹⁷

Később pedig még az 1871. évi IV. tc.-et sem vívmányként, hanem pusztán a történeti alkotmány részeként hivatkozza: „A bírák fegyelmi ügyeiben a történeti alkotmányunk részét képező fenti törvénycikkek szerint is bíróság járt el.”¹⁸

E határozatban tehát még nem tisztult le teljesen a szabatos dogmatikai fogalomhasználat.

A 26/2015. (VII. 21.) AB határozat is a történeti alkotmány részeként, de nem annak vívmányaként hivatkozik a polgári átalakulást konstituáló törvényekre. Itt három kódexre hivatkozik a határozat: az 1868. évi LVI. törvénycikkre (polgári törvénykezési rendtartás), az 1911. évi I. törvénycikkre (polgári perrendtartás), valamint 1896. évi XXXII. törvénycikkre (bűnvádi perrendtartás).¹⁹

Az ez utóbbi törvényt szintén a történeti alkotmány vívmányaként hivatkozó 28/2022. (XI. 8.) AB határozat kiemeli a törvény alapvető jelentőségű elveit: officialitás elve, legalitás elve, valamint vádelv.²⁰

¹⁷ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [35].

¹⁸ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [37].

¹⁹ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [50].

²⁰ 28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [19].

A 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény cikk 1. §-át határozza meg a történeti alkotmány vívmányaként.²¹ a törvény szövege szerint: „1. § Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”

A 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat továbbá a bírói függetlenséget is a történeti alkotmány vívmányai közé sorolja, a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatra, valamint a 3536/2021. (XII. 22.) AB határozatra hivatkozással.

2.3. A sajtószabadság

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat megfogalmazása szerint „[a] sajtószabadság minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik. Az 1848-as forradalom legelső lépése és egyszersmind fő követelése a sajtó szabaddá tétele, a sajtószabadság kivívása volt: a sajtószabadság volt minden más szabadság alapja.”²²

Ám e történeti jelentősége sem jelenti a sajtó szabadságának korlátozhatatlanságát, azonban fontos különbségtétel, hogy nem a történeti alkotmány vívmányának minőségében korlátozható a sajtószabadság, hanem a jelenkorban való alkalmazása, azaz mint alapvető jog gyakorlása körében, a hatályos Alaptörvény rendelkezése alapján:

„A sajtó szabadsága mint történeti alkotmányunk vívmánya a kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával. A sajtó szabadságának védelme, a szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítása egyrészt az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésén alapuló állami kötelezettség, másrészt a személyek alapvető joga, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek mellett korlátozható.”²³

²¹ 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [39].

²² 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [13].

²³ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [14].

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozatra hivatkozik a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, továbbá a sajtószabadság mint a történeti alkotmány vívmánya minőségét megerősítette a 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [26] és [35] bekezdése is.

2.4. A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat értelmében „a modern magyar közigazgatási bíraskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya”.²⁴

A határozat tehát nem egyes jogintézményeket, illetve jogelveket emel ki, hanem a törvény egészét tekinti a történeti alkotmány vívmányának, függetlenül attól, hogy a határozat csak a törvény 131. és 134. §-ait idézi: „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”, valamint „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján íté”.²⁵

A döntés egyidejűleg fenntartotta a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban írtakat.

További érdekessége a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatnak, hogy nem nevezte ugyan a történeti alkotmány vívmányának a földbizottságot, csupán azt visszatükrözőnek, így itt sem derül ki pontosan, hogy nem kellően szabatos szóhasználatról van-e szó, vagy valóban el kívánta kerülni az AB, hogy a földbizottság intézményét is a történeti alkotmány vívmányának ismerje el: „A Földforgalmi törvény a földbizottságot hasonló célból (a termőföld védelme, fenntartása, megőrzése) és hasonló szervezeti megoldással hozta létre, ami történeti alkotmányunk vívmányait is visszatükrözi”.²⁶

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolásának idézett bekezdését hivatkozza a 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, a 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, valamint a 25/2018. (XII. 28.) AB határozat szintén a jogi norma egészét, nem pedig egyes jogelveket, illetve jogintézményeket minősíti a történeti alkotmány vívmányának.

²⁴ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87].

²⁵ Uo.

²⁶ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [54].

2.5. Az 1946. évi I. törvény preambuluma

A 16/2016. (X. 20.) AB határozat szerint a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény preambuluma – így, többes számban – „történeti alkotmányunk vívmányaiként kell tekintenünk”.²⁷

A hivatkozott AB határozat a gyülekezési jogot emeli ki az összes többi közül, bár ezt más történeti jogszabályból is le lehetett volna vezetni. Így viszont megválaszolatlan maradt a kérdés, hogy ha a Nemzeti hitvallással együttesen kell értelmezni az Alaptörvény rendelkezéseit, úgy a „[h]azánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.” fordulatot miként lehet összeegyeztetni az AB konzekvens gyakorlatával, miszerint a történeti alkotmány az 1949. évi XX. törvényig érvényesült.

Kétségtelen tény, hogy ha 1944 helyett 1949-et tesszük meg a történeti alkotmány végének (pontosabban felfüggesztése kezdetének), úgy ezzel a művelettel a köztársasági államformát alapértelmezettnek véve már nem szorul további indokolásra, hogy a Szent Korona-tan – melynek integráns része a monarchikus államforma, a király intézménye és a királynak a Szent Koronával való szabályszerű megkoronázása – modernizálása helyett miért a svédasztalként elénk terülő elmúlt ezer év törvényeiből való válogatás képezi a történeti alkotmányt, valamint annak az AB által szelektált vívmányait.

Azonban a 15/2019. (IV. 17.) AB határozat szerint is „e keretek az ország 1944-es német megszállásáig töretlenül fenn is maradtak. Az Alaptörvény kinyilvánítja, hogy az ezt követő nemzetiszocialista és kommunista uralmat a történeti alkotmány idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztéseként tekinti”.²⁸ Ebben az esetben viszont a „felfüggesztett történeti alkotmány” vívmánya aligha lehet az 1946. évi I. törvény.

2.6. Magyarország alkotmányos önazonossága

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat példálózó jelleggel sorol fel olyan alkotmányos értékeket, amelyek az Alaptörvény, valamint általa a magyar jogrendszer nyugszik és amelyek Magyarország alkotmányos önazonosságát jelenítik

²⁷ 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [19].

²⁸ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [24].

meg, egyben történeti alkotmányunk vívmányai is: „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jog-egyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme.”

Két kivétellel egyértelműnek tűnik az exemplifikatív felsorolás.

Az egyik szembeötlő pont a köztársasági államforma. Még ha el is ismerjük, hogy jelenleg ennek nincsen életképes – azaz demokratikus, jogállami – alternatívája, a 2.5. pontban írt időbeliség legalábbis megkérdőjelezi, hogy az Alaptörvény preambulumban írott német megszállás volt-e a nemzeti önrendelkezés elvesztésének kezdő időpontja, vagy az AB gyakorlata szerinti 1949. évi XX. törvénnyel kezdődő időszak. A különbség csupán öt év, de épp a nemzeti önazonosság szempontjából jelentős lenne annak a tisztázása, hogy az 1944–1990 közötti időszak egységes alkotmányjogi megítélés alá esik-e, vagy az 1945–1949 közötti időszakot is a szuverén magyar állam történeti alkotmányfejlődése részének kell-e tekintenünk.

A másik kevésbé alátámasztottnak tűnő – sőt, talán vitatható – eleme a felsorolásnak a „velünk élő kisebbségek védelme”. Ha ugyanis a ma velünk élő kisebbségek védelméről van szó, úgy az minden további nélkül támogatandó, jogállami kontextusban föl sem vetődhet a kisebbségvédelem létjogosultságnak kérdése. Ebben az esetben azonban nem a történeti alkotmány valamely vívmányáról van szó, hanem egy jelenkori közjogi vívmányról. Ha viszont az 1944, vagy 1949 előtti kisebbségvédelmet vizsgáljuk, úgy a XIX. századi kisebbségvédelem tekintetében az a tény, hogy Magyarország az első világháború után épp az elégedetlen kisebbségek követeléseinek eredményeként elveszítette területei 2/3-át, közel sem támasztja alá, hogy e súlyos következmények a történeti alkotmány vívmányai lennének. A nürnbergi faji törvények mintájára meghozott magyarországi ún. zsidótörvények, majd a II. világháborút követően a német lakosság (svábok) államilag szervezett, a kollektív bűnösség elvén alapuló kitelepítése szintén nem támasztják alá a történeti alkotmány vívmánya minőségét a korabeli kisebbségvédelemnek.

Az alkotmányos önazonossággal egyben tárgyalt nyelvi, történelmi és kulturális hagyományok védelme, mint a történeti alkotmány vívmánya a „történeti alkotmány felsorolt, szuverenitással, népességgel, nyelvi, történelmi és kulturális hagyományokkal összefüggő elemei Magyarország alkotmányos önazonossága tekintetében” mint a történeti alkotmány vívmányai jelennek meg a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatban.²⁹

²⁹ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [104] és [106].

E határozat a fentiek kontextusában említi a történeti alkotmány vívmányaiként Werbőczy Tripartitumát (29/2015. (X. 2.) AB határozat (Indokolás [36]–[37])), valamint az 1790/91. évi XII. törvénycikket.³⁰

2.7. A felekezeti jogegyenlőség

A 17/2017. (VII. 18.) AB határozat értelmében „[a] vallásszabadság, a vallási türelem a magyar alkotmányos hagyomány része, különösen a felekezeti jogegyenlőség, azaz a különböző vallású polgárok jogegyenlősége, amely a XIX. század óta történeti alkotmányunk vívmánya.”³¹

Ebből azonban nem következik az állami támogatáshoz való jog az AB megállapítása szerint. Ugyanis az Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdése értelmében a vallási közösségek és az állam egymástól különváltan működnek. Erre tekintettel együttműködésük keretében, külön megállapodás alapján biztosít az állam sarkalatos törvény útján további sajátos jogosultságokat.³²

E határozatra hivatkozik a 3193/2020. (VI. 11.) AB határozat [35] bekezdése, amely megerősíti, hogy a különböző vallású polgárok jogegyenlősége, a XIX. század óta történeti alkotmányunk vívmánya.

Bár a hatályos vallásügyi törvényeket azok újszerűsége miatt nem lehetett az alkotmánybírói logika mentén a történeti alkotmány vívmányainak tekinteni, az AB a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban azt állapította meg, hogy „sarkalatos törvényeinkben (Lvt., Ehtv.) rögzített hivatkozott szabályok történeti alkotmányunknak a vallásszabadság terén elért vívmányaival alkotnak szoros egységet”.³³

2.8. A parlament (Országgyűlés) intézménye

A 15/2019. (IV. 17.) AB határozat történeti alkotmányunk egyik legfontosabb vívmányának nevezi a parlament (Országgyűlés) intézményének létrejöttét és közjogi szerepét.³⁴

³⁰ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [102] és [103].

³¹ 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [39].

³² Uo.

³³ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [141].

³⁴ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [23].

„Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az Országgyűlés törvényes és alkotmányos működése a jogállamiság, az alkotmányos hatalomgyakorlás egyik kulcsa Magyarországon. Erre tekintettel kiemelt jelentősége van annak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az ott meghatározott feladatait és jogköreit az Ogytv.-ben és a Hárszabályban részletezett előírásoknak megfelelően gyakorolja, és, hogy azokat mindenkor gyakorolni is tudja. Ez történeti alkotmányunk egyik olyan vívmánya, amelyen nemcsak a hatalommegosztás és a törvények meghozatalának képessége, hanem magának az államnak az alkotmányos működése nyugszik.”³⁵

2.9. A független Állami Számvevőszék

Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján állapította meg, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék intézménye, valamint az ellenőrzött szervezetek együttműködési kötelezettsége és az ellenőrzéshez szükséges dokumentumok rendelkezésre bocsátásának kötelezettsége az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya.³⁶

Ugyanezt erősítette meg e határozat [34] és [35] bekezdéseire hivatkozással a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozat [35] bekezdése.

2.10. Az állami és magántulajdonú erdők megóvásának kötelezettsége

Talán az egyetlen környezetvédelmi tárgyú vívmányként említhető a 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [29] bekezdése alapján az állami és magántulajdonú erdők megóvásának kötelezettsége, amit az AB „a történeti alkotmány olyan vívmányának tekint, melyet az Alaptörvény értelmezése során az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni.”

³⁵ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [25].

³⁶ 32/2019. (XI. 15.) AB, Indokolás [35] és [62].

2.11. A bíróság által hivatalból végezhető bizonyítás

Az Alkotmánybíróság 20/2020. (VIII. 4.) AB határozata megállapította, hogy a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk 306. §-a a történeti alkotmány vívmánya.³⁷

Eszerint a bíróság által hivatalból végezhető bizonyítás a történeti alkotmány vívmánya, ugyanis „[m]ind az elnök, mind a törvényszék új bizonyítékok felvételét vagy megszerzését rendelhetik el”.³⁸

Vitán felül áll, hogy a hivatalbóli bizonyítás interpretálható a történeti alkotmány vívmányaként is, azonban az AB által idézett 306. § öt bekezdésből áll, melynek harmadik bekezdésének csupán első mondata került be a határozat szövegébe. A bekezdés AB által nem idézett része így folytatódik: „Mindazáltal az erre vonatkozó indítványt elutasító, valamint oly bizonyítást elrendelő határozatot, mely miatt a főtárgyalás huszonnégy órán túl volna félbeszakítandó, csak a törvényszék hozhat.”

Az indítvány elutasítása azonban arra utal, hogy mégsem *ex officio* bizonyításról, hanem indítvány alapján történő bizonyításról van itt szó, az legalábbis valószerűtlen értelmezés, hogy a bíróság elrendelné a hivatalbóli bizonyítást, majd saját döntését indítványként kezelve akár rögtön el is utasítja azt. Ettől függetlenül értelmezhető az *ex officio* bizonyítás elrendelése a történeti alkotmány vívmányaként, de nem biztos, hogy a 306. § kontextusából kiragadott harmadik bekezdés első mondata alapján.

3. A hazai közigazgatási típusú adatvédelem és egyes alkotmányos vívmányok lehetséges adatvédelmi vonatkozásai

3.1. Tagállami vagy uniós jog?

Az Európai Bizottság 2022-ben észlelte, hogy az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) hatékony végrehajtása nem garantálható a határokon átnyúló személyes adatkezelések vonatkozásában, tekintettel az eltérő tagállami közigazgatási

³⁷ 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [29].

³⁸ Uo.

hatósági eljárások összehangolatlanságára,³⁹ így 2023. július 4-én végrehajtási rendelet tervezetet tett közzé „az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/679 rendelet végrehajtásával kapcsolatos további eljárási szabályok megállapításáról” címen.⁴⁰

David Erdos már 2016-ban a tagállami adatvédelmi hatóságok általi végrehajtást jelölte meg a hatékony jogvédelemért felelősként, pontosabban azt fejezte ki, hogy akkor még nem volt világosan látható az, hogy a GDPR végrehajtása mennyiben tud a korábbi adatvédelmi irányelvhez képest hatékonyabb jogvédelmet eredményezni.⁴¹

Zódi Zsolt azonban már 2018-ban arra hívta fel a figyelmet az online platformok kontextusában, hogy önmagában a személyes adatokhoz való érintetti hozzájárulás lehetséges következményeinek tudatosítása nem elegendő. Bármilyen szigorításokat hoz is magával az új uniós adatvédelmi jogi szabályozás, „[a] nagy és megbízható világmárkák esetében a hozzájárulás szinte automatikus, míg a kisebb cégek esetén szinte automatikus az elutasítás.”⁴²

Dudás Gábor 2018-ban tett megállapítása megvalósulni látszik, ami kijelöli a közigazgatási típusú adatvédelem jövőbeli mozgásterét, azaz a hatékony végrehajtást is: „a fejlődés iránya szerint a személyes adatok védelme egyre kevésbé az érintettek joga, hanem sokkal inkább az adatkezelők kötelezettsége lesz.”⁴³

Újabb az Európai Bizottság – a határokon átnyúló ügyek tekintetében – egyértelműen a tagállami adatvédelmi hatóságokat tartja a GDPR hatékony végrehajtása letéteményeseinek.

Magyary Zoltán az Amerikai Egyesült Államok közigazgatását, valamint alkotmányát vizsgálva azt találta, hogy az nem valamely elmélet, vagy államkonstrukció másolása útján alakította ki alkotmányos rendjét, hanem reálpolitikai érzékkel és politikai elméleti tudással érte el, hogy

³⁹ Lisette MUSTERT: The Commission Proposal for a New GDPR Procedural Regulation: Effective and Protected Enforcement Ensured? *European Data Protection Law Review*, Vol. 9., Iss. 4. (2023) 454.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/679 rendelet végrehajtásával kapcsolatos további eljárási szabályok megállapításáról, COM(2023) 348 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0348>

⁴¹ David ERDOS: European Data Protection Regulation and Online New Media: Mind the Enforcement Gap. *Journal of Law and Society*, Vol. 43. (2016) 534–564.

⁴² ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog*. Budapest, Gondolat, 2018. 94– 95.

⁴³ DUDÁS Gábor: Az általános adatvédelmi rendelet várható hatása az információs önrendelkezés hazai felfogására. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *A gazdasági jog és az adójog aktuális kérdései 2018-ban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 69.

„az Uniónak ne csak szuverenitása legyen olyan értelemben, hogy kötelező, az egész nemzetre irányadó határozatokat hozhasson és meghatározott kérdéseket törvényekkel szabályozhasson, amelyekre nézve az államoknak nincs szabad választása az elfogadás, vagy pedig az elvetés tekintetében, hanem az Uniónak közvetlen hatalma is legyen az állampolgárok felett, saját államaik kihagyásával.”⁴⁴

Ha így közelítünk, végső soron a szuverenitás, sőt a nemzeti önazonosság kérdéséig jutunk.

3.2. Adatvédelem vagy szuverenitás?

Napjainkban az adatvagyon – elsősorban az egyes online platformok felhasználóit személyre szabottan célzó hirdetések útján – már szintén a gazdaság része. Ezt támasztja alá, hogy a nagy technológiai óriások általában a legfontosabb szolgáltatásaikat ingyenesen teszik hozzáférhetővé a felhasználók számára, ugyanis nem e közösségi platformok útján történő kommunikáció lehetőségének biztosítása az üzleti modell alapja, hiszen az ilyen célú felhasználást előfizetés, vagy bármilyen díjazás bevezetése valószínűleg ellehetetlenítené, a felhasználók más, ingyenes internetes platformokra távoznának. A célja éppen az a nagy adatkezelőknek, hogy akár ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások útján, de minél több felhasználóval rendelkezzenek, akiknek a megosztott személyes adataik alapján aztán minél személyre szabottabb hirdetéseket juttatnak el. Ez generálja a valós bevételeket, és az ilyen üzleti célú profilozást, illetve egyéb adatkezelési műveleteket szabályozza az EU a GDPR-ban. Bár a Facebook/ Meta vezetője többször is kifejezte, hogy cége az egyre szigorúbb adatvédelmi szabályozás miatt inkább kivonul az EU-ból,⁴⁵ úgy tűnik, hogy még mindig megéri számára közelíteni üzleti kultúráját az uniós értékekhez.

Az európai adatvédelmi és az amerikai üzleti kultúrának a platformgazdaságban történő ütközése előrevetítette annak a kérdését, hogy végül melyik fél fogja elfogadni a másik befolyását. Vagy az amerikai technológiai óriások változtatják meg eddigi adatvédelmi kultúrájukat, ami nem lenne egyszerű, mert a „*right to*

⁴⁴ MAGYARY Zoltán: *Amerikai államélet – A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban*. Budapest, 1934. 17–18.

⁴⁵ Pascale DAVIES: Meta warns it may shut Facebook in Europe but EU leaders say life would be 'very good' without it. *Euronews*, 07. 02. 2022. <https://tinyurl.com/3hhkv9m8>

privacy” elméletétől nagyon hosszú és egyáltalán nem egyenes út vezet a GDPR által megfogalmazott „*data protection*”-ig, vagy az EU adja föl az egyébként egyre szigorúbb adatvédelmi szabályozását, ami szintén nem valószínű, hiszen egy ilyen adatvédelmi jogi értelemben vett hátra archoz nem fűződik semmilyen érdeke. A harmadik reális opció továbbra is az, ha az uniós értékrendnek magát alávetni nem szándékozó vállalkozás kivonul az európai piacról.

Két aktuális példával is megvilágítható az európai adatvédelmi kultúra és az amerikai platformgazdaság ütközésének tétje. A nagy technológiai óriások, így pl. a Facebook/Meta, vagy a Google előszeretettel választották uniós letelepedésük államául Írországot. Az ír hatóság – melynek képviselője Schrems szerint tíz alkalommal találkozott a Facebook képviselőivel, hogy megvitassa, miként tud az érdekében befolyást gyakorolni az Európai Adatvédelmi Testület készülő iránymutatásának szövegezése során⁴⁶ – a GDPR 2018. május 25. napja óta kötelező alkalmazása ellenére, miközben az ezen adatkezelőkkel szembeni panaszok elbírálására az uniós jogi konstrukció miatt a többi tagállami hatóság nem jogosult eljárni, semmilyen vonatkozó adatvédelmi panaszt nem bírált el érdemben.

Ennek következtében az Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) több vita-rendezési eljárást is indított a GDPR 65. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy 2022 végén az EDPB az EU nevében kötelező erejű döntést hozott, amelyet nem csak kötelező volt az ír hatóság végrehajtani, de magának a meghozandó tagállami döntésnek a kötelező tartalmát is meghatározta ez a döntés (valójában több ilyen döntés született, amelyek közül itt kettő⁴⁷ kerül említésre példaként).

Az első értelmében a Meta Platforms Ireland Limited adatkezelő Facebookhoz kapcsolódó ügyében az EDPB 2022. december 5-én kibocsátott döntésében arra hívta fel az ír felügyeleti hatóságot, hogy határozat-tervezetét módosítsa az alábbiak szerint:

1. állapítsa meg a GDPR 6. cikk (1) bekezdésének megsértését;
2. állapítsa meg a tisztességes adatkezelés GDPR 5. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti elvének megsértését;
3. emelje meg a GDPR 5. cikk (1) bekezdés a) pontja, a 12. cikk (1) bekezdése és 13. cikk (1) bekezdés c) pontjának megsértése miatt kiszabni tervezett közigazgatási bírság összegét;

⁴⁶ Second noyb „Advent Reading” from Facebook/DPC Documents. *noyb.eu*, 04 December 2021. <https://noyb.eu/en/second-noyb-advent-reading-facebookdpc-documents>

⁴⁷ Data Protection Commission announces conclusion of two inquiries into Meta Ireland. *dataprotection.ie*, 04th January 2023. <https://tinyurl.com/bdhnuhcc>

4. szabjon ki közigazgatási bírságot az adatkezelőre a GDPR 6. cikk (1) bekezdés b) pontja miatt; továbbá
5. terjessze ki a GDPR 58. cikk (2) bekezdés d) pontján alapuló, az adatkezelést a GDPR rendelkezéseivel való összhangba hozatalra utasító kötelezést a GDPR 6. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban megállapított hiányosságokra is.

Az ír felügyeleti hatóság 2022. december 31-én elfogadott határozatában eleget tett az EDPB döntésének, és végül 210 millió EUR összegű bírságot szabott ki az adatkezelőre.

A második példaként említésre kerülő ügyben a szintén a Meta tulajdonában lévő Instagram-ot érintő vitarendezési eljárás keretében 2022. december 5-én kibocsátott EDPB döntés alapján az ír adatvédelmi hatóság szintén meghozta módosított határozatát az adatkezelővel szemben. A Facebook- és az Instagram-ügy tényállásának hasonlóságai miatt az EDPB döntése lényegében azonos tartalmú módosításokra hívta fel az ír felügyeleti hatóságot.

Az ír felügyeleti hatóság ebben az ügyben végül 180 millió EUR összegű közigazgatási bírságot szabott ki a Meta Platforms Ireland Limited adatkezelőre.

Fontos hangsúlyozni, hogy nem az Európai Unió Bírósága, hanem egy ügynökség, az Európai Adatvédelmi Testület érvényesítette akaratát egy tagállami hatósággal szemben olyan módon, hogy gyakorlatilag előre meghatározta a majdani döntés tartalmát.

A példaként választott adatvédelemhez fűződő jog mint alapvető jog érvényesítése esetében tehát már van a közelmúltból empirikus tapasztalat arra vonatkozóan, hogy egy adatvédelmi jogi koncepció nem kizárja, hanem megkerüli a nemzetállami szintet, és kívülről kényszeríti akaratát saját tagállamára, miközben a „kényszer” tulajdonképpen önkéntes, amíg az EU-tagságot az adott tagállam fenntartja, ami azonban a Brexit fényében kétélű fegyver. Ráadásul ez még abban az esetben is beavatkozás a nemzeti szuverenitásba, ha egyrészt a megbírságolt cégek valóban jogsértően célozták hirdetéseikkel a felhasználóikat, másrészt az eljáró, pontosabban érdemben eljárni elmulasztó fő felügyeleti hatóság kétségtelenül nem tett semmilyen érdemi lépést 2018 óta a feltételezett jogsértések elbírálása és a GDPR rendelkezéseinek megfelelő szankcionálása érdekében.

4. Összegzés

A rövid elemzés során sikerült azonosítani az Alkotmánybíróság gyakorlatában a történeti alkotmány vívmányainak minősülő jogelveket, jogszabályokat, intézményeket, illetve egyéb, a nemzeti és alkotmányos önazonosság szempontjából releváns tényeket.

Ugyanakkor csak példálózó jelleggel lehetett rávilágítani arra, hogy a közigazgatási típusú személyes adatvédelem intézményrendszere az Európai Unióban a nemzeti szuverenitással, illetve szélesebb értelemben vett önazonossággal összefüggésben komoly kihívás elé állítja a tagállamokat, így Magyarországot is, hiszen a közigazgatási határozatokkal szemben létezik ugyan hazai bírói jogorvoslat, azonban mind az Európai Bíróság, mind annak és a tagállami bíróságoknak a megkerülésével az Európai Adatvédelmi Testület mint uniós ügynökség rá tudja kényszeríteni a GDPR végrehajtása során az akaratát a tagállami hatóságokra.

Mindeközben személyes adatainknak a nagy online platformokon keresztül történő tömeges kezelése nem a nemzeti identitás és a kialakult alkotmányos berendezkedésünk, identitásunk megőrzése, hanem az üzleti logika mentén egy globálisan uniformizált fogyasztói társadalom kialakítása és fenntartása érdekében valósul meg.

Ebben a kontextusban a bírósági és az alkotmánybírósági szervezetnek, ahogyan az Országgyűlésnek is, kiemelt szerepe és felelőssége marad a nemzeti önazonosságunk és alkotmányos vívmányaink megőrzése.

OFFSHORE ÉS A COMPLIANCE

Az orosz oligarchák által tulajdonolt (offshore) vagyonelemek, és azokat érintő szankciók

Pócz Réka¹

1. Bevezetés

A *compliance* mint az egészségügy területén honossá vált, a XX. században pedig mint az Egyesült Államokban az angolszász jogi terminológia átvételének keretei között létrejövő terület célja – többek között – az egyes szektorok megfelelőségének lehető legteljesebb biztosítása, kockázatok csökkentése, kockázatelemzések elvégzése és megfelelő stratégiák kialakítása.²

A koronavírus-járvány hírére háttérbe szorítva látott napvilágot az a fejlemény, hogy 2022. február 21. napján Oroszország elismeri Donyeck és Luhanszk függetlenségét. 2022. február 24-e volt az Ukrajna elleni, Oroszország által indított ún. különleges katonai művelet megindításának a napja. Az első napoktól kezdődően rendkívüli gyorsasággal meghozott szankciós csomagok globális mértékben történő megtestesülésének ez az esemény mondható az első komoly ‘üzemi tesztjének’. Az orosz agresszió óta a világ országai szankciókkal és új törvényekkel próbálják zárolni az oligarchák külföldön kezelt (*offshore*) vagyonát.

Tanulmányomban jogi szempontból három fő pontot vizsgálok: (i) A *compliance* kialakulását, jelentőségét, típusait (ii) a *compliance* szempontból is jelentős adójogi konfliktusokat különös tekintettel az *offshore*-ra, annak legalitásának és illegalitásának elhatárolására (iii) az orosz–ukrán háború során elrendelt szankciós intézkedéseket, különös tekintettel a pénzügyi szank-

¹ PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

² JACSÓ Judit: Büntetőjogi compliance mint a jog érvényesülésének új eszköze nemzetközi kitekintéssel. *Magyar Jog*, 2022/5. 271–272.

ciókra. Ennek keretében kitérek arra a kérdéskörre, hogy magánszemélyekkel szemben mennyire ‘megfelelő’, és indokolható, adott esetben kifogásolható a későbbiekben kifejtett szankciók alkalmazása. Hiszen ők pusztán átlagos orosz állampolgárok, vagy politikai funkciót nem viselők, akik harci cselekmények közelébe sem mentek, csak olyan orosz hatalmasságok, akik nem a háborút támogató intézkedéseikkel és parancsaikkal, hanem a(z) (esetlegesen illegális úton szerzett) vagyonukkal (köznapi megnevezésként mint oligarchák) szúrnak szemet az oroszellenes szankciók elrendelőinek és azok végrehajtóinak. Ennek keretében vizsgálom a háború hatására bekövetkezett *compliance* változásokat nagyobb vállalatrendszerknél illetőleg a pénzügyi szankciók (különös tekintettel: vagyonelkobzás és lefoglalás) jogalapját.

A cél egyértelműen az, hogy a lehető legteljesebben, de a tanulmány terjedelmi követelményét nem túllépve az alapvető fogalmakat tisztázva felhívjam a figyelmet egy olyan aktuális témára, mint az orosz–ukrán háború következtében hozott szabályozások, szankciók, azok jogalapja, és a szankcióknak a hatása. A teljesség igénye nélkül célozom a kutatásom aktualitásának, sokszínűségének a hangsúlyozása és olyan kérdések felvetése – és esetleges válaszlehetőségek irányának megtalálása –, mint például: hogy felelőssé tehetőek-e a lefoglalás szankciójával érintett orosz oligarchák a háborúért? Milyen kárt okoz a nyilvánvántartó joghatóságnak az orosz oligarcha offshore vagyonának ellenőrzése? Lehet-e a lefoglalt vagyonból majd elkobzott vagyon? És mi lehet ebben a szerepe a *compliance*-nek?

2. *Compliance* és annak alapkérdései

Maga a *compliance* és a *compliance*-el kapcsolatosan felmerülő egyes kérdések vizsgálata az elmúlt években egyre inkább reflektorfénybe kerül a gyakorlati – a gazdasági élet szereplői –, és az elméleti szakemberek körében egyaránt. A szabályozási környezet dinamikusan változott az elmúlt években, illetőleg az egyes vállalatok nemzetközi kapcsolatai is bővültek, biztosítva így a *compliance* térnyerését és elterjedését az egyes szektorokban.³ Ahogy fentebb is említettem a *compliance* fogalom az angol terminológiából eredeztethető, amely eredetileg az orvostudomány területén vált honossá, mint az orvos utasításainak követése

³ Jacsó Judit: Compliance menedzsment szerepe és jelentősége a vállalatokon belül. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/4. 72.

és betartása a páciensek által a gyógyulások elérése érdekében.⁴ Minden társadalomnak megvannak a maga szabályai és konvenciói, amelyeket általában erkölcsi értékek alapján határoznak meg. A *compliance* is ezen a vonalon indult el és egy egész nagy területté nőtte ki magát. Az 1970-es években olyan események történtek, mint a Külföldi Korrupciós Gyakorlatokról szóló Törvény (FCPA) elfogadása, az Amerikai Környezetvédelmi Hivatal (EPA) és a Kábítószer-ellenes Hivatal (DEA) létrehozása, amelyek megváltoztatták a megfelelőség struktúráját. Az FCPA egyre erőteljesebb gyakorlati alkalmazásának hatására terjedtek el az amerikai vállalatok által kidolgozott *compliance* programok.⁵ Innen nőtte ki magát a gyakorlatban ‘megfelelést’ jelentő kifejezés egy egész szektorspecifikus területté, amelybe egyaránt beletartoznak nagy vállalatok, illetve kis- és középvállalkozások is. A pénzügyi szervezetek és vállalkozások szervezetén belül egyértelmű célja a *compliance*-nek a kezdetektől fogva olyan szervezeti szabályoknak, alapelveknek és magatartási szabályoknak a megalakítása, ami egy vállalaton belül megvalósítható és fenntartható. A *compliance* jelentéstartalma egyre csak növekszik, csak úgy, mint a jelentősége és a mindennapi gazdasági életre gyakorolt hatása.⁶

A megfelelőség manapság egy nagyon divatos téma az egyre szabályozottabb és bonyolultabb világunkban. Valamennyiünk feltehetően tud példát mondani olyan esetekre, amikor nagy vállalatrendszerek buktak meg ‘meg nem felelésből’ adódó problémák miatt (Az Enron bukása.⁷) A 21. században egy hatékony és effektív megfelelőségi program már-már szinte elvárás, mintsem lehetőség. Mára a szabályozások annyira összetettek és bonyolultak lettek, hogy egész részlegek alakulnak a megfelelőség biztosítására. És hogy miért? A legegyszerűbb válasz – számos másik ok mellett –, hogy a ‘*non compliant*’ működés költségesebb és kevésbé jövedelmező, mint a hosszútávú ‘*compliant*’ működés.

Jacsó Judit gondolataival élve a megfelelés, manapság már a makrogazdasági szemléletű versenyképesség-fogalom egyik elemévé vált, mely nem csak jogszabályi megfelelést, hanem a fenntarthatóság és az etikai kritériumoknak, egyéb elvárásoknak való megfelelést is jelent. A teljesség igénye nélkül az

⁴ JACSÓ Judit: A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/1. 8.

⁵ Alan NEFF: Not in Their Backyards, Either: A Proposal for a Foreign Environmental Practices Act. *Ecology Law Quarterly*, Vol. 17., No. 3. (1990) 477–537.

⁶ JACSÓ (2019) i. m. 83.

⁷ SZALAY Gábor: Vállalati botrányok és esetek áttekintése különös tekintettel a felelős társaságirányítás és a transzparencia kérdésköreire (I.) - A Postabank-jelenség. *JURA*, 2017/1. 389–398.

egyres etikai kérdések, adatvédelem, üzletviteli kockázat, összeférhetetlenség, érdekkonfliktusok kezelése mind jelentős *compliance* témakörök, amik alátámasztják a megfelelés szektorspecifikus énjét. A *compliance* témakörök közül jelen tanulmány keretein belül nagyobb hangsúly a pénzmosás és terrorizmus finanszírozás elleni küzdelmen, az ügyfél azonosításon, szankciós ellenőrzéseken, és az ügylet-monitoringon van. ⁸

3. Az offshore

A *compliance* három alapvető területének (vállalati, büntetőjogi, pénzügyi-adójogi) egyikét, a pénzügyi és adójogi *compliance*-t (is) lehet segítségül hívni olyan adójogi konfliktusok feloldására, mint például a káros adóverseny területén belül tárgyalandó offshore szabályozás. De még mielőtt kitérnék a konfliktus megoldására először fontos tisztázni, hogy mi is az *offshore*, illetve, hogy miért is lehet káros (az illegális) *offshore*-ozás. Az adóelkerülés, adókikerülés konfliktusának jelensége és az igény ennek a problémának a feloldására már az adóverseny szabályozásánál is felmerült.⁹ Az adóverseny egy esetleges tisztességtelen előny biztosítása miatt akár adókikerüléshez vezethet, így ennek a szabályozását már 1997-ben megkezdte az Európai Unió¹⁰ és az OECD¹¹. Az OECD, mint nemzetközi szervezet ‘A káros adóversenyről szóló jelentésével’ egyértelműen az *offshore* adóparadicsomok elleni általános nemzetközi fellépés fórumává vált.¹²

„Az adóverseny a szuverén államok olyan adójogalkotása, amelynek célja a külföldi tőke és beruházások bevonása különböző adókönyvitésekkel, adópreferenciák biztosításával, mellőzve az adóharmonizációt.”¹³ Az illegális offshore esetén tehát káros az adóverseny, hiszen ilyenkor egy adott ország nem, vagy csak minimális mértékben adóztatja meg az üzleti nyereséget, de az is elképzelhető, hogy az adórendszer olyan kedvező feltételeket és lehetőségeket

⁸ DÉNESNÉ ORCSIK Judit: Compliance a pénzügyintézetek életében – elvárások és ajánlások. *Wolters Kluwer Online*, 2023. július 4. <https://tinyurl.com/fmky5nwe>

⁹ ERDŐS Éva: Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok kezelésének módjai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/1. 280.

¹⁰ Code of Conduct for Business Taxation ECOFIN Council (01.12.1997.) OJEC 6.1.98.

¹¹ OECD: Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue OECD, Paris, 1998. <https://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>

¹² ERDŐS (2007) i. m. 280.

¹³ ERDŐS Éva: Nemzetközi adójogi konfliktusok. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/2. 34–35.

alkalmaz és tartalmaz, aminek következtében a földrajzi kötődést nem igénylő gazdasági tevékenységből származó jövedelmeket az adott külföldi ország csak nagyon alacsony mértékben adóztatja meg.¹⁴ Ha pedig ehhez még párosul az információcsere hiánya, az átláthatatlanság, az adminisztráció és a tevékenység hiánya, akkor nem is kérdés a tisztességtelen adóverseny.¹⁵ Az OECD Jelentés 6 kategóriája közül az *offshore* az egyik, mint káros adóverseny jellemző.¹⁶

Layman, az *Offshore halála* című művében a legális és illegális *offshore*-ozás között két fő pontban tett különbséget. (1) Egy hazaitól kedvezőbb adózású *offshore*-cég alapítása előtt a konstrukció létrehozásának kell, hogy legyen egy bármikor igazolható, megvalósult gazdasági indoka (*Economic Substance*). A pusztán adóelőnyre való hivatkozás itt figyelmen kívül marad, arra nem lehet hivatkozni. (2) A bejegyzés helyszínén – az UBO (*Ultimate Beneficial Owner* – végső haszonhúzó), vagy az UBO által megbízott – tényleges (és nem egy *nominee*/névleges) cégvezető kell, hogy vezesse az *offshore*-céget. E két kritérium teljeskörű teljesítése hiányában nem vehető igénybe *offshore*-céges ‘adóelőny’ az adóalanyok számára. Ennek értelmében bár alapíthatnak szabadon ilyen bárhol – vállalkozás szabadsága –, de működtetni már nem működtethetnek ilyen cégeket jogszerűen, ha nem tartják be a fent említett két együttes feltételt.¹⁷ Megjegyzem, hogy mivel a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény nélküli helyszínek többségén tiltott a tényleges üzletvezetés/üzgyvezetés az adómentesség, illetve az adókedvezmény elérése érdekében, ezért az ilyen helyszínen bejegyzett céggel lényegében nem lehetséges legális adótervezést végezni. A legalitásnak így jellemzően a kettős adóegyezményes helyszínek felelnének meg, de az UBO-k ezen helyszíneken sem így vezetik a cégeket, hanem névleges igazgatókkal, és a céget valójában a magyar adóilletőségű UBO vezeti Magyarországról. Ez viszont azt jelenti, hogy emiatt a cég magyar belföldi illetőségű adózónak tekintendő.¹⁸

Valamennyi konfliktus feloldását szolgálja az OECD Jelentése (1997) A káros adóversenyéről, a Code of Conduct for Business Taxation (ECOFIN Tanács, 1998) Üzleti Adózás Magatartási Kódexe a káros adóversenyéről, az OECD BEPS Akcióterv 2015. ATAD – a Tanács 2016/1164/EU irányelve, Council

¹⁴ ERDŐS Éva: Az adóversenyt korlátozó intézkedések egyes aspektusai az európai adójogban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017. különszám, 59–60.

¹⁵ ERDŐS (2020) i. m. 34–35.

¹⁶ Uo. 35.

¹⁷ Brother LAYMAN: *Az offshore halála*. Harmadik, módosított, e-könyv (ebook/ibook) kiadás, magánkiadás, 2011. december, 268.

¹⁸ LAYMAN i. m. 49., 139., 85.

Directive (EU) 2017/952 of 29 May 2017 amending Directive (EU) 2016/1164 as regards hybrid mismatches with third countries 2011/16/EU irányelv az adózás területére vonatkozó kötelező információcseréről.¹⁹

4. Aktuális jelenségek

2022 februárja egyrésről a koronavírus-járvány ‘végét’, másrésről az orosz–ukrán háború kezdetét testesíti meg. Az orosz agresszió óta a világ országai szankciókkal és új törvényekkel próbálják zárolni mind az orosz állam, mind pedig a magánszemélyek, többek között az oligarchák külföldön kezelt (*offshore*) vagyonát. Oroszország ellen hozott gazdasági és kereskedelmi szankciók a gazdasági, pénzügyi és diplomáciai szankciók vegyes csomagját foglalják magukban.²⁰ A szankciókba beleértendő a magánszemélyek és meghatározott szervezetek vagyonának befagyasztása, az orosz cégekkel folytatott pénzügyi tranzakciók, az olajjal kapcsolatos termékekre, valamint a kettős felhasználású termékekre vonatkozó korlátozások.

Újdonságnak számított, hogy ezekben a szankciókban számos oroszországi személyt céloztak meg. Jelenleg az a nyugati álláspont, hogy egyes orosz állami vezetőket, akik elrendelték, vagy akár csak megszavazták az orosz agresszióhoz szükséges törvényeket a képviselőházban, valamint az orosz hadsereg azon tagjait, akik atrocitások elkövetésére adtak parancsot, vagy maguk is atrocitásokat követtek el felelősségre kell vonni. De mi van azokkal, akik átlagos orosz állampolgárok, vagy akik politikai funkciót nem viselnek, harci cselekmények közelébe se mentek, hanem olyan orosz hatalmasságok, akik nem a háborút támogató intézkedéseikkel és parancsaikkal, hanem a(z) (esetlegesen illegális úton szerzett) vagyonukkal (köznapi megnevezésként mint oligarchák) szűrnak szemet az oroszellenes szankciók elrendelőinek és azok végrehajtóinak.

4.1. Gazdasági szankciók

A gazdasági szankciók, mint külpolitikai eszközök az államokkal, nemzetközi szervezetekkel vagy magánszemélyekkel szembeni gazdasági kényszerintézked-

¹⁹ ERDŐS (2020) i. m. 42–44.

²⁰ SZÉP Viktor: A gazdasági szankciók politikai hatékonysága. *Politikatudományi Szemle*, 2015/4. 117–131.

dések alkalmazását jelentik, vagy az azokkal való fenyegetést.²¹ Általánosságban tehát az egyes államok közötti kereskedelemkorlátozó politikákat foglalják magukban, beleértve az úgynevezett ‘bojkottokat’ és ‘embargókat’. A szankciók hatóköre természetesen esetről esetre változik, amely magában foglalhatja egy ország teljes elszigetelését, a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok megszakítását. A (gazdasági) szankciók céljai is változóak, és az elégedetlenség pusztá kifejezésétől a változás követeléséig is terjedhet, sőt egészen a végletekig is, vagyis a célország politikájának megváltoztatásáig. Minél magasabb a cél és a tervezett változás szintje, annál inkább nehezebb a kitűzött célt elérni.

A gazdasági szankciók típusai tekintetében megkülönböztetünk kereskedelmi, pénzügyi szankciókat, továbbá beruházási intézkedéseket. A gyakorlatban az intézkedések gyakran vegyes jellegűek, és különböző elemeket ötvöznek. A kereskedelmi szankciók közé tartoznak a különböző vámok, engedélyek vagy más tranzakcióellenőrzések, illetve a (részleges vagy teljes) embargók. Míg a tarifális intézkedések (vámok) alkalmazását többek között a WTO-jog korlátozza, a nem tarifális ellenőrzések tekintetében viszont az államok nagyobb szabadságot élveznek.²²

A pénzügyi szankciók közé tartozik bizonyos tranzakciók megtiltása, a finanszírozáshoz való hozzáférés megtagadása, a vagyon befagyasztása vagy a pénzügyi támogatás visszatartása, míg a beruházási szankciók közé tartoznak különösen a minősített követelmények, vagy az adott országból érkező vagy oda irányuló beruházások általános tilalma. A korlátozó intézkedések hat típusa között megemlítendő a meghatározott személyekkel és társaságokkal való ügyletek általános tilalma, befektetési korlátozások, a pénzügyi piacokhoz való hozzáférés korlátozása, importkorlátozások, szolgáltatások nyújtására vonatkozó korlátozások, és exportkorlátozások.²³

Vitathatatlan, hogy a gazdasági szankciók igencsak vonzó politikai eszközök lehetnek azon államok számára, amelyek egy ország magatartásával kapcsolatos elégedetlenségüket kívánják kifejezni. Az viszont már vitatható, hogy gazdasági szempontból a szankciók ténylegesen képesek-e elérni azt a változást, amelyet a bevetett intézkedésekkel gyakran előirányoznak. Érdemes áttekinteni

²¹ Marcin J. MENKES: Gazdasági szankciók a nemzetközi vitarendezésben. Budapest, Queritius, 2022. <https://queritius.com/app/uploads/2022/05/Economic-sanctions-HU.pdf>

²² Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa: Ismertető az Oroszországgal szembeni uniós szankcióról. <https://tinyurl.com/bp4t7j6>

²³ Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa: A szankciók típusai. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/different-types/>

a szankciók működését és azokat a kihívásokat, amelyekkel az államok szembeülnek a szankciók hatékony politikai eszközként való alkalmazása során.

Az egyes gazdasági szankciók általában jelentős gazdasági költségeket okoznak a szankciós intézkedésekben érintett valamennyi államnak, beleértve a szankciókat alkalmazó országot is, hátrányos helyzetbe hozva ezzel saját magát is. Általános jelleggel elmondható, hogy egy intézkedés elfogadása, elrendelése nem percek alatt történnek. (Bár a jelenlegi orosz-ukrán háború ideje alatt hozott szankciók egyértelműen kivételt képeznek ez alól, hiszen a támadás másnapján kész szankciós csomagot rendelt el a Nyugat.) Egy lassabb folyamat ad lehetőséget a célországnak arra, hogy 'szövetségeket' kössön harmadik államokkal, és alternatívákat találjon a szankciók ellen annak érdekében, hogy árucikkeinek és szolgáltatásainak alternatív értékesítési lehetőségeket találjon, csökkentve így a szankciók hatékonyságát. Ennek értelmében a szankciókkal sújtott állam az intézkedések sújtotta előnytelen helyzet elhárítása érdekében valószínűleg kereskedelmi kapcsolatokat épít(het) ki olyan harmadik felekkel, amelyek nem érintettek a szankciókban.²⁴

Az idő előrehaladtával a gazdasági szankciók típusa is folyamatosan változik, az országok egyre inkább 'okos' szankciókat alkalmaznak, amelyek a pénzügyi tranzakciókat, üzleti tevékenységeket és személyeket célozzák meg. Mondhatjuk úgy is, hogy ott korlátozzák őket, ahol a legjobban fáj, szűk keretek közé szorítva a mozgásszabadságukat.

Úgy gondolom, hogy a fegyveres beavatkozással szemben egyértelműen a gazdasági szankciók alkalmazása az elfogadhatóbb. Ám sajnos a szankciók nem feltétlenül akadályozzák, vagy szüntetik meg a fegyveres konfliktust, ami a gazdasági károk mellett emberi életek tragikus elvesztését is jelenti.²⁵

4.2. Kérdések

Több kérdés is felvetődik a háború következtében elrendelt szankciók tekintetében, például (i) nem léptek-e át egy határt a jogalkotók a szankciók elrendelése során, amik kifejezetten sértik az emberi méltóságot és ellentétesek a humanizmus jegyével (a szankciót elszenvedők vonatkozásában). Erre példaképpen kívánom megemlíteni, hogy az orosz oligarchák az emberi jogi törvényeket

²⁴ Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa: Ismertető az Oroszországgal szembeni uniós szankcióról. <https://tinyurl.com/y8w5tdac>

²⁵ Maarten SMEETS: Can economic sanctions be effective? *WTO Staff Working Papers*, 2018. 03. <https://econpapers.repec.org/paper/zbwwtowps/ersd201803.htm>

használják a szankciók ellen. Az ügyvédek a tisztességes eljáráshoz való joggal élve azzal érvelnek, hogy ügyfeleiket ártatlannak kell tekinteni, amíg az ellenkezőjét be nem bizonyítják.²⁶ Elhanyagolhatatlan kérdések következnek többek között a vagyon lefoglalásával (esetleges későbbi elkobzásával) kapcsolatban. Érthető, hogy a nemzetközi közösség elkötelezett az emberi élet és a méltóság védelme érdekében, azonban felmerül a gondolat, hogy (i) mi lehet vagyonlefoglalás (esetleges későbbi vagyonelkobzás) jogalapja (ii) milyen szabály jogosítja fel az államokat a szankciós intézkedések elrendelésére (iii) miért minden egyes orosz állampolgárra vonatkoznak a szabályok még akkor is, ha legnagyobb részüknek nincs semmilyen ráhatása a háborúra (iv) hogy következhet az elrettentés miatt alkalmazandó gazdasági (pénzügyi) szankciós intézkedésből, vagyis a vagyonlefoglalásból, befagyasztásból tényleges elkobzás (v) milyen szabályok szükségesek ahhoz, hogy egy teljesen új eljárás (akár peres, jogorvoslatokkal) kialakuljon, annak érdekében, hogy ne csak egyoldalúan történjen a szankciók megvalósítása, hanem a szankciót érintő félnek is lehet jogorvoslatához, megtámadáshoz való joga... Kérdések sokasága merül fel, hiszen jelenleg határozott álláspontom az, hogy tekintettel arra, hogy ilyen mértékű és ilyen jellegű szankciós intézkedésekre, szabályokra még nem volt példa, így egy kifejezetten Hart szavaival élve ‘nehéz’ esettel találjuk magunkat szembe. A joghézag és a precedens hiánya egyértelmű. A szankciók úgy gondolom, alapot adnak arra, hogy mi az amit a társadalomnak követnie kell, és be kell tartania, azonban a jogalapra, illetőleg az egyes eljárási szabályozásokra nélkülözhetetlen további részletszabályozás. Ennek hiányában a szankciós intézkedések a fentebb rögzítetteken kívüli alapjogi hiányosságokban fognak szenvedni, melynek következtében akármennyire is a háború lezárását és megfékezését tartja minden hatalom szem előtt, még is ha az törvénysértő módon történik, az hosszútávon csak problémák sokaságát hordja maga után.

A fentebb rögzített gondolatok és kérdések úgy gondolom akár értelmet is nyerhetnek hiszen, ha a humanizmus elvére gondolunk például a büntetéskeiszabás során, akkor az elv vitathatatlanul megköveteli azt, hogy egyrésztől a vádlott emberi méltósága biztosítva legyen amellelt, hogy a sértett érdekeinek figyelembevétele is úgy történik, hogy a kompenzálása kézzelfogható módon (ítéletben) realizálódjon. Az oroszok egyértelműen az emberi méltóságuk sérelmét és alapvető jogaiknak a korlátozását hangsúlyozzák tekintettel arra, hogy a szankciós intézkedések következtében a szabad mozgáshoz való joguk,

²⁶ Ben RILEY-SMITH: Russian oligarchs using human rights laws to fight sanctions. *The Telegraph*, 2022. március 4. <https://tinyurl.com/54p4xye8>

tulajdonhoz való joguk, tisztességes eljárás lefolytatásához való joguk illetőleg emberi méltósághoz való joguk is sérül.²⁷

Jogosan merül fel ugyanakkor az a felvetés is, hogy szükségesek és arányosak-e a szankciók és ténylegesen szükséges-e ilyen radikális szankciókat alkalmazni az oroszokkal szemben, illetőleg ezek (további szabályozások hiányában) ténylegesen végrehajthatóak-e. Az nem kérdés, hogy a nemzetközi közösség egy erkölcsi és humanitárius érvelést tart szem előtt a szankciók elrendelésekor, mely szerint a béke fontos a vérontás és az emberi szenvedés megelőzése érdekében. A problémát inkább -ahogy fentebb is említettem- abban lehet látni, hogy (i) a szankciók olyan orosz állampolgárokat is érintenek, akik nem működtek közre a háború kirobbantásában, hanem pusztán orosz állampolgárságuk miatt helyezik őket hátrányos helyzetbe. Ilyen esetekben úgy gondolom a humanizmus szempontjából átértékelendők, de legalább jobban megvizsgálandók a szankciók és annak alkalmazásai (ii) mivel sem precedens és sem nemperes, sem pedig peres gyakorlat nincsen a fentebb rögzítettekre, így kifejezetten 'nehéz' esetekkel találjuk magunkat szembe, ami miatt elengedhetetlen a joghézagok kitöltése.

4.3. Szankciók – állami vagyon

Több megoldás is felvetődött arra, hogy milyen esetekben lehet lefoglalt vagyontól elkobzott vagyon. A legnagyobb esélyt jelenleg az jelenti, hogy a lefoglalt vagyonelemeket Ukrajna helyreállítására fordítják,²⁸ de további módszerek is felvetődnek. Mindenekelőtt azonban el kell különíteni egyrészt az orosz állami vagyon esetleges végleges elkobzását, másrészt pedig az orosz magánszemélyek (*offshore*) vagyonának esetleges végleges elkobzását. Az, hogy jogilag ezek megfelelőek-e vagy sem, meglehetősen vitatott téma.

A nemzetközi szokásjog szerint az állam felelősséggel tartozik a nemzetközileg jogellenes cselekményeiért, ami viszont kölcsönös jóvátételi kötelezettséget eredményez.²⁹ Az Ukrajna elleni agresszióval Oroszország megsértette

²⁷ Legal Opinion: Compatibility of the proposed EU legislation on asset confiscation with the European human rights law framework. *International Partnership for Human Rights*, 2022. október 18. <https://tinyurl.com/zfxe47w3>

²⁸ Ukrajna helyreállítása és újjáépítése. Európai Bizottság. <https://tinyurl.com/4x6xu2a7>

²⁹ REGŐS Franciska: A Nemzetközi Jogi Bizottság és a nemzetközi jog által nem tiltott cselekmények káros következményeiért való felelősség. *KRE-Dit*, 2021. június 15. <https://tinyurl.com/muxce2fu>

nemzetközi kötelezettségeit, beleértve az Egyesült Nemzetek Alapokmányából (ENSZ) eredő kötelezettségeket is. Ezt az ENSZ Közgyűlése több alkalommal is elismerte. Az államok mentesülnek a hazai bíróságok joghatósága alól, ami azt jelenti, hogy a tulajdonokkal (beleértve a központi banki eszközöket is) szemben nem hozhatók intézkedések, kivéve, ha az állam hozzájárult, vagy ha a korlátozott kivételek egyike alkalmazandó. Ezt a szabályt a Nemzetközi Bíróság megerősítette, és nemzetközi megállapodásokba, valamint a hazai jogszabályok széles választékába is belefoglalták, így a szabály nemzetközi szokásjognak minősül. Az orosz állami vagyon elkobzására vonatkozó javaslatok ezért összetett jogi kérdéseket vetnek fel. A legnyilvánvalóbb jogi akadályt a mentelmi jog jelentheti, amely megakadályozza az orosz állami vagyon elleni bírósági fellépést, amely probléma azonban kiküszöbölhető.³⁰

Számos aggály merül fel a kiszabott szankciós intézkedésekkel kapcsolatban, mint például (i) a nemzeti jog szerinti jogalap hiánya (ii) a tisztességes eljárással kapcsolatos aggályok; a befektetők védelmére vonatkozó nemzetközi szabályok (amennyiben a központi bankok ebbe a kategóriába tartoznak); valamint a be nem avatkozásra vonatkozó szabályok (amennyiben egy másik államot érintő kényszerítő intézkedésekre kerül sor). Megjegyzem, hogy az orosz vagyon felhasználásának számos lehetséges lehetőségét javasolták az Ukrajnának nyújtott kompenzáció előteremtésére.

Az orosz állami vagyon elkobzásának vagy más módon történő felhasználásának potenciálisan életképes jogi lehetőségei lehetnek például egy nemzetközi szerződés alapján létrehozott kártérítési bizottság, az orosz nemzeti bank eszközeinek letéti számlára helyezése -mint egy fajta biztosíték-, vagy Oroszországot, mint 'terrorizmus finanszírozót' kellene azonosítani.³¹ Ha az orosz állami vagyonra koncentrálnak, akkor összefoglalva: lehetőségek vannak, de az is biztos, hogy sok jogi nehézségekkel kell szembenézni, különösen az állami immunitásból eredő nehézségekkel. És itt csupán az állami vagyonról beszélünk. Az, hogy az orosz magánszemélyek vagyonát véglegesen mikor lehet elkobozni, az nagyobb jogi nehézségeket jelent a jogalkalmazók, jogalkotók számára.

³⁰ European Parliamentary Research Service: Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine. Members' Research Service PE 759.602 – February 2024. 10.

³¹ Uo.

4.4. Szankciók – oligarchák

Ahogy korábban is említettem a szankciók egyik potenciális célpontja az orosz oligarchák legális-illegális úton szerzett vagyona.³² Az EU külügyminisztere kijelentette, hogy támogatja az oligarchák pénzeszközeinek felhasználását.³³ Számos állam már tett lépéseket az oligarchák vagyona ellen – az Egyesült Királyságban a ‘Pénzügyi Szankciók Végrehajtási Hivatala’ és Roman Abramovics között megállapodás született, amelynek értelmében 2022 májusában 2,5 milliárd fontért eladták a Chelsea futballklubot, és az eladásból származó bevételt egy befagyasztott bankszámlára helyezték, amelyet később az ukrajnai háború áldozatainak juttattak el.³⁴ Az Egyesült Államok lefoglalt egy Viktor Vekselberg tulajdonában lévő szuperjachtot,³⁵ 5,4 millió USD elkobzására kötelezett egy orosz oligarchát, azzal a lehetőséggel, hogy Ukrajna megkaphatja az összeget,³⁶ és jelezte, hogy további magánvagyonok lefoglalását tervezi. Ukrajnában négy orosz oligarcha vagyonát kobozták el.³⁷ Kanada is eljárást indított az Abramovics tulajdonában lévő vagyon lefoglalására és elkobzására vonatkozó követelések érvényesítésére.³⁸

Mivel az oligarchák vagyona nem állami tulajdonban van, nem illeti meg őket mentesség, mentelmi jog. Ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy az oligarchák vagyonának elkobzása jogszerű. A magánvagyon elleni fellépésekhez megfelelő eljárásra van szükség. Ahogy imént említettem, az orosz oligarchák vagyonának elkobzása nem vet fel mentelmi kérdéseket, de szükség van

³² Chimène KEITNER: Expert Q&A on Asset Seizure in Russia’s War in Ukraine. *Just Security*, 2023. április 3. <https://tinyurl.com/ycx9p3je>

³³ Philip ZELIKOW: A Legal Approach to the Transfer of Russian Assets to Rebuild Ukraine. *Lawfare*, 2022. május 12. <https://tinyurl.com/5n7wdy84>

³⁴ Tariq PANJA – Rory SMITH: Inside the Chelsea Sale: Deep Pockets, Private Promises and Side Deals. *New York Times*, 2022. május 24. <https://tinyurl.com/dyuwmujd>

³⁵ Johanna CHISHOLM: US seizes its first Russian oligarch mega yacht worth \$90m in Putin crackdown. *Independent*, 2022. április 4. <https://tinyurl.com/2ntkd75t>

³⁶ Luc COHEN: Russian oligarch ordered to forfeit \$5.4 ml to U.S., Ukraine may get funds. *Reuters*, 2023. február 2. <https://tinyurl.com/yc8w3ztc>

³⁷ Maksym SAVCHUK – Heorhiy SHABAYEV – Nadia BURDYEY: Ukraine’s Confiscation of Russian Assets Stymied By Bureaucracy, Investigation Finds. *Radio Free Europe*, 2023. március 19. <https://www.rferl.org/a/ukraine-investigation-bureaucracy-russia-assets/32325221.html>

³⁸ European Parliamentary Research Service: Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine. Members’ Research Service PE 759.602 – February 2024. 10.

az orosz háborús erőfeszítésekkel való okozati összefüggésre és a tisztességes eljárás tiszteletben tartására.³⁹

A jelenlegi eszközök eddig nem teszik lehetővé a fentiek megfelelő jogalappal történő és eredményes kezelését, egy új szabályozás viszont elvi szinten erre alkalmas lehet. Ami pedig a gyakorlati szintet illeti, jelentős aggodalomra adhat okot az adatvédelmi és magánélet, illetőleg tulajdon védelmének sérelme az oligarchák vonatkozásában, nem beszélve a tisztességes eljáráshoz való jog, a szubszidiaritás elve, szükségesség és arányosság elve és az ultima ratio jelleg esetleges sérüléséről, hiányáról.⁴⁰

A szubszidiaritás tekintetében érdemes átgondolni azt, hogy az EU vagy a tagállamok alkalmasabbak-e a vagyonekhoz és legfoglalás kérdéskörének eldöntésére. Joggal merül fel az is, hogy egyáltalán szükség van-e ennek a területnek a szélesebb körű szabályozására a szükségesség/arányosság elvének⁴¹ figyelembevételével.

Megkérdőjelezhető a gyakorlatban az is, hogy a büntetőjogi szankció igénybevétele jelen esetben tekinthető-e a végső megoldásnak a megfelelő célok elérésében, tehát felruházzható-e az orosz oligarchák offshore vagyonelemeinek elkobzása egy ultima ratio jelleggel tekintettel arra, hogy egy ilyen szinten történő kriminalizálás akkor és csak akkor indokolt, ha és amennyiben az összes többi alternatíva már kimerült?⁴² Ezt az unión belüli kivételes büntetőjogi megközelítést nagyon óvatosan célszerű kezelni, hiszen önmagában már az is kétséges lehet, hogy az ilyen uniós szintű kriminalizálás egyáltalán indokolt-e.

4.5. *Compliance* szerepe

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió illetőleg az Egyesült Államok is számos rendelkezésre álló pénzügyi és kereskedelmi fegyverüket bevetették Ukrajna támogatására az orosz invázióval szemben fontos a compliance szerepének a növekedésére is kitérni. Mind az *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) mind a *Bureau of Industry and Security* (BIS) oldalát rendszeresen (ha nem naponta)

³⁹ Uo.

⁴⁰ Legal Opinion: Compatibility of the proposed EU legislation on asset confiscation with the European human rights law framework. *International Partnership for Human Rights*, 2022. október 18. <https://tinyurl.com/zfxe47w3>

⁴¹ EUSZ 5. cikk (4) bekezdés.

⁴² Nils JAREBORG: Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio). *Researchgate*, 2005. január. <https://tinyurl.com/2ut6h9ym>

figyelemmel kell kísérni a különböző rendeletek, irányelvek és általános információk közzététele, és a szankciókra vonatkozó információk miatt, amelyek az egyes megfelelőségi politikák és eljárások iránymutatását adják. Az OFAC és a BIS rendszereket szabályozó dokumentumok – és a magánszektor megfelelőségi tevékenységei – gyakran változnak, és folyamatosan igyekeznek növelni az Oroszországra gyakorolt nyomást, miközben ezzel egyidejűleg igyekeznek minimalizálni a magánszemélyekre gyakorolt károkat. Ahogy pedig fentebb is említettem a szankciók kifejezetten felhívják a figyelmet a *compliance* témakörének egyik kiemelt elemére, a pénzmosás elleni küzdelemre. Fokozott a figyelem a közvetlen/közvetett orosz vagyon vonatkozásában a nagyvállalatok, állami cégek, ügyvédi irodák és valamennyi jelentős piaci szereplőnél, hiszen kötelesek betartani a pénzmosás elleni szabályozásokat, bár megjegyzem, néhány irodát kifejezetten kritizáltak oligarchákhoz fűződő kapcsolataik miatt. Például Ukrajnáról az Egyesült Királyság Lordjai (*House of Lords*) között, Lord Carlile QC állítja, hogy számos jogi iroda részt vett abban, hogy oroszok pénzt mosnak. Az Egyesült Királyság Alsóházában a képviselő Bob Seely pedig azt állította, hogy a nagy jogi irodák munkatársai úgy nyilatkoztak, hogy nem végzik el megfelelően a kliensek ellenőrzését, és hogy a *'Know Your Customer'* és *'Due Diligence'* folyamatok bizonyos ügyfelek vonatkozásában nem léteznek.⁴³ Fentiek értelmében tehát mindazoknak az ügyvédeknek, jogi képviselőknek, bankároknak, vagy akár ingatlanosoknak a felelősségre vonása és elmarasztalása lehetne indokolt, akiknek tudomása volt az oligarchák offshore vagyonának esetleges illegális eredetéről – már csak az adott államban előírt *compliance*, és pénzmosásellenes szabályok miatt.⁴⁴

A *compliance* is folyamatosan, az aktualitásokhoz igazodva fejlődik. A háború és a háború miatti rendkívüli gyorsasággal elrendelt szankciók a pénzmosási és terrorizmus finanszírozás elleni küzdelmet még jobban megerősítették, a szabályozások ezek vonatkozásában csak még kidolgozottabbak, pontosabbak lettek. Valamennyi vállalat átalakította követelményeit a szankciós intézkedéseknek megfelelően, így biztosítva a szankciós listák rendszeres és megfelelő ellenőrzését is.⁴⁵ Azt is meg kell jegyezni azonban, hogy az egyes bankok,

⁴³ European Parliamentary Research Service: Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine. Members' Research Service PE 759.602 – February 2024. 47.

⁴⁴ BUCSKI Péter: Hihetetlen vagyonokat loptak ki Oroszországból, de a háború előtt ez nem zavarta a pénzeket fogadó Nyugatot. *G7*, 2022. március 14. <https://tinyurl.com/4x2w6czv>

⁴⁵ European Parliamentary Research Service: Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine. Members' Research Service PE 759.602 – February 2024. 47.

pénzintézetek pénzmosás elleni csapatai mindig is túlterheltek voltak, az aktuális helyzet pedig csak olaj a tűzre, hiszen az egyes szankciók nyomán követése és a vállalat rendszerébe történő integrálása egy napi rutinná kellett váljon. Ez azt jelenti, hogy például azok a bankok is, amelyek még nem innoválták a *compliance* politikájukban az egyes őket érintő szankciók ellenőrzését haladéktalan cselekvésre vannak utalva.

5. Zárszó

Tanulmányomban elsődlegesen áttekintettem a *compliance* kialakulását, jelentéstartalmát és kifejezett sajátosságait, amiből azt a következtetést lehet levonni, hogy a *compliance* folyamatos és növekvő térfelület, fejlődése garantált. A *compliance* témakörön belül kiemelt figyelmet szenteltem a pénzmosás-és terrorizmus finanszírozás elleni küzdelemre. Megvizsgáltam az adójogi konfliktusok közül a tanulmányom utolsó része szempontjából legrelevánsabb elemet, vagyis az *offshore*-t. Az *offshore* esetén pedig két jól elkülöníthető ‘csoportot’ vizsgáltam. Mikor lehet az *offshore*-ozás legális, mikor pedig illegális. Ezeknek az alapvető – de annál lényegesebb – témáknak az ismertetését követően jutottam el egy olyan aktuális témának a boncolgatásához, mint az orosz-ukrán konfliktus következtében alkalmazott (kifejezetten gazdasági, pénzügyi) szankciók elemzése. Kitértem a vagyonelefoglalás, befagyasztás és elkobzás jogi kereteire és lehetséges opcióira az (i) állami vagyon (ii) magánvagyon vonatkozásában. A lehetséges opciók rövid felvázolásának célja annak megvilágítása volt, hogy bár opciók vannak, a vagyonelemek tényleges elkobzása (vagy az elkobzás utáni esetleges jogorvoslat) még jogi nehézségekbe ütközik, ütközhet. Kifejezetten vizsgáltam az oligarchákat közvetlenül érintő szankciókat, illetőleg azok jogszerűségét, hiszen az oligarchák ‘pusztán’ olyan állampolgárok, akik harci cselekmények közelébe sem mentek, de olyan orosz hatalmasságok, akik nem a háborút támogató intézkedéseikkel és parancsaikkal, hanem a(z) (esetlegesen illegális úton szerzett) vagyonukkal szúrnak szemet az oroszellenes szankciók elrendelőinek és azok végrehajtóinak.

A szankciók úgy gondolom, alapot adnak arra, hogy mi az, amit a társadalomnak követnie kell, és be kell tartania, azonban a jogalapra, illetőleg a további eljárási szabályozásokra további részletszabályozás indokolt. Álláspontom, hogy ennek hiányában a szankciós intézkedések a fentebb rögzítetteken kívüli további alapjogi hiányosságokban fognak szenvedni, melynek következtében akármennyire is a háború lezárását és megfékezését tartja minden hatalom

szem előtt, ha az törvénytörtő módon történik, az hosszútávon csak problémák sokaságát hordja maga után.

A számos szankciós intézkedés az egyes vállalatok *compliance* részlegét is cselekvésre készítette. A legfontosabb viszont, hogy valamennyi szervezet – legyen az jól tájékozott a szankciók betartásában, mint például a bankok, vagy azok, akik új vizsgálatoknak lehetnek kitéve, mint a vállalatok és a vagyonkezelők – ki kell dolgozzák vagy át kell vizsgálniuk kockázat- és megfelelőségi szabályaikat, ideértve a szankciók ellenőrzését is, hogy megértsék a kockázatokat és felkészüljenek azok csökkentésére.

Végül pedig csak reménykedek abban, hogy a nagyhatalmak közötti jogi/gazdasági vita mielőbb rendeződni fog, és a felek a lehető legbékésebb úton tudják konfliktusaikat rendezni.

AZ ALAPTÖRVÉNY N) CIKKE, JOGIRODALMI MEGKÖZELÍTÉSEK

RÁTH Olivér*

1. Bevezető

Tanulmányomban az Alaptörvény N) cikkét vizsgálom abból a szempontból, hogy a jogirodalomban milyen megközelítések jelentek meg a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével összefüggésben.

Előrebocsátható, hogy a rendszerváltást követően az Alkotmány alig és alapvetően elszórtan tartalmazott csak közpénzügyi vonatkozású rendelkezéseket [ld. 19. § (3) bekezdés c) pont; 28/C. § (5) bekezdés; 32/C-D. §], míg a költségvetési gazdálkodás elve korábban alkotmányos szinten nem jelent meg. Első kísérletként 2007 novemberében került sor egy alkotmánymódosítást és több kapcsolódó törvényjavaslatot magában foglaló csomag benyújtására.¹ Ugyanakkor a rendszerváltás utáni időszak vonatkozásában, releváns előzménynek tekinthető többek között az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény preambuluma² és egyes kapcsolódó rendelkezései, a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény, valamint a rövid életű takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

¹ KLICSU László: Költségvetési jog. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. [43]. <http://jototen.hu/szocikk/koltsegvetesi-jog>

² „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy az államháztartási rendszer újrászabályozásával elősegítse az államháztartás kívánatos pénzügyi egyensúlyát; figyelemmel a jogállamiság működésében az állami feladatvállalást meghatározó közmegegyezésen nyugvó új törvényekre; a közpénzekkel való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtésére; érvényesítve a teljesség, a részletesség, a valóság, az egységesség, az áttekinthetőség és a nyilvánosság alapelvét; az államháztartásról az alábbi törvényt alkotja:” (közlönyállapot)

LXXV. törvény (a továbbiakban: 2008. évi LXXV. törvény),³ továbbá egyes uniós szabályok (pl. túlzott-deficit eljárás).

Az Alaptörvény Alapvetés részében megjelenő költségvetési gazdálkodás alaptörvényi elveit azért tartom szükségesnek vizsgálni, mert a rendelkezés által egy olyan új – a jogirodalom által részben vitatott – zsinórmérték került rögzítésre alkotmányos szinten, amely az állam összes szervére irányadó.

A jogirodalomban megjelent két fő megközelítés alapján az N) cikk egyfelől a többi alaptörvényi, közpénzüggel összefüggésbe hozható rendelkezés alapvetése, megalapozása, másfelől egy (korlátozó jellegű) értelmezési szabály. Ezen megközelítésekre tekintettel álláspontom szerint megfigyelhető, hogy az N) cikk – a C) cikkel párhuzamosan, arra tekintettel – a hatalom megosztására vonatkozó speciális közpénzügyi rendező elvként is felfogható.

A tanulmány ennek megfelelően az N) cikk áttekintésével párhuzamosan rávilágít az Alaptörvény többi rendelkezésével fennálló összefüggésekre, bemutatja az Alaptörvény N) cikke kapcsán a jogirodalomban megjelenő megközelítéseket, továbbá ezekre figyelemmel reflektál a közpénzügyi hatalom megosztása vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a vizsgált szabályozás alapjai az Alaptörvényben kerültek rögzítésre, ezért a törvényi szabályozást nem figyelmen kívül hagyva, tanulmányom fókuszában az alkotmányos szinten megjelenő szabályok állnak.

2. Az Alaptörvény N) cikke: költségvetési (gazdálkodási) elvek és intézményi felelősök

2.1. Az N) cikk részei, felépítése

Az Alkotmánybíróság 11/2022. (VI. 2.) AB határozata szerint az alkotmányozó az Alaptörvényben „A közpénzek” fejezethez tartozó cikkek, illetve a költségvetési gazdálkodásról szóló N) cikk megalkotásával egyértelműen, alaptörvényi szinten kifejezte a gazdasági és pénzügyi jogi rendelkezések alkotmányos alapjait. {Indokolás [17]}

³ A 2008/2009-es gazdasági válságra és az IMF-vel való tárgyalásokra tekintettel alkotta meg az Országgyűlés a 2008. évi LXXV. törvényt, amely féloldalasan rögzítette az államháztartási törvény szabályain túlmutató költségvetési felelősségi kereteket, mivel az N) cikkhez képest az önkormányzatokra nem vonatkozott. Ld. VINCZE Attila: A takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény – sok hühó semmiért? *Közjogi Szemle*, 2009/1. 38.

Ehhez kapcsolódóan említhető az idézett teljes ülési határozat előadó alkotmánybírójának, Sulyok Tamásnak – az Alaptörvény 10. évfordulója alkalmából tartott – előadása, miszerint az Alaptörvény a korábbi Alkotmánynál bővebb szabályozást tartalmaz a pénzügyi, gazdasági vonatkozásokat illetően, ennek kiindulópontjaként pedig először az N) cikket érdemes vizsgálat alá vonni, hiszen álláspontja szerint a közpénzekre vonatkozó fejezetnek e cikk teremt elvi alapot.⁴ Az N) cikk a közpénzekre vonatkozó fejezettől eltérően nem az Alaptörvény Állam, hanem az Alapvetés részében került rögzítésre, amely amiatt is jelentőséggel bír, hogy az Alkotmánybíróság előtt mennyiben hivatkozható ez az alaptörvényi rendelkezés.

Az Alaptörvényhez fűzött általános indokolás szerint

„[...] a Nemzeti hitvallást az Alapvetés rész követi, amely hazánkra, Magyarországra mint államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, az alapértékeket és alkotmányos alapelveket, államcélokat, valamint az Alaptörvényre és az egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazza. Először jelenik meg alaptörvényi szinten a hatalommegosztás, [...] a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az egészséges környezet fenntartásának, megőrzésének elve.”

Az N) cikk három, egymással összefüggő bekezdésből áll, ezek közül az (1) bekezdés rögzíti a Magyarország által érvényesítendő három költségvetési gazdálkodási elvet (kiegyensúlyozottság, átláthatóság és fenntarthatóság), míg a (2) bekezdés az elv elsődleges felelőseit jelöli ki (Országgyűlés és Kormány), a (3) bekezdés pedig a feladatuk ellátásuk során az elv tiszteletben tartására kötelezi az összes többi állami szervet (kiemelten az Alkotmánybíróságot, a bíróságokat, valamint a helyi önkormányzatokat).

Ez alapján az N) cikk valójában két részre osztható: egy alapelvi (pontosabban elveket tételező), valamint egy intézményi (pontosabban intézményi viszonyulást meghatározó) részre.

⁴ Sulyok Tamás: Az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve (2021. november 4.). In: „10 éves az Alaptörvény” konferencia – online konferencia az Alaptörvény elfogadásának 10. évfordulója alkalmából. Budapest, Állami Számvevőszék, 2021. 43. https://www.asz.hu/files//Konf_kiadvany_1206_elektronikus_RE_KM.pdf

2.2. Költségvetési gazdálkodás

Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése három költségvetési gazdálkodási elvet nevesít: a kiegyensúlyozottságot, az átláthatóságot és a fenntarthatóságot. Ezen elvek kapcsán valójában az Alaptörvény egyes további rendelkezései jelentenek közpénzügyi, több esetben garanciális jellegű támpontot.

Az Alaptörvény N) cikkéhez fűzött indokolás szerint az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága megfelelőképpen kizárólag akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Erre tekintettel talán nem túlzás azt állítani, hogy az alkotmányozó az államháztartási stabilitást egyfajta társadalmi/gazdasági alapszükségletként kezeli, amely az állami működés egyik origója és garanciája.

Az egyes elvek tartalmi kibontását megelőzően célszerű a „költségvetési gazdálkodás” alkotmányos szinten megjelenő fogalmának terjedelmét az alábbi támpontokhoz képest minél pontosabban körül határolni. Az Alaptörvény N) cikk (2)–(3) bekezdései, valamint annak későbbiekben idézett indokolása alapján látható, hogy az alkotmányozó a „költségvetési gazdálkodást” alapvetően a költségvetés előkészítésével, elfogadásával és végrehajtásával (vö. elsődleges felelősök – törvényhozó/végrehajtó hatalom), az állam gazdasági működésével azonosítja (beleértve az önkormányzatokat is).

Kiemelendő ebből a szempontból az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdéséhez fűzött – az N) cikk (2) bekezdését árnyaló – indokolás, miszerint „[a]z Alaptörvény a költségvetési gazdálkodás felelősségét a Kormányra mint a végrehajtó hatalom legfőbb szervére telepíti, megállapítja továbbá ennek alapvető követelményeit is.”⁵ Megjegyezhető továbbá, hogy kisebb inkonzisztencia fedezhető fel az N) cikkhez fűzött indokolás megszövegezésében, amely egy helyen nem a „költségvetési gazdálkodás elvek” kifejezést, hanem „költségvetési elvek”-et említ.

Mindent egybevetve az a megállapítás tehető, hogy az alkotmányozói akarat a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó elvek érvényesítését minél tágabb

⁵ Ezzel összefüggésben érdemes utalni a központi költségvetési törvény speciális jellegére is, miszerint ez az egyedüli olyan éves szinten megalkotandó törvény, amelyet kizárólag a Kormány nyújthat be az Országgyűlésnek, továbbá annak az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pontjában rögzített határidőn túli elfogadása új választások kiírásához vezethet. Részletesen ld. RÁTH Olivér: A központi költségvetésről szóló törvény kiemelt szerepe az Alaptörvényben. *Fontes Iuris*, 2016/3. 27–34.

módon és körben kívánta előirányozni a gazdasági egyensúly fenntartása/megelőzése érdekében.

2.3. Kiegyensúlyozottság, átláthatóság, fenntarthatóság

Az Alaptörvény N) cikkéhez fűzött indokolás alapján az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyának megőrzése érdekében rögzítette az alkotmányozó az Alapvetések között a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit, amelyek közül „[...] a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövőendő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.”

Előrebocsátható, hogy Jakab András és Szilágyi Emese szerint bár ismert olyan kritika, amely alapján közgazdasági értelemben az Alaptörvény „kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható” fogalmi nehezen konkretizálhatóak, többértelműek, ugyanakkor nézetük szerint önmagában az, hogy az alkotmányos szöveg absztrakt fogalmakat használ, nem tekinthető problémásnak, sőt hozzájárulhat a rendelkezések időtállóságához azáltal, hogy az általános fogalmak a változó társadalmi-gazdasági környezetnek megfelelően újabb tartalommal is kitölthetők.⁶

A költségvetési gazdálkodás egyes elvei kapcsán az indokoláson túlmenően érdemes figyelembe venni az Alaptörvény előkészítéséért felelős Gulyás Gergellyel és Szájer Józseffel készült, az alkotmányozás folyamatát áttekintő beszélgetésekről 2011-ben készült könyvet, amely a kormánypárti felelősök részéről enged betekintést a vizsgált szabályozás további indokaiba, akaratí elemeibe.

2.3.1. A kiegyensúlyozottság

A kiegyensúlyozottság Simon István szerint lényegét tekintve azt jelenti, hogy a költségvetési hiányt el kell kerülni vagy minimálisra szorítani, mindez pedig nem pusztán az eladósodás lehetőségét korlátozza, hanem egyben lehetőséget

⁶ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. *MTA Law Working Papers*, 2015/32. 52. <https://tinyurl.com/yr2yc3b7>

biztosít a gazdasági növekedés mellett az adósság kinövésére, annak fokozatos visszafizetésére.⁷

A kiegyensúlyozottság, mint az állam kiszámítható működését garantáló elv kapcsán megemlíthető, hogy Szájer József szerint az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítésének eszközével az állam költségvetési kiegyensúlyozottsággal kapcsolatos felelőssége egy részét a törvényhozás valóban nem adja át az Alkotmánybíróságnak, mert az állam normális működésének fenntartásához szükséges rövid távú, nagy jelentőségű gazdasági lépésekkel kapcsolatban nem elfogadható a jogkör ideiglenes korlátozása. Indokai szerint „[e]z egy három évvel ezelőtt majdnem csödbe ment ország esetében szerintem indokolható. Az általam megkérdezett közgazdászok egyébként egyetértettek a döntéssel, mert ők is attól tartottak, hogy az alapjogvédelem felülírja a gazdasági szükségsszerűséget.”⁸ Ehhez képest megemlítendő, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása már a költségvetési gazdálkodás elvének alaptörvényi rögzítése előtt megjelent alkotmányos szinten az Alkotmánybíróság egyik döntésére tekintettel (ld. 2010. november 20-tól hatályos Alkotmány 32/A. §-át, amelyet több szerző a szankcionáló felülalkotmányozás kritikájával illetett). Ugyanakkor erre tekintettel is látható, hogy a kiegyensúlyozottság elve közvetlenül kapcsolódik a közpénzek fejezetben megjelenő – államadósság fókuszú⁹ – központi költségvetésre vonatkozó részletes szabályokhoz (vö. 36. cikk), valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó 37. cikk (4)-(6) bekezdéseisehez.

Ezzel összefüggésben érdemes utalni arra, hogy a kiegyensúlyozottságot nem pusztán a kapcsolódó alaptörvényi rendelkezések hivatottak biztosítani,

⁷ SIMON István: A magyar pénzügyi alkotmányjog átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2019/2. 14. https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/2019_02_Simon.pdf

⁸ ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában, beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Budapest, Elektromedia, 2011. 132.

⁹ Halász Zsolt ezzel összefüggésben utal arra, hogy az európai modern alkotmányokban alapvetően nem található ilyen részletességgel kidolgozott államadósságra vonatkozó szabályozás. ld. Zsolt HALÁSZ: Public Finances. In: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Budapest, Clarus Press, 2012. 291.; ld. továbbá Zsolt HALÁSZ: Public Finances. In: András Zs. VARGA – András PATYI – Balázs SCHANDA (eds.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin, Clarus Press, 2015. 337.

hanem – amint arra Csűrös Gabriella¹⁰ és Halász Zsolt¹¹ is több alkalommal rámutatott – Magyarországot Unió tagállamként kötelezik a gazdaságpolitikai koordinációra vonatkozó uniós szabályok is, amelyek végső soron az államadósság gazdaságilag racionális szintre való csökkentését hivatottak szolgálni. Ehhez képest fordított irányú az Alaptörvény 2024. július 1-én hatályba lépett tizenharmadik módosítása, amely egyfelől kapcsolódik az N) cikk szerinti elvekhez (kiegyensúlyozottság és fenntarthatóság), valamint visszatükrözi az N) cikk (2)–(3) bekezdéseiben megjelenő intézményi megközelítést is.¹² A módosítás az Európai Unió nevében történő hitelfelvétel vonatkozásában kiegészíti a 37. cikket a új (7) bekezdéssel, miszerint

„Magyarország az Európai Uniónak olyan hitelfelvételéhez és az ahhoz kapcsolódó garanciavállaláshoz, amely Magyarország által teljesítendő fizetési kötelezettséget keletkeztet, az Országgyűlésnek az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott egyedi határozatával adott felhatalmazása alapján, a Kormány egyedi döntése alapján járulhat hozzá.”

¹⁰ Gabriella CSÜRÖS: Excessive Deficit Procedure: Past, Present, Perfect? *International Journal of Legal and Social Order*, 1/2023. 87–105.; Csűrös Gabriella: Gazdaságpolitikai koordináció az Európai Unióban. In: KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. Budapest, ORAC, 2022. 69–104.; Csűrös Gabriella: Erősebb stabilizáció az uniós közpénzügyekben? In: HALÁSZ Zsolt (szerk.): *Magistra et Fautrix. Halustyik Anna emlékére*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 71–92.

¹¹ HALÁSZ Zsolt: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása. In: HALÁSZ Zsolt (szerk.): *Költségvetési jog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2023. 198. [a továbbiakban: HALÁSZ (2023a)]; HALÁSZ Zsolt: Költségvetési kondicionalitás az EU szabályozásában. *Pro Futuro*, 2023/1. 1–11.; Zsolt HALÁSZ: The Evolution of Fiscal Conditionality in EU Law, In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 11., N. 1. (2023) 124–135.

¹² Ezzel összefüggésben feleleveníthető az Alkotmánybíróság által megsemmisített Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek 29. cikk (1) bekezdése is, amely a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményére tekintettel, más szerv döntéséből fakadó fizetési kötelezettség speciális rendelkezéseként írta elő, hogy „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére sem pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani.”

Az igazságügyi miniszternek az általános vita keretében elmondott felszólása alapján az érintett tagállami döntéssel kapcsolatban ilyen mértékű országgyűlési többség előírása túlmutat a közpénzügyi szempontokon és azt valójában az Európai Unió külpolitikája, valamint az Európai Unió egyes intézményei és Magyarország Kormánya között fennálló konfliktusok indokolják. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a miniszter felszólalásában indokként megjelenik a jövő nemzedékekért viselt felelősség is.¹³

A kiegyensúlyozottság elve összefüggésben áll az Alaptörvény 40. cikkével is, amely részben a XXX. cikkhez kapcsolódóan irányozza elő, hogy a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg. Ez a sarkalatos törvény a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.), amelynek V. fejezete tartalmazza a fizetési kötelezettségekre vonatkozó alapvető, garanciális – bizonyos tekintetben alkotmányos gyökerű és jelentőségű¹⁴ – szabályokat. Egyebekben a Gst. jelentőségét mutatja a vizsgált téma szempontjából, hogy ez a törvény szabályozza az Alaptörvényben szereplő államadóságra vonatkozó korlátozásokat, a Maastrichti szerződésben meghatározott 3%-os GDP arányos hiánykorlátot leképező rendelkezést, az önkormányzatok hitelfelvételét, megállapítja továbbá az Államadósság Kezelő Központ jogállását és feladatait, meghatározza a Költségvetési Tanács működésére vonatkozó szabályokat.

2.3.2. Az átláthatóság

Az átláthatóság, mint a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közélet elve szoros kapcsolatot mutat a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról (zárszámadásról) szóló törvényre vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekkel, miszerint az erre vonatkozó törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.

Amint arra Halász Zsolt is rámutat, az átláthatóság biztosításának követelményét az Alaptörvény több rendelkezése – az N) cikk mellett a 36. cikk (2)

¹³ Országgyűlés 114. ülésnap (2024.04.30.), 88. felszólalás a T/7105. számú törvényjavaslat általános vitája során.

¹⁴ Ld. Gst. 31–32. §.

bekezdése, 37. cikk (1) bekezdése, 39. cikke – együttesen támasztja a költségvetési jogalkotással szemben¹⁵. Eszerint a 36. cikk (2) bekezdéshez hasonlóan az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése is nevesíti ezen elvet, melynek értelmében a Kormány a központi költségvetést többek között az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani, a kapcsolódó indokolás szerint mindez pedig az erre hivatott állami szervek és a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget teszik lehetővé.

Ezen elvvel összefüggésben álló az Alaptörvény 39. cikke is, amelynek (1) bekezdése a központi költségvetés által támogatásban/kifizetésben részesített szervezet kapcsán ír elő átláthatósági követelményt. Továbbá az Alaptörvény 39. cikke (2) bekezdése is, amely rendelkezik a közpénzekkel gazdálkodó szervezet nyilvánosság előtti elszámolási kötelezettségéről, valamint az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvéről a közpénzek és a nemzeti vagyon kezelése során, továbbá rögzíti, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.¹⁶ Ezzel megegyezően Várnay Ernő szerint az Alaptörvény N) cikkében megfogalmazott kiegyensúlyozott és átlátható költségvetési gazdálkodás elve egyik garanciájaként is felfoghatóak az Alaptörvény 39. cikkének (1)–(2) bekezdései, ugyanis álláspontja szerint ezen rendelkezések a nyilvánosság jog-kikényszerítő erejének kifejtéséhez nyújthatnak megfelelő alkotmányos alapot.¹⁷

Kiemelendő továbbá, hogy Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításával – az alkotmányos szervek gyakorlatában megjelent eltérő gyakorlatra hivatkozással – megállapított 39. cikk (3) bekezdése szerinti közpénz fogalom a kapcsolódó indokolás szerint az átlátható közpénz felhasználás garanciája, továbbá a meghatározással a fogalom valamennyi alkotmányos, állami és önkormányzati szervre, állami és önkormányzati intézményre kiterjed. Ezáltal az indokolás megközelítése hasonló módon idézi fel az N) cikk (2)–(3) bekezdéseiben megjelenő – korábban említett – intézményi megközelítést és arra enged következtetni, hogy ezen intézményi kör az alkotmányozó megítélése szerint nem tudta megnyugtató módon alkalmazni a közpénzekre vonatkozó normákat, ezért csak az Alaptörvény módosítása jelenthetett megoldást. A módosítás indokolásából ugyanakkor nem visszafejthető, hogy pontosan mely

¹⁵ HALÁSZ Zsolt: A költségvetési szabályozás alapjai. In: HALÁSZ (szerk., 2023) i. m. 37.

¹⁶ Megjegyezhető, hogy mindez enélkül is következne az Alaptörvény N) cikkére tekintettel a VI. cikk (3) bekezdése alapján, miszerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

¹⁷ VÁRNAY Ernő: Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék. *Jogtudományi Közöny*, 2011/10. 490.

alkotmányos szervek eltérő gyakorlata indokolta a közpénz fogalmának megalkotását.¹⁸

2.3.3. A fenntarthatóság

A fenntarthatóság Jakab András szerint a jogállamhoz, az emberi jogokhoz, a szuverenitáshoz vagy a demokráciához képest viszonylag új alkotmányjogi kulcsfogalom, amelyhez különböző hosszú távú társadalmi kihívásokra (pl. államadósság fékentartása, kezelése) adott válaszok tartoznak, amely kihívásokra a demokratikus mechanizmusok nem képesek hatékony választ adni. Ennek oka, hogy ezen mechanizmusok választási ciklusokhoz igazodnak, azaz strukturális jellemzőjük a „rövidlátás”. Álláspontja szerint a fenntarthatóság a politikai közösség hosszú távú érdekeinek követését jelenti, ezzel összefüggésben a hosszú táv alapvetően bármely olyan időtartam, amely a választási cikluson, azaz a demokratikus politikusok elsődleges időhorizontján túlnyúlik.¹⁹

Az Alaptörvény N) cikke szerinti fenntarthatóság, mint a jövőendő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalás elve szintén számos összefüggést mutat az Alaptörvény más rendelkezéseivel. Nagy Zoltán tanulmánya szerint az N) cikk (1) bekezdésében foglalt elvek garanciális elvként jelentkeznek az államháztartási gazdálkodás szempontjából, ez a generális alapelv befolyásolja a teljes költségvetési eljárást a tervezéstől a végrehajtásig terjedően, a fenntarthatóság keretében pedig – az Alaptörvény indokolására tekintettel – a jövő nemzedékekért sorsáért való felelősségvállalásnak van különös jelentősége, amely az alaptörvényi adósságkorlát²⁰ alkalmazásával azonosítható.²¹ Megemlíthető to-

¹⁸ Előzményként ugyanakkor ld. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó – VARGA Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017.

¹⁹ JAKAB András: Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*, 2016/3. 1.

²⁰ Az Alaptörvényhez fűzött általános indokolás „adósságkorlát”-ként utal arra a közpénzekről szóló fejezetben szereplő, a központi költségvetési törvény elfogadásához, a központi költségvetés végrehajtásához és az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásához kapcsolódó szabályrendszerre, amelynek alapja hogy az államadósság ne haladja meg a teljes hazai össztermék felét. Erre, valamint a szabályozás korlátokat állító jellegére tekintettel tanulmányomban ezt a kifejezést használom. (A Költségvetési Tanács az előzetes hozzájárulás keretében államadósság-szabályként hivatkozik a szabályozás általa vizsgálandó elemére.)

²¹ NAGY Zoltán: Problémafelvetés a fenntartható közfeladat-ellátással kapcsolatban. In: KÉKESI Tamás (szerk.) *MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc, 2017. 4.

vábbb Halász Zsolt tanulmánya is, amely szintén az adóssághatárakra vonatkozó alaptörvényi szabályok kapcsán utal az Alaptörvény N) cikkére.²²

Szájer József szerint az Alapvetés három nagyon lényeges fenntarthatósági elvet fogalmazott meg (demográfiai, költségvetési, környezeti fenntarthatóság), melyek közül a költségvetési fenntarthatóság elsősorban a több évtizedes közelmúlt problémái miatt lényeges, emiatt fontos, hogy az állam is érvényesítse saját magán „a mindenki addig nyújtózkodjon, ameddig a takarója ér” elvét.²³ Álláspontja szerint a fenntartható költségvetési gazdálkodás elve alkotmányjogi értelemben egy új elv, amely valójában a Költségvetési Tanács vétőjogának bevezetésén [Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése], valamint az államadósság csökkentése érdekében rögzített normatív szabályokon keresztül valósul meg oly módon, hogy „[...] a felelős gazdálkodást próbáljuk magunkból és az utánunk jövőkből is kipróbálni – ha már az előttünk járók nem törődtek a felnövekvő generációk érdekeivel. Ez nem mai probléma: az 1789-es francia forradalom kitörésének is egyik oka volt a királyság mérhetetlen eladósodása és az ebből következő pénzügyi problémahalmaz.”²⁴ Erre tekintettel felvethető az N) cikk ezen elvének kapcsolódása az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának azon mondatához, miszerint az Alaptörvény szövetség a múlt, jelen és jövő magyarjai között. Bár etekintetben a múlttal való szövetség inkább kényszerű, mintsem magasztos.

Az államadósság mutató csökkentésével összefüggésben az Alaptörvény 36. cikkéhez fűzött indoklás is úgy fogalmaz, hogy az Alaptörvény a rendelkezést a jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősséget tekintetbe véve írja elő az Országgyűlés részére, hogy a költségvetést akként állapítsa meg, hogy az államadósság ne növekedjen. Hasonlóan idézhető az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének második mondata, miszerint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja többek között a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó három elv visszatérően ténylegesen megjelenik és kibontásra kerül az Alaptörvény egyes rendelkezésein keresztül (akár szövegszerűen, akár a kapcsolódó indoklás alapján). Továbbá mind az indoklás, mind a bemutatott kapcsolódások mentén látható, hogy míg az intézményi viszonyulások között

²² HALÁSZ Zsolt: Néhány gondolat az alkotmányos költségvetési szabályozásról. In: HALUSTYIK Anna – KLICSU László (szerk.): *Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet Tersztyánszkyné Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 239.

²³ ABLONCZY i. m. 73.

²⁴ Uo. 79.

van eltérés, addig az elvek között hierarchia nem figyelhető meg, legalábbis az Alaptörvény szövegéből ilyen nem következik. Mindazonáltal bár a vizsgált elvek értelmezhetőek külön-külön, ugyanakkor értelemszerűen mégis feltételezik egymást azáltal, hogy a költségvetéssel gazdálkodó vonatkozásában belső zsinórmértéket, külső ellenőrizhetőséget, valamint jövő iránt érzett felelőséget jelentenek.

2.4. Intézményi vonatkozások

Az N) cikkhez fűzött indokolás szerint

„[a]z Országgyűlést és a Kormányt mint a költségvetés kialakítására és végrehajtására leglényegesebb hatást gyakorló intézményeket külön is kiemeli ezen elvek érvényesítésére vonatkozó feladatukat megállapítva. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom szerepe ugyanakkor az állam gazdasági működésében nem kizárólagos, az alapvető költségvetési elveket emiatt az Alaptörvény a független szervek esetében is figyelembe veendő szempontokként határozza meg.”

Erre tekintettel az N) cikk (2)–(3) bekezdésében foglalt intézményes vonatkozások kapcsán megállapítható, hogy míg az N) cikk (1) bekezdése az Alaptörvény Alapvetése részében foglalt többi „alapvető rendelkezéshez” hasonló szabályozást tételez, addig az Alapvetés részben az N) cikk (2)–(3) bekezdéseihez hasonló intézményes vonatkozásokat kijelölő (elsődleges felelősök / minden más állami szerv) példát nem találunk.

Ezzel összefüggésben felvethető, hogy a költségvetési gazdálkodás elvének elsődleges felelősei valójában az N) cikk (2) bekezdése nélkül is egyértelműek lennének többek között az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja, a 3. cikk (3) bekezdés b) pontja, valamint a 36. cikk (1)–(3) bekezdései és a 37. cikk (1) bekezdése alapján.²⁵ Hasonlóan vélekedik Várnay Ernő, aki szerint egyfe-

²⁵ Megjegyezhető azonban, hogy a Költségvetési Tanács nevesítése „kimaradt” az Alaptörvény N) cikk (2) bekezdéséből, miközben az Alaptörvény 43. cikk (3) és (4) bekezdése alapján egyfelől törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, másfelől a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához előzetes hozzájárulása szükséges. Ld. részletesen RÁTH Olivér: *Költségvetési tanácsok*. In: HALÁSZ Zsolt (szerk.) *Magistra et Fautrix: Halustyik Anna emlékére*. Budapest, Pázmány Press, 2019. Hasonlóan nem nevesíti külön az N) cikk az Állami Számvevőszéket.

lől üdvözlendő, hogy a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdálkodás elve a jogrendszer lehető legmagasabb szintjén került rögzítése, másfelől a modern parlamenti demokráciákban magától értetődőnek vehető, hogy az elv(ek) betartása a költségvetési gazdálkodás terén érdemi döntési joggal felruházott parlament és kormány felelőssége, továbbá az önkormányzatok és az állami szervek általában vett kötelezettsége is érthető.²⁶

Ehhez hasonlóan a költségvetési gazdálkodás elveinek tiszteltben tartása az N) cikk (3) bekezdése nélkül is irányadó minden állami szerv vonatkozásában, hiszen az (1) bekezdés úgy fogalmaz, hogy „Magyarország” érvényesíti ezen elveket.

Az N) cikk (3) bekezdésében kifejezetten nevesített helyi önkormányzatokkal összefüggésben említhető Bencsik András és Ercsey Zsombor tanulmánya, miszerint az Alaptörvény két helyen tér ki az önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiájának egyes kérdéseire: egyrészt az N) cikk (3) bekezdésében, másrészt ehhez kapcsolódóan a szerzők által tárgyalt 34. cikk (5) bekezdésében. A szerzők szerint bár az N) cikk (1) bekezdése szerinti kiegyensúlyozottság, átláthatóság és fenntarthatóság lényegét tekintve megmarad a deklaráció szintjén, ugyanakkor kiemelt jelentősége van annak, hogy az alkotmányozó kinek a felelősségi körében helyezi el ennek az elvnek a realizálását.²⁷ Minderre tekintettel a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések körében megjelenő Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése²⁸ lényegileg leképezi az N) cikk (2)–(3) bekezdései által előírányzott eltérő intézményi felelősségi szinteket azáltal, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében lehetővé teszi az önkormányzati hitelfelvétel törvényi feltételhez, illetve kormányzati hozzájáruláshoz kötését. Azaz a költségvetési gazdálkodás N) cikk (2) bekezdés szerinti felelősei ellene hathatnak a helyi önkormányzatok általi külső források bevonásának. Mindez egyfelől érthető különösen a helyi önkormányzatok korábbi eladósodásának mértékére, valamint az azt követő központi adósságkonszolidációs lépésekre figyelemmel. Klicsu László szerint ugyanakkor a „helyi önkormányzatok” között nagy eltérések vannak az önkormányzati hitelfelvelelek okait és a törlesztési képességeiket illetően, hiszen a „helyi önkormányzatok” mint kategória nagyban eltérő gazdasági-pénzügyi helyzetben lévő településeket takar

²⁶ Ld. VÁRNAY i. m. 485–486.

²⁷ BENCNIK András – ERCSEY Zsombor: A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának átalakulása. *Glossa Iuridica*, 2020/1–2. 233–234.

²⁸ Ld. részletesebben VARGA Ádám – SZABÓ István: A helyi önkormányzás. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András: *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1027.

(községek, megyei jogú városok, megyei önkormányzatok, fővárosi és kerületi önkormányzatok). Mindazonáltal Klicsu László álláspontja szerint is megállapítható, hogy a helyi önkormányzati szektor pénzügyi folyamatai adott esetben veszélyeztethetik a fő fiskális politikai célokat.²⁹ Másfelől Varga Ádám szerint a szubszidiaritás elve tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan beavatkozást, valamint ez az elv mondja ki, hogy a felsőbb hatalmi körök feladata a kiségités.³⁰ Mindez azonban a helyi önkormányzatokat érintő jogszabályok és ezek módosításainak részletesebb elemzését kívánná (többek között a Gst. rendelkezéseire és azok alkalmazására, valamint az egyes vonatkozó veszélyhelyzeti Kormányrendeletek keretében meghozott intézkedésekre tekintettel), amely túlmutat jelen tanulmány keretein.

Továbbá az N) cikk (3) bekezdésében kifejezetten nevesített Alkotmánybíróság vonatkozásában érdemes utalni a 37. cikk (4)–(6) bekezdései szerinti hatáskör korlátozásra a költségvetési gazdálkodáshoz szorosan kapcsolódó pénzügyi tárgyú törvények kapcsán. Ezzel összefüggésben egyet lehet érteni Csink Lórántnak – az Alaptörvény C) cikke és az Alkotmánybíróság 62/2003. (XII. 15.) AB határozata kapcsán tárgyalt, az alkotmányos szervek együttműködésének két követelményét (kölsönös segítés, bizalmi elv) vizsgáló – az N) cikk (3) bekezdése vonatkozásában tett azon megállapítással, miszerint a rendelkezésnek nincs önálló normatív tartalma, az Alkotmánybíróság (és a bíróságok) amúgy is köteles(ek) együttműködni az Országgyűléssel és a kormánnyal, azt pedig nem jelenti ez a bekezdés, hogy erre tekintettel megtagadhatnák hatáskörük gyakorlását. Álláspontja szerint éppen emiatt „nem szerencsés” az N) cikk (3) bekezdése, mert amögött valójában az a bizalmatlanság rejlik, hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az önkormányzatok nem tisztelik a költségvetési gazdálkodást, ezért ezt külön elő kell írni számukra.³¹ Hasonló alkotmányozói „bizalmatlanság” fedezhető fel Csink szerint a bíróságok jogalkalmazása, jog értelmezése kapcsán az Alaptörvény 28. cikke vonatkozásában, amelyet álláspontom szerint a Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása csak fokozott ezen rendelkezés kapcsán. Továbbá álláspontom szerint ide sorolható az alaptörvényi közpénz fogalom megalkotása is, tekintettel az

²⁹ KLICSU László: A gazdasági alkotmányosság alapjai. In: CSINK–SCHANDA–VARGA (szerk., 2020) i. m. 970–971. [a továbbiakban: KLICSU (2020)]

³⁰ VARGA Ádám: A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi elve. *Magyar Jog*, 2021/7–8., 473.

³¹ CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 27.

érintett módosítás kapcsán már kifejtettekre,³² sőt valójában az adóssághatárkorlátra vonatkozó rendelkezések is.

3. Az Alaptörvény N) cikk lehetséges megközelítései

A jogirodalomban alapvetően két, egymást nem kizáró megközelítés ismert. Az első – alapvetően az egész rendelkezést figyelembe vevő – megközelítés szerint az Alaptörvény N) cikke a közpénzekről szóló fejezethez kapcsolódó, az abban foglalt rendelkezések alapvető megalapozásának tekinthető és egyértelműek az ezt megalapozó összefüggések. A másik megközelítés alapján az N) cikk (3) bekezdése egy aggályos értelmezési szabályt jelent elsősorban a rendelkezésben külön is nevesített Alkotmánybíróság vonatkozásában.

3.1. Az N) cikk, mint a közpénzekről szóló fejezet megalapozása

Tanulmányom 2. pontjában – az N) cikk áttekintése során – igyekeztem felvázolni az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezéseivel fennálló összefüggéseket, ezzel is alátámasztva a tárgyalt megközelítést, amelynek során kitértem Bencsik András és Ercsey Zsombor, Halász Zsolt, Klicsu László, Nagy Zoltán, Simon István, Sulyok Tamás, valamint Várnay Ernő tanulmányaikban megjelenő, ezen megközelítést visszaigazoló vagy ahhoz kapcsolódó álláspontokra.

3.2. Az N) cikk, mint értelmezési szabály

A másik megközelítés szerint, amely inkább az N) cikk (3) bekezdésére vonatkozó kritikának tekinthető, az alkotmányozó egy olyan – elsősorban az Alkotmánybíróság vonatkozásában – aggályos értelmezési szabályt írt elő, amely (alap)jogi szempontok figyelmen kívül hagyását vagy ennek lehetőségét vetíti előre gazdasági megfontolások alapján.³³

³² Ld. 2.3.

³³ Megemlítendő, hogy Tilk Péter abszurd felvetésnek tartana egy olyan megközelítést, miszerint az N) cikk (3) bekezdése – annak feladata ellátása során fordulata – csupán saját költségvetésének takarékos és észszerű felhasználásra korlátozódna. Ld. TILK i. m. 24. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a saját költségvetés vonatkozásában ezek érvényesítésétől el lehetne tekinteni, ezzel összefüggésben hivatkozható Kurunczi Gábor azon álláspontja, miszerint a költségvetési alapelvek az Alkotmánybíróság költségvetésének összeállítása esetén is jelentőséggel bírnak.

Előrebocsátható, hogy a jogirodalomban ismert ezen megközelítést vitató álláspont (lásd később Stumpf István idézett tanulmányát), továbbá az is, hogy az N) cikk alkotmánybíróági gyakorlatára kihatással van egyfelől, hogy alkotmányjogi panaszban ezen rendelkezés sikerrel nem hivatkozható (lévén nem Alaptörvényben biztosított jog)³⁴, másfelől az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt, közpénzügyi tárgyú törvényeket érintő hatásköri korlátozás. Mindez előrevetíti az alkotmánybíróági gyakorlat szempontjából, hogy jelenleg eleve korlátozottnak tekinthető azon eljárások köre, ahol az N) cikk értelmezési szabályként érdemi vizsgálat során felmerülhet. Ezzel összefüggésben említhető Klicsu László azon álláspontja, miszerint a hatásköri korlátozás következménye, hogy az Alaptörvény közpénzügyi szabályaival ellentétes, közpénzügyekről szóló törvények fő szabály szerint kikerültek az alkotmánybíróági ellenőrzés alól.³⁵ Továbbá érdemes utalni Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság korábbi elnökének – még az Alaptörvény elfogadását megelőző – nyilatkozatára, miszerint „[a] pénzügyi tárgyú törvények esetében a testület lehetőségeit továbbra is korlátozza a 2010 végén elfogadott hatáskör-csökkentés, ami megindokolhatatlan szűkítése az alkotmányossági felülvizsgálatnak.”³⁶ Egy előadásban kifejtett álláspontja szerint az Alkotmánybíróság kényszerűen kivonul a gazdasági alkotmány fejlesztéséből.³⁷ Hasonló álláspont figyelhető meg – a tárgykörhöz kapcsolódó Alaptörvény XXX. cikke kapcsán – Halász Zsolt tanulmányában is, miszerint az alaptörvényi hatásköri korlátozás okán az Alkotmánybíróságnak mindeddig nem volt alkalmja részletesen kifejteni álláspontját a közteherviselés elvének új tartalmi meghatározásáról,³⁸ noha a korábbi szabályozással kapcsolatban azt részletesen megtette.³⁹

A tárgyalat megközelítés kiindulópontjaként hivatkozható Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea és Kocsis Miklós közös tanulmánya, amely szerint az Alaptörvényben megjelenő elvek értelmezését két szabály segíti: az R) cikk és a 28. cikk. Álláspontjuk szerint ehhez társul az N) cikkben megfogalmazott

Ld. részletesen KURUNCZI Gábor: 2. Az Alkotmánybíróság jogállása: 4. § Költségvetés. In: ZAKARIÁS Kinga (szerk.) *Az alkotmánybíróági törvény kommentárja*. Budapest, Pázmány Press, 2022. 137.

³⁴ Ld. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [53].

³⁵ Ld. KLICSU (2020) i. m. 976.

³⁶ Ld. <https://tinyurl.com/yc3b7hrs>

³⁷ Ld. <https://magyarnemzet.hu/belfold-archivum/2011/05/penteken-dont-az-ab>

³⁸ HALÁSZ Zsolt: Néhány gondolat a teljesítőképesség alapú adózásról és az irányító adókról. *Iustum Aequum Salutare*, 2019/3. 50.

³⁹ Ld. részletesebben: HALÁSZ Zsolt: Az adójog alapjai az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Magyar Közigazgatás*, (LV.) 2005/6. 356–366.

kvázi értelmezési szabály.⁴⁰ Hasonlóan vélekedik Blutman László, aki szerint az Alaptörvény N) cikke – az R) cikk (3) bekezdése, a Q) cikk (2) bekezdése és a 28. cikk mellett – általános és kifejezett értelmezési szabálynak tekinthető. Álláspontja szerint ezen értelmezési szabályokra jellemző, hogy nem az értelmezés módszereit, hanem annak támpontjait nevesítik.⁴¹

Várnay Ernő szerint ugyanakkor nem magától értetődő, „[...] hogy milyen tartalmú kötelezettséget ró az új alkotmány az Alkotmánybíróságra és a bíróságokra. [...] Az alkotmányvédelemre, a jogértelmezésre és jogalkalmazásra hivatott szervekre költségvetési gazdálkodással kapcsolatos, nehezen értelmezhető többletterhet róni meglehetősen aggályosnak tűnik.”⁴² Tilk Péter szerint is kérdéses, hogy az Alaptörvény N) cikke milyen igazodási pontot ad az Alkotmánybíróságnak, célja-e, hogy alkotmányossági szempontok mellett költségvetési szempontok is alakítsák a döntéseket, esetenként akár megelőzve azokat.⁴³

Chronowski Nóra ezzel összefüggésben arra az álláspontra helyezkedik, hogy az Alaptörvény előtt hozott határozatok „hatályon kívül helyezése” és egyéb értelmezési szabályok preferálása – az Alaptörvény R) cikkében a történeti és a teleologikus értelmezés kiemelése, a preambulum kötelező figyelembe vétele, az N) cikk költségvetési szempontokat implikáló értelmezési szabálya – olyan ellentmondással terhelt rendelkezések, amelyek háttérben valójában az alkotmánybíráskodás mozgásterének szűkítésére irányuló szándék azonosítható.⁴⁴ Chronowski Nóra és Vincze Attila közös tanulmánya szerint az N) cikk (3) bekezdése az Alkotmánybíróság mozgásterére szempontjából felveti azt a lehetőséget, hogy az alapjogok korlátozásánál máshol húzódik a szükségesség és az arányosság határa, azaz az Alkotmánybíróságnak meg kell hajolnia a fiskális szempontokra – vagy a válsággal igazolt megszorító intézkedésekre – hivatkozó jogalkotás előtt. Álláspontjuk szerint az alapjogokkal szemben ugyanakkor

⁴⁰ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény? In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 2011. 46.

⁴¹ BLUTMAN László: A bírói jogértelmezés alkotmányos követelményei. *Jogtudományi Közlöny*, 2022/12. 466.

⁴² Ld. VÁRNAY i. m. 486

⁴³ TILK Péter: *A kormányzás feletti alkotmánybírói és bírói kontroll sajátosságai az Alaptörvény hatálybalépését követően*. Budapest, Ludovika, 2020. 24.

⁴⁴ CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/8. 4. <https://tinyurl.com/yzf24jzh>

nem alkalmazható gazdasági mérce.⁴⁵ Drinóczi Tímea szerint az Alaptörvény N) és R) cikke, valamint az Alkotmánybíróságra vonatkozó tartalmi változtatások abba az irányba mutatnak, hogy az alkotmányozó hatalom a jogállami garanciák gyengítésével a mindenkori parlamenti többség által elfogadott szabályozások mindenáron történő fennmaradását igyekszik előmozdítani.⁴⁶ Ezen álláspontokhoz hasonlóan Jakab András és Szilágyi Emese szerint is aggályos az Alaptörvény N) cikke a független bírói hatalmi ág és az Alkotmánybíróság tekintetében.⁴⁷

Mészáros Gábor tanulmánya összegzésében pedig arra a megállapításra jut, hogy az Alkotmánybíróságra vonatkozó Alaptörvény N) cikk (3) bekezdése szerinti

„[...] klauzula egy gazdasági válsággal összefüggő burkolt »különleges jogrendet« hoz létre, mely szerint felvethető az is, hogy az alapjogok korlátozásánál máshol húzódik a szükségesség és az arányosság határa, vagyis elviekben az Alkotmánybíróságnak meg kell hajolnia a jogalkotó akarata előtt, ha utóbbi gazdasági, pénzügyi és fiskális aspektusokra hivatkozik.”⁴⁸

Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság 23/2013. (IX. 25.) AB határozatára tekintettel rövid idő alatt hivatkozási alappá tette az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdését a válság kezelése során megmutatózó, a jogállamiságot kikezdő jogalkotás igazolására: a „gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az

⁴⁵ CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2014/2. 111.

⁴⁶ DRINÓCZI Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. *Jogtudományi Közlemény*, 2015/7–8. 369.

⁴⁷ JAKAB–SZILÁGYI i. m. 51–52.

⁴⁸ MÉSZÁROS Gábor: „Alkotmány, válságban” – A különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig. *Jura*, 2017/3. 131. [a továbbiakban: MÉSZÁROS (2017a)]. Egy másik tanulmányomban ezzel összefüggésben az Alaptörvény adóssághatárkorlátra vonatkozó szabályozását vizsgálom abból a szempontból, hogy az mennyiben hasonlítható össze az Alaptörvény különleges jogrend idejére vonatkozó szabályozásával, annak jellegzetességeivel. Ld. RÁTH Olivér: Adóssághatár az Alaptörvényben, új különleges jogrendi esetkör? In: BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Law in Times of Crisis – Jog válság idején*. Budapest, Pázmány Press, 2023.

államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú állame cél megjelölése.” {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}⁴⁹

Jelen tanulmány kereteit az N) cikkel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat részletes bemutatása meghaladná,⁵⁰ ugyanakkor ezen a ponton érdemes kitérni az Alkotmánybíróságnak az érintett megközelítés szempontjából két releváns döntésére.

Az Alkotmánybíróság 3003/2024. (I. 12.) AB határozata szerint – az N) cikke is figyelemmel – konkrét esetben költségvetési indokok alapján korlátozható az időközi választások megtartása. A testület határozatával el-, illetve visszautasította a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény egyes – az időközi választások időbeli kitűzhetőségének korlátozására, moratórium szabályára vonatkozó – rendelkezéseit támadó indítványt. A 2023. december 1-jén hatályba lépett szabályozás értelmében, ha a képviselő, polgármester, főpolgármester megbízatása 2024. október 1-jét megelőzően megszűnik, időközi választás nem tűzhető ki. Az Alkotmánybíróság tanácsának döntése szerint, amennyiben nem áll fenn rendkívüli esemény, a népképviseleti szerv működőképessége, tevékenysége nincs veszélyben, továbbá a moratórium bevezetése legitím módon indokolható, akkor a jogalkotó mérlegelésén múlik, hogy a választási időszak közeledtével, vagy egyéb körülmények miatt, akár költségvetési indokok alapján éljen a moratórium bevezetésével. Az Alkotmánybíróság a támadott szabályozás vizsgálata során – az Alaptörvény tizenegyedik módosításában foglalt önkormányzati és EP választásoknak egy időpontban történő megtartására, valamint a módosítás indokolásában megjelenő költségmegtakarítási szempontra tekintettel – arra az álláspontra helyezkedett, hogy maga az alkotmányozó tette prioritássá, hogy a helyi önkormányzati választások során jelentős költséget takarítson meg. Ezen költségvetési indok pedig időlegesen szintén elfogadhatóan korlátozhatja az időközi választások megtartását a moratórium időszaka alatt is, ugyanakkor a törvényhozó feladata olyan mandátumpótlási szabályról gondoskodni, amely az általános választások során a népakarat szerint kialakult pártpreferenciákat, a jelölő szervezetek támogatását tükrözi. Mindezzel összefüggésben hivatkozta a testület az Alaptörvény N) cikkét, miszerint az Alkotmánybíróság „[...] nem hagyhatta figyelmen kívül azt sem, hogy az Alaptörvény N) cikke értelmében a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének

⁴⁹ Az Alkotmánybíróság 3061/2015. (IV. 10.) AB határozatában idézte a 23/2013. (XI. 25.) AB határozatában foglaltakat. {Indokolás [21]}

⁵⁰ Az N) cikkel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat egyes vonatkozásai kapcsán ld. TILK. i. m. 25–31.

érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.” {vö. Indokolás [55]–[59]}

Ehhez képest az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatában megállapított alkotmányos követelményre,⁵¹ valamint a kapcsolódó indokolásra figyelemmel megállapítható, hogy bár a testület az érintett helyi önkormányzat indítványát elutasította, az Alaptörvény N) cikke és 32. cikke mentén jelölte ki az Országgyűlés és a Kormány mozgástérének helyi önkormányzatokkal kapcsolatos végső határait. Az Alkotmánybíróság a különleges gazdasági övezet veszélyhelyzeti Korm. rendelettel történő kijelölése kapcsán hangsúlyozta, hogy

„[...] a kisajátításnak nem minősülő tulajdoni korlátozás alaptörvény-ellenessége a vizsgált esetben nem állapítható meg. Az Alaptörvény N) cikke alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti (amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány a felelős) {pl. 3266/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]}. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat: ha az állam egy, a helyi közügyek vitele körébe tartozó önkormányzati közfeladatot (adóztatás) részben (a különleges gazdasági övezet tekintetében) átad egy másik önkormányzatnak úgy, hogy ezzel a közfeladatot átadó önkormányzat folyó évi költségvetésében hiány keletkezik, ez a hiány (bevételi oldalon mutatkozó forráskiesés) nem lehet olyan nagyságú, amely már ellehetetleníti az önkormányzat helyi közügyek körébe tartozó feladatainak az ellátását. [...] Olyan, az állam által a helyi önkormányzat éves költségvetését (annak bevételi oldalát) érintő forráscsökkentésre azonban, amely ellehetetleníti az önkormányzati közfeladatok ellátását, alkotmányosan nincs mód, mivel ezzel kiüresednének a helyi önkormányzatok Alaptörvény 32. cikkében szereplő és alkotmányosan védett hatáskörei.” {Indokolás [172]–[173]}

⁵¹ 8/2021. (III. 2.) AB határozat rendelkező rész 1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.

Az Alkotmánybíróság határozatával összefüggésben idézhető Varga Ádám tanulmánya, miszerint az Alkotmánybíróság önkormányzatok jogvédelmével kapcsolatos gyakorlata⁵² az elmúlt években csak nagyon lassan kezdett kirajzolódni és nem olvasható ki belőle egyértelmű fejlődési görbe. Ugyanakkor álláspontja szerint ezen döntéssel a testület „[t]ovább cizellálta a kiüresítési mércét, kiemelve, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése nem tekinthető alapjognak (de a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jog), így korlátozni nem a szükségesség-arányosság teszt szerint lehet.”⁵³

A tárgyalat jogirodalmi kritikák kapcsán indokolt utalni Domokos Lászlónak, az Állami Számvevőszék korábbi elnökének N) cikkel összefüggésben kifejtett értelmezésére, amelyet bár nem kritikai éllel és nem kifejezetten az Alkotmánybíróság mozgásterében vonatkozásában fogalmazott meg, ugyanakkor nem mond ellent a bemutatott aggályoknak. Megfogalmazásában az Alaptörvény N) cikke azt jelenti, hogy „[...] Magyarország központi költségvetésének kiegyensúlyozottsága, a költségvetés hosszabttávú fenntarthatósága olyan alkotmányos alapkövetelménnyé vált, ami jogi értelemben is összemérhető az egyéb alkotmányos jogokkal és kötelezettségekkel.”⁵⁴

A 2. pontban részletesen kifejtettek szerint lényegileg hasonló álláspontot képviselt az Alaptörvény előkészítéséért felelős Szájer József (az alkotmányozás folyamatát áttekintő beszélgetések során), amelynek magja szerint a gazda-

⁵² Érdemes ehelyütt utalni Berkes Lilla és Csink Lóránt közös tanulmányára, miszerint a korábbi Alkotmány – az Alaptörvénnyel tartalmilag megegyezően – írta elő, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Amennyiben tehát az önkormányzati rendelet törvénybe ütközött, az Alkotmányt is megsértette (az ugyanis kimondta, hogy nem ütközhet törvénybe). Az Alaptörvény ezt nem követte, a normahierarchia sérelme miatt az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát a bírósághoz telepítette, megmaradt azonban az önkormányzati rendeletek felülvizsgálhatósága az Alkotmánybíróságnál, ha az nem magasabb szintű jogszabályba, hanem alapjogba ütközik. Ld. BERKES LILLA – CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolatrendszere. In: *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 3. Alkotmányjogi panasz: az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 328. Megemlíthető továbbá, hogy míg az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszok a helyi önkormányzatok számára továbbra is rendelkezésre állnak, mindez az Abtv. 27. § módosított (2) bekezdése vonatkozásában (a közhatalmat gyakorló indítványozói lehetőség megszüntetése) az Alkotmánybíróság kirajzolódó gyakorlatára is tekintettel már nem biztosított {ld. 3200/2024. (V. 31.) AB végzés, Indokolás [11]-[22]}, legalábbis azon esetekben biztosan, amikor helyi önkormányzat fellépése közvetlen kötődő a közhatalmi jogosítványaihoz.

⁵³ VARGA ÁDÁM: Van-e jelentősége a helyi önkormányzathoz való jog alapjokként tételezésének? *Alkotmánybírósági Szemle*, 2021/1. 8. <https://tinyurl.com/4wapsvmc>

⁵⁴ DOMOKOS LÁSZLÓ: Az Állami Számvevőszék a közpénzek alkotmányos öre (2021. november 4.): „10 éves az Alaptörvény” konferencia - online konferencia az Alaptörvény elfogadásának 10. évfordulója alkalmából. Állami Számvevőszék, 2021. 17. <https://tinyurl.com/3bbmdbl2>

sági realitások nem hagyhatóak figyelmen kívül. Hasonlóan említhető Gulyás Gergely álláspontja, miszerint

„[a] fenntartható gazdálkodás csak egy értelmezési keret, amit egyébként például az Alkotmánybíróság eddig is többnyire figyelembe vett. Tudomásul kell venni, hogy a központi költségvetés helyzete mindenkit érint: az állam bizonyos juttatásokat azért tud kifizetni, mert nincs csődben. Az Alkotmánybíróság ezt szokta vizsgálni, így ez egy jogszabály megsemmisítésének időpontjában is megjelenhet, amikor nem visszamenőleges hatállyal, hanem jövőre nézve semmisít meg valamely rendelkezést a testület. Más területen is felfedezhető az alkotmánybírói gyakorlatban a gazdasági korlátok figyelembevétele. Amikor a testület úgy foglal állást a korábbi alkotmányban rögzített »legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog« értelmezésekor, hogy a »legmagasabb szintű« jelző nem jelent semmit, mivel az egészségügyi ellátás minősége az ország gazdasági teljesítőképességétől függ, akkor az AB értelmezése gyakorlatilag a gazdasági realitásokra tekintettel felülírja az alkotmányt. Valójában a testület az elvont jogi fogalom és a realitás közül – helyesen – az utóbbit választja, mert ha a tudomány mai állása alapján elérhető legmagasabb szintű ellátást kérnénk számon valamennyi magyar egészségügyi ellátó intézményen, akkor jó néhányat alkotmányellenesség miatt be kellene zárni.”⁵⁵

Kiemelendő ugyanakkor, miszerint Stumpf István nem osztja azt az álláspontot, hogy az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdése felhatalmazás arra nézve, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kellene hajolnia a megszorító gazdasági célú norma alkotmányossági vizsgálata során a jogalkotói döntés előtt. Álláspontja szerint éppen ellenkezőleg arra kötelezi az Alaptörvény az Alkotmánybíróságot és más állami szerveket, hogy hatásköreik gyakorlása során az ott meghatározott alapelvet figyelembe véve járjanak el. Éppen emiatt tartja az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésében meghatározott kötelezettséget az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdéseiben foglaltakkal (az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásával) ellentétben állónak, mivel utóbbi bekezdések az előbbi kötelezettség teljesítését

⁵⁵ ABLONCZY i. m. 78.

korlátozzák, adott esetben ellehetetlenítik.⁵⁶ Ezzel összefüggésben idézhető ismételten Tilk Péter tanulmánya, amely szerint az N) cikk szerinti elvárás – az Alkotmánybíróság esetében éppen a hatásköri korlátozás miatt – lesz gyakran végrehajthatatlan.⁵⁷ Álláspontom szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság hatáskör korlátozásán keresztül az alkotmányozó – az államadósság mutató 50% alatti szint eléréseig – valójában garantálta az N) cikk (3) bekezdésében foglaltakat, hiszen a költségvetési gazdálkodással összefüggő fontosabb törvényeket a testület bizonyos eljárásokban (bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz, utólagos normakontroll), releváns alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben eleve nem vizsgálhatja, azaz az abban foglaltakat kénytelen tiszteletben tartani [és utólag sem vizsgálhatja felül – ld. 37. cikk (5) bekezdés].

Összegezve az N) cikk, mint értelmezési szabály megítélése kapcsán valójában két álláspont látszik kirajzolódni: az egyik szerint a szabályozás aggályos elsődlegesen az Alkotmánybíróságra tekintettel, mivel a testület eljárása során a gazdasági szempontok túlzó priorizálásához vezethet. A másik szempont ugyanakkor nem a priorizálás megjelenését vitatja, hanem azt a gazdasági realitásokra figyelemmel egyenesen szükségesnek tartja. A priorizálás szükségessége azonban végső soron az egyes alkotmányos szervekkel szembeni bizalmatlanságra mutat rá. Kétségtelen azonban, hogy ez a fajta bizalmatlanság tetten érhető a helyi önkormányzatok és a Kormány hitelfelvételére vonatkozó, az Országgyűlés számára az államadósság mutató kötelező csökkentését előíró és a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását bevezető rendelkezésekben is. Erre tekintettel a bemutatottak szerint ezen rendelkezéseket megalapozó Alaptörvény N) cikke értelmezhető akár a költségvetési gazdálkodás iránti bizalmatlanság elveként is.

3.3. Az N) cikk, mint a közpénzügyi hatalom megosztásának rendező elve

A kifejtettekre tekintettel az Alaptörvény N) cikke megalapozottan tekinthető a közpénzekről szóló fejezethez kapcsolódó, az abban foglalt rendelkezések alapelvi megalapozásának. Bemutatásra került továbbá, hogy az N) cikk (3) bekezdése a gazdasági realitások Alkotmánybíróság általi figyelembe mentén

⁵⁶ STUMPF István: A tulajdonkorlátozás alkotmánybírói megítélése. In: SMUK Péter (szerk.). *Demokrácia – Piacgazdaság – Hatalommegosztás: Democracy – Market Economy – Separation of Powers*. Budapest, Gondolat, 2017. 20.

⁵⁷ TILK i. m. 24.

egy megosztó/szükséges értelemezési szabálynak is felfogható. Ezen megközelítéseken túl felvethető azonban, hogy az N) cikk mennyiben tekinthető a C) cikk (1) bekezdéssel párhuzamos, ahhoz képest speciális rendelkezésnek.

Csink Lóránt szerint amíg Európában a jogállamiságot szokás általában az alkotmány vezérelvének tekinteni, addig az Egyesült Államokban a hatalmi ágak elválasztása az államszervezeti kérdések rendező elve. Európában, bár mindegyik állam alkalmazza, ugyanakkor csupán pár alkotmány nevesíti a hatalmi ágak elválasztását, megjegyzi ezzel összefüggésben, hogy ezt az elvet az Alkotmánybíróság is a jogállamiság elvéből vezette le.⁵⁸ Ehhez képest az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése rögzítette, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A kapcsolódó indokolás szerint „[a]z Alaptörvény az alkotmányos alapelvek között határozza meg a hatalom-megosztás elvét, amelyen az Alaptörvény nyugszik. Ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködési kötelezettségét.”

Csink megítélésben – a már hivatkozottak szerint – az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdése egy bizalmatlanságot sugalmazó alapelv, amelynek hézagkitöltő, a jogértelmezést segítő szerepe lehet.⁵⁹ Erre tekintettel felmerülhet továbbá, hogy az alkotmányozó – a jelen tanulmányban bemutatott megközelítéseken túlmutatóan – valójában a C) cikk (1) bekezdésének rögzítése mellett, az Alaptörvény N) cikkét a közpénzügyi hatalommegosztás speciális rendező elveként irányozta elő, amelyre nemcsak e rendelkezésnek – a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágakra utaló – indokolása, hanem az alkotmányozás előkészítéséért felelősek bemutatott álláspontjai is engednek következtetni. Álláspontom szerint ezt támasztja alá továbbá az Alapvetés rendelkezéseitől szokatlan, kifejezetten intézményi vonatkozásokat rögzítő N) cikk (2)–(3) bekezdései, amelyek tartalma a kifejtettek szerint valójában az Alaptörvény többi rendelkezéseiből fakadóan is következne.

4. Összegzés

A bemutatottak alapján látható, hogy mind a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó három elv, mind a kapcsolódóan előirányzott intézményi viszonyulások visszatérően ténylegesen megjelennek és kibontásra kerülnek az Alaptörvény

⁵⁸ CSINK i. m. 25.

⁵⁹ Uo. 26.

egyres rendelkezésein keresztül, különösen az államadósság fókuszált közpénzekről szóló fejezetben. Ennek megfelelően a C) cikk (1) bekezdéséhez fűzött, a tanulmány 3.3. pontjában idézett indokolás első mondata az N) cikk vonatkozásában akár „átírható” lenne oly módon, hogy: az Alaptörvény az alkotmányos alapelvek között határozza meg a költségvetési gazdálkodás elveit, amelyen az Alaptörvény közpénzekről szóló fejezete nyugszik.

A kifejtettek alapján az Alaptörvény közpénzügyi vonatkozású rendelkezéseire tekintettel megállapítható, hogy az alkotmányozó az államháztartási stabilitást olyan társadalmi/gazdasági alapszükségletként kezeli, amely az állami működés origója és garanciája. Ennek adott esetben aggályos jellegét vizsgáltam az N) cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódó jogirodalmi álláspontokon keresztül.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntései mentén látható, hogy a kritikák nem alaptalanok. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az Alaptörvény közpénzügyi bizalmatlanságot tükröző rendelkezései a felelőtlen fiskális politikára adott reakciónak is tekinthetőek. Ahogy az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság hatáskör korlátozásán keresztül az alkotmányozó – az államadósság mutató 50% alatti szint eléréséig – valójában garantálta az N) cikk (3) bekezdésében foglaltakat. A tanulmányban hivatkozott, tárgykört érintő Alaptörvény módosítások [ld. 37. cikk (5) bekezdés, 37. cikk (7) bekezdés, 39. cikk (3) bekezdés] egyben rávilágítanak a közpénzügyi vonatkozású kérdéskörök alaptörvényi részletezésére, bővítésére.

A jogirodalomban ismert megközelítésekre figyelemmel és azok alapján végül igyekeztem alátámasztani, hogy az Alaptörvény N) cikke – a C) cikk (1) bekezdéséhez képest – értelmezhető speciális, a közpénzügyi hatalom megosztására vonatkozó rendező elvként is, továbbá a költségvetési gazdálkodás iránti bizalmatlanság elvként is.

A MŰ EGYSÉGÉNEK VÉDELME ÉS IDÉZÉS A KÉPZŐMŰVÉSZETI ALKOTÁSOK ESETÉN

SÁRDI Orsolya*

A mű egységének védelme a szerzőt megillető személyiségi jogok része. Biztosítani hivatott a szerző és a mű közötti szoros kapcsolatot, miszerint a mű egyedi, a szerző személyiségétől nem elválasztható gondolat kifejezés. Ezzel szemben az idézés a szerzővel szemben bárkit – a törvényi keretek betartásával – megillető szabad felhasználás lehetősége. Látszólag ez a két intézmény egymástól nagyon távol helyezkedik el, kiütözik a vagyoni és személyhez fűződő jogok kettősége esetükben, valójában ugyanakkor a mű integritásának a védelme és az idézés egymást kiegészítik. Előbbi hivatott biztosítani, hogy még a szabad felhasználás esetén is a szerző személyhez fűződő jogai, az alkotás szellemi egysége ne sérüljenek. Bármilyen, a szerzői jog által védett műtípus esetén, így képzőművészeti alkotások esetén is. A képzőművészeti alkotások esetén a mű egysége általában érzékenyebb a módosításokra, átalakításokra, felhasználásokra, a mű egységének sérelme kisebb átalakítások, módosítások nyomán is megállapítható, így idézésük során a helyes eljárás különösen fontos lehet. Ezért jelen tanulmányban megkíséreljük körbejárni, hogy kifejezetten a képzőművészeti alkotások esetén a mű integritásának a védelme, illetve az idézés hogyan valósulhat meg, illetve az ismert – nemzetközi és hazai – joggyakorlat hogyan kezeli ezeket a témákat jelenleg.

1. A mű egységének védelme

A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztj.) 13. § rendelkezése a mű egységének védelmét hivatott biztosítani, mikor a szerző

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

személyhez fűződő jogának sérelmeként definiálja a szerző művének a becsületére vagy jóhírnevére sérelmes mindenfajta eltorzítását, megcsonkítását, megváltoztatását és a művel kapcsolatos más ilyen jellegű visszaélést. A mű egységének védelme abból a méltányolható szerzői igényből indul ki, hogy a „szerző jogos érdeke, hogy maga döntsön arról, hogy a mű a maga egyediségében – egyéni, vagyis a szerző személyiségét tükröző, így a szerzőtől elválaszthatatlan gondolat kifejtés – miként maradjon a közönség előtt.”¹ A hazai bírói gyakorlat is egységes a tekintetben, hogy a mű egységének védelme nem kizárólag a fizikai egységének védelmére, hanem szellemiségének, mondanivalójának sértetlenségére is vonatkozik.² És éppen ettől a védendő szellemiségtől, mondandótól lesz a megítélése nagyon nehéz: azt, hogy az egyes szerzők jó hírneve mely ponton sérül, vagy a szerző szándékától eltérő, némileg módosított felhasználás, hol éri el a szerző becsületének, jó hírnevének sérelmét, egyedileg, esetről-esetre változik. Nem véletlen, hogy Faludi Gábor bár némileg eltérő tényállás mellett, melynek részletezésére a későbbiekben kitérünk, egy 2011-es – Boytha György munkássága előtt tisztelgő – tanulmányában³ a szerzői mű egységének védelmére a legbonyolultabb szerzői személyhez fűződő jogként hivatkozott. Értékelése szerint a vonatkozó nemzetközi szabály többféleképpen értelmezhető volta, tényállásilag összetett jellege, szoros összefüggése „a jó hírnév, becsület általános polgári jogi védelmével, áttételesen a magánszféra alkotmányos védelmével” együttesen eredményezi a jogintézmény megítélésének bonyolultságát.

Sápi Edit *Mennyire egységes a mű egységének védelme?*⁴ című tanulmányában foglaltakkal egyet értve a mű egységének védelmét deklaráló szabály kevésbé szembetűnő védelmet biztosít a szerzők számára – szemben a névfeltüntetéshez való joggal –, ugyanakkor számos értelmezési kérdést vet fel. A felmerülő értelmezési kérdéseket a bírói gyakorlat tükrében Gyertyánfy Péter is taglalta 2012-ben,⁵ rámutatva, hogy a jogszabályi megfogalmazás lehetővé tesz egy szigorúbb értelmezést, mely szerint a mű integritása csak akkor sérül, ha a műben bekövetkező csonkítás, változás egyben a szerző becsületére vagy

¹ GYERTYÁNFY Péter–LEGEZA Dénes (szerk.): *Nagykommentár a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2024., Sztj. 13. §-ához fűzött kommentár.

² Pl. Fővárosi Ítéletábla Pf. 20.614/2015/6. számú határozata szerint.

³ FALUDI Gábor: A szerzői mű egysége védelmének egyes kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, 2011/5. 163.

⁴ SÁPI Edit: Mennyire egységes a mű egységének védelme? *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. 169.

⁵ GYERTYÁNFY Péter: A szerzői jog bírói gyakorlata 2006-tól: A védelem tárgya és a mű egysége. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 7. 2012/4. 45.

hírnevére is sérelmes, illetve egy megengedőbb – a szerzők szempontjából magasabb védelmi szintet megteremtő – értelmezést is, mely szerint a mű integritásának sérelméhez „a szerzőt a művéhez kapcsoló egyéni-eredeti belső viszony lényeges megsértése (a mű eltorzítása, megcsonkítása) is elegendő”.

A szerzői jogról szóló 1969. évi III. törvény 10. § rendelkezése a műveket általában bármilyen jogosulatlan megváltoztatástól vagy felhasználástól védte. Az Szjt. hatályba lépésével ugyanakkor a magyar jog visszatért az irodalmi és művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-i Berni Egyezmény Párizsi szerződéssel felülvizsgált (1971. július 24.) 6^{bis} cikke rendelkezéséhez, mely nem általában, a szerzői mű bármilyen jogosulatlan módosítását, hanem a mű mindenfajta eltorzítását, megcsonkítását vagy más olyan megváltoztatását vagy megcsorbítását, amely a szerző becsületére vagy hírnevére sérelmes, tekintette jogsértőnek. A mondat megfogalmazása ugyan nem volt egyértelmű – 2013-ban a törvényszöveg ismételt módosítása vált indokolttá –, ennek ellenére a bíró gyakorlat többségében egységes volt: a jogsértés megállapításának nem minden esetben előfeltétele a szerző becsületének, jó hírvének sérelme, csak a kisebb beavatkozások esetén. Tanulmányában⁶ Tomasovszky Edit is megerősíti – hivatkozva Pogácsás Anettre –, hogy a magyar joggyakorlat a két esetkört elkülönítetten kezeli: közvetlen beavatkozásként tekint a művet ért valamennyi módosításra, torzításra, változtatásra, közvetett beavatkozásként pedig a szerző becsületére, jóhírnevére sérelmes módosításokra.

Az integritás védelme körében a jogszabály 2021-ben ismét változott. Gyertyánfy véleménye szerint a védelmet csökkentő módon. A törvény szövege szerint ugyanis a „szerző személyhez fűződő jogát sérti művének a becsületére vagy jóhírnevére sérelmes mindenfajta eltorzítása, megcsonkítása, megváltoztatása és a művel kapcsolatos más ilyen jellegű visszaélés.” Ez a megfogalmazás a mű integritásának sérelmét jelenti, mely – Gyertyánfy szerint – egy objektív külső mércéhez, a jó hírnév, becsület sérelméhez kötött, ugyanakkor éppen a szerző és a mű szellemi kapcsolatára figyelemmel az egyes szerzők különböző mértékben lehetnek érzékenyek, eltérő mértékű módosításnál is érezhetik szerzői jogaik megsértését, a bírói jogalkalmazásra helyezve a feladatot, az egyensúly helyreállítása érdekében.

⁶ TOMASOVSKY Edit: Szócikkek az IJOTEN Internetes jogtudományi enciklopédia Szerzői jog és iparjogvédelem rovatából – Személyhez fűződő jogok a szerzői jogban. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2024/1. 106.

A jó hírnév és becsület sérelme, mint ahogyan arra Grad-Gyenge Anikó és Tímár Adrienn utal,⁷ a polgári jogi szabályokon alapszik, mely alapok vizsgálata szerzői jogi jogviták esetén sem mellőzhető. A jogalkalmazás során ezért mindenképpen vizsgálni szükséges, hogy – adott esetben a szerzői jogi – jogsértés az egyén társadalmi megítélésének hátrányos befolyásolására alkalmas-e, a véleménynyilvánítás indokolatlanul bántó-e figyelembe véve kifejezőmódját is. A hazai gyakorlat alapján a mű integritásának sérelmét jelentheti, ha a mű környezetét méltatlan módon megváltoztatják, vagy áthelyezésre kerül,⁸ esetleg, ha a művel kapcsolatos állagmegóvásnak a tulajdonos nem tesz megfelelően eleget. A bíróság ugyanakkor nem látta megállapíthatónak a szerzői jogi jogsértést egy olyan esetben, amikor a művész által készített nagy méretű belső mozaikfalburkolat – mint nem szabadban kiállított műtárgy, iparművészeti alkotás –, mely dekorációs célokat szolgált, a műnek otthont adó színház belső tereinek felújítása során gipszkartonnal eltakarásra került.⁹ Mind az első, mind a másodfokú bíróság kiemelte döntésében, hogy – irányadónak tekintve a Legfelsőbb Bíróság EBH2005.1201 számú döntésében foglaltakat – a „szerzői jog gyakorlása nem ütközhet össze a tulajdonosnak – a Ptk. 99. §-ában biztosított – a dolog célszerű és zavartalan használatához fűződő dologi jogával. A tulajdonost megilleti az a jogosultság, hogy a tulajdonában álló épületet – ha annak igénye, illetve szükségessége a részéről felmerül – átépítse (annak építészeti kialakítását, rendeltetését stb.-t megváltoztassa) vagy akár elbontsa azt”.

Fentiek alapján Sápival egyet értve, a mű típusa befolyásolhatja, hogy a mű integritásának védelme a gyakorlatban miként érvényesülhet. Vannak műtípusok, melyek esetén kisebb mértékű módosítás, változtatás is a mű integritásának sérelmét jelentheti. Zeneművek esetén a Szerzői Jogi Szakértői Testület (a továbbiakban: SZJSZT) egy szakértői véleményében például rámutatott arra, hogy a „mű dalszövegének jelentős átírása, ráadásul az eredeti gondolatiságtól ilyen távol álló módon, egyértelműen a mű csonkításának minősül, és mint ilyen, a zeneszerző és a szövegíró személyhez fűződő jogát sérti.”¹⁰ Szintén a mű integritásának sérelmét vélte felfedezni a bíróság egy olyan esetben, mikor

⁷ GRAD-GYENGE Anikó – TÍMÁR Adrienn: *Képzőművészet szerzői jogi lencsén át*. Budapest, Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet, 2022. 40. <https://vmek.oszk.hu/24700/24739/24739.pdf>

⁸ Pest Megyei Bíróság P. 23.377/2009/34. számú határozata szerint. A perbeli esetben az 1970-es években készített felszabadítási emlékművet áthelyezték a parkon belül, annak szélére, mely szakvéleményekkel alátámasztottan az Szjt. 13. § rendelkezésének sérelmét eredményezte.

⁹ Fővárosi Törvényszék P. 23.692/2020/5. számú döntése, illetve a Fővárosi Ítéletábra Pf. 20.559/2021/5. számú döntése.

¹⁰ SZJSZT 2/2013. sz. ügyben hozott szakvéleménye. <http://bit.ly/3z6Q02a>

egy opera esetén, melynek integráns része volt egy prológos, az átdolgozás során azt a műből kihagyták.¹¹

A hazai joggyakorlat a mű integritása kapcsán a képzőművészeti alkotások körében jelentős részben köztéri szobrokhoz kapcsolódik, de a döntések lényegét ettől függetlenül más képzőművészeti ágak alkotásaira is lehetséges adaptálni. Lehetséges, ugyanakkor e téren a művészek, főleg a kortárs, *street art* művészek és művészetük hazai elismerésének van hova fejlődnie. 2008-ban Sugár János kortárs művészt a „*Wash your dirty money with my art*” stencil köztéri elhelyezéséért rongálásért a bíróság elmarasztalta – első fokon öt hónap szabadságvesztésre ítélve, végrehajtását két évre felfüggesztve – és jelentős mértékű pénzbírság megfizetésére kötelezte. A feliratot stencillel készült graffiti formájában az azóta bezárt VAM Design Center homlokzatának lábazatára, és az állami forrásokkal működő Kogart galéria előtti járdára helyezte el a művész. Az eset különös érdekességét az adja, hogy Sugár alkotása önálló festményként a Múcsarnokban kiállításra került ugyanabban az időben Dirty Money címmel. Később pedig a műnek – kiegészítve a bírósági döntés kivonatával – a Ludwig Múzeum is otthont adott egy kortárs kiállítás keretében.

Az eset jól rávilágít arra, hogy a képzőművészeti, modern művészeti (utcai) alkotás műként történő elismerése is kérdéses lehet hazánkban, az elhelyezés helyétől, épülettulajdonos álláspontjától függően büntető tényállás megvalósítását eredményezi, holott művészeti értéke, mondanivalója lehet. A magyar büntetőbíróságok döntéseit olvasva az az egyértelmű kép rajzolódik ki, hogy a falfrakák elhelyezésével a művészek az ábrázolás tartalmától, céljától, mibenlététől függetlenül rongálást valósíthatnak meg önmagukban azáltal, hogy azok az épület tulajdonosának engedélye nélkül kerülnek elhelyezésre, megváltoztatva az épület eredeti állapotát, mely csak vagyoni ráfordítással állítható vissza.¹² Ez

¹¹ SZJSZT 06/2019. számú ügyben hozott szakvéleménye. <https://bit.ly/3z5t9Ep>

¹² Kúria Bfv.398/2016/9. számú döntésének I. elvi tartalma:

I. A falfraka elhelyezésével elkövetett, szabálysértési értékhatárt meg nem haladó kárt okozó rongálás akkor tényállásszerű, ha az azzal érintett felület olyan végleges építmény része, amely állagsérelem nélkül nem távolítható el, ezért a védett dolog (pl. emlékmű) védőanyagára (védőfóliára, védőponyvára stb.) festékszóróval, filctollal vagy bármilyen más felületképző anyaggal létrehozott, a vagyontárgy rendeltetészerű használatához nem szükséges képi, grafikus vagy szöveges felületbevonat bűncselekményt nem valósít meg.

Kúria 4/2022.JEH jogegységi határozata:

1. A falfrakán értendő felületbevonat elhelyezése alapvetően a támadott idegen vagyontárgy külső megjelenésének háborítatlanságához fűződő érdek védelme szempontjából képez büntetendő magatartást. 2. A falfraka elhelyezésével elkövetett rongálás tényállásszerű, ha az elkövető az elkövetési tárgy, így bármely köz- vagy magántulajdonban lévő idegen vagyontárgy – azaz pénzben kifejezhető értékű ingó vagy ingatlan dolog – felületén, a tulajdonos vagy vagyonkezelésre jogosult engedélye nélkül hoz létre változtatást, így például jelet, ábrát vagy

a körülmény nem csak szabálysértési, büntetőjogi kockázatot hordoz magában, a tulajdonosok részéről kártérítési igény is felmerülhet. A tulajdon védelme szempontjából ez teljesen megérthető, ugyanakkor eleve műként elismert alkotások esetén – melyek adott esetben kiállításra is kerültek – igen visszaszálló helyzetet eredményez: a jog egyik ága nem ismeri el, sőt adott esetben bünteti a művészt, míg a jog egy másik ága ugyanazt az alkotást szerzőjével együtt védelemben részesíti. Ahogy ezt munkájukban Kiss Zoltán Károly és Kiss Dóra Bernadett¹³ megfogalmazzák: az utcai művészet a szerzői jog határterülete, a szerzők a köz- illetve magántulajdonnal fennálló érdekkonfliktus miatt szerzői jogukat csak korlátozottan gyakorolhatják, személyük továbbá sok esetben a szabálysértési, büntetőjogi fenyegetettség miatt rejtve marad, mely szintén a joggyakorlást nehezíti.

A mű egységének védelme körében nemzetközi szintéren jóval több, különböző művészeti ágakra kiterjedő döntéseket is találhatunk. Grad-Gyenge és Tímár aláhúzzák ugyan, hogy általában a szerzői jogi védelem a mű elpusztításának megakadályozására nem alkalmas, ugyanakkor az Egyesült Államokban a „5Pointz” ügyben az illetékes bíróság jelentős kártérítést ítélt meg graffitiművészeknek, mivel a tulajdonos a művészek által használt falat előzetes figyelmeztetés nélkül festette fehérre.

A mű egységének kérdése izgalmas lehet a modern képzőművészet azon ágai esetén, melyek nem szokványos médiumokat használnak, egyedi, nem megismételhető performanszokat mutatnak be, vagy a legújabb technológiára építenek. Ebben a körben Németországban az 2010-es évek elején erősen vitatott döntés született a Beuys-Tischer ügyben. A Joseph Beuys legnagyobb gyűjteményét őrző Museum Schloss Moyland számára a Langericht Düsseldorf megtiltotta, hogy a művész 1964-es, a ZDF közszolgálati televízió által élőben közvetített *Das Schweigen von Marcel Duchamp wird überbewertet* című

feliratot helyez el [Btk. 371. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont] alpont]. 3. A falfirka elhelyezése nem önálló elkövetési magatartás, hanem az elkövetés olyan módja, amelyet a törvény minősített esetként szabályoz, és amelynek a rongálás – egyébként a károkozás mértékéhez igazodó – minősítése kapcsán tulajdonít jelentőséget. A falfirka esetében közömbös a vagyontárgyra felvitt ábrázolás tartalma, mibenléte, célja, önmagában a vagyontárgy felületén való elhelyezés ténye képez minősített esetet. 4. A firkálással, felfestéssel (lefestés), szennyezéssel (leöntés) elkövetett felületmegváltoztatás, a vagyontárgy állapotának megváltoztatása is állagsérelem, így a dologrongálás fogalma alá tartozik, mert megváltoztatja az eredeti felület megjelenését, és az eredeti állapot helyreállítása csak anyagi ráfordítás árán lehetséges. Ebben az esetben az eredeti állapot helyreállításának költsége a rongálással okozott kár [Btk. 371. § (1) bekezdés, (7) bekezdés, 459. § (1) bekezdés 16. pont].

¹³ Kiss Zoltán Károly – Kiss Dóra Bernadett: A vizuális művészetek és a jog – 1. A képzőművészet szabályozása. Budapest, Médiaudományi Intézet, 2019. 87.
<https://nmhh.hu/dokumentum/208851/MK37web.pdf>

performanszáról a Manfred Tischer által készített 19 képből álló fotósorozatot kiállítsa. Az ügyben döntést hozó Prof. Wilhelm Berneke álláspontja szerint a Tischer által készített képek az eredeti mű megengedhetetlen deformációi, melyek sértik a műhöz kapcsolódó szerzői jogokat.¹⁴

Hasonlóan izgalmas lehet a mű integritásának védelme a *land art*, *earth art* irányzatok nyomán előálló alkotások esetén. Ezen művek a természeti környezet formavilágát, kellékeit felhasználó nagy kiterjedésű szabadtéri alkotások. Az egyik legismertebb e körben talán Robert Smithson *Spiral Jetty* című alkotása. Az ilyen típusú alkotásokkal kapcsolatban az Amerikai Egyesült Államokban éppen azok műként értékelhető jellege a kérdéses. Xiyin Tang e körben két érdekes jogesetet emel ki 2014-es munkájában.¹⁵ Egyrészt a Phillips v. Pembroke Real Estate ügyet, másrészt a Kelley v. Chicago Park District ügyet. A Philips ügy tárgya a David Phillips által a Boston's Eastport Parknak készített gránit kőegyüttes volt. A szobrok csillagjegyeket és tengeri állatokat ábrázoltak, visszatükrözve a bostoni kikötő mentén elhelyezkedő köveket. A szobrok egy részét 2003-ban a Pembroke Real Estate a parkon kívülre helyezte. Philips a Visual Artists Rights Act of 1990-re (a továbbiakban: VARA) alapozva pert indított, mivel álláspontja szerint az integritás joga sérült az áthelyezéssel: munkája szerves részét képezi az Eastport Park maga, beleértve a gránitutakat és a Boston kikötőjének tengerfalait. A bíróság – Tang kritikája szerint – ahelyett, hogy deklarálta volna, hogy a mű integritása az áthelyezéssel nem sérült, lévén, hogy a szobrok maguk sértetlenek, rögzítette, hogy a VARA hatálya alá tartozó helyspecifikus alkotások nem részesülnek védelemben, az érvelést arra helyezve ki, hogy a nyilvánosan kiállított alkotások esetén a megvilágítás módosítása, áthelyezés nem tekinthető megcsonkításnak, módosításnak. A bíróság a VARA-ra alapított védelmet végül megtagadta Philips művétől. A Kelley ügy tárgya a Chapman Kelley által az 1980-as években készített Wildflower Works elnevezésű chicagói vadvirágos kert volt, mely nagyméretű, elliptikus virágágyásokból állt, őshonos vadvirágokkal, kavics- és acélszegélyekkel. A 2000-es évek elején a kert romlása miatt a városvezetés a módosítás mellett döntött: az ültetési anyagok megváltoztatása mellett méretét jelentősen csökkentették és téglalap alakúra módosították. Chapman a VARA-ra alapítva pert indított, azt állítva, hogy a város jogosulatlanul módosította és megcsonkította munkáját. A bíróság úgy foglalt állást: ahhoz, hogy a szerző személyhez fűződő jogai

¹⁴ Artists' Books and Multiples: New Ruling in Beuys performance photography case. *Artists' Books and Multiples Blogspot*, 2013. 05. 31. <https://tinyurl.com/3ety3zjx>

¹⁵ Xiyin TANG: Copyright in the Expanded Field. *Hofstra Law Review*, vol. 42., iss. 3., 2014. 951–956. <https://tinyurl.com/bde5cnfk>

(*moral-rights*) védelemben részesüljenek, nem elegendő, ha az alkotás szobor vagy festmény hatását kelti, ténylegesen annak is kell lennie. Elkerülendő ugyanakkor, hogy pontosan meg kelljen határozni, hogy milyen ismérvek szükségesek egy-egy alkotástípus védelmének elismeréséhez, a szerzői jogi védelmet egy sokkal általánosabb alapon tagadta meg, nevesül, hogy egy élő kertből hiányzik az a fajta szerzőség és stabil rögzítés, amely általában a szerzői jogok támogathatóságához szükségesek. Nevesül, a kert nagy része a természetnek és nem az alkotónak köszönheti formáját, a kert nem rögzített alkotóelemei élnek, változnak. Összességében úgy döntött a bíróság, hogy előbbiekre figyelemmel a kert kapcsán Chapmannek szerzői joga nincs, így a mű integrálásához fűződő jog sem értelmezhető esetben.

Mint ahogyan az élet legtöbb szegmensében, úgy a művészet esetén sem lehet figyelmen kívül hagyni a digitalizáció térnyerésével kialakuló új művészeti irányzatokat. Ma már a művészetnek számos olyan része van, mely a digitális technológiát kisebb-nagyobb mértékben használja: az egyszerűbb digitális eszközöktől, programoktól, az ún. NFT-ken (*non-fungible token*ek, azaz nem helyettesíthető tokenek, mely blokklánc alapú technológia segítségével biztosítja az általa reprezentált dolog egyediségét) keresztül, egészen a mesterséges intelligencia felhasználásáig számos lehetőség adott a művészek részére. Mindettől függetlenül mind a művészek, mind a felhasználók számára, ugyanolyan fontos maradt, hogy a növekvő digitális világban alkotásaik egységét megőrizték.

A technológiai fejlődéssel párhuzamosan tehát nagy kérdés, hogy az integritás joga hogyan tudja úgy támogatni a digitális alkotások világában a szerzőket, hogy a kialakult szabályok ne kössék gúzsba a fejlődés lehetőségét, ne eredményezzenek túlszabályozottságot, ne vezessenek a jogintézmény kiüresedéséhez, ugyanakkor a szabályoknak erejük is legyen a tényleges védelem megteremtéséhez. Pogácsás Jacques de Werra-ra utalva kiemeli,¹⁶ hogy a digitális térben is fontos, hogy az integritás joga, ahol szükséges, egyszerre bírjon tényleges erővel, és az észszerűség követelményére figyelemmel a rugalmas jogalkalmazást lehetővé tegye, segítve, hogy a szerző az integritáshoz fűződő jogára visszaélészerűen ne hivatkozhasson. Egységes, a személyhez fűződő jogokra vonatkozó nemzetközi sztenderd – a TRIPs/WTO, a WIPO és az EU keretében tett erőfeszítések ellenére – nincs, minden esetben a nemzeti jogalkotó feladata a nemzeti szabály kialakítása. Ez önmagában lehet pozitív

¹⁶ POGÁCSÁS Anett: A digitális mű integritásvédelmének aktuális kérdései. In: GRAD-GYENGE Anikó – KABAI Eszter – MENYHÁRD Attila (szerk.): *Liber Amicorum – Studia G. Faludi Dedicata. Ünnepi tanulmányok Faludi Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018. 328. http://faludi65.hu/res/pdf/27_Pogacsas_Anett.pdf

– hiszen a területi, kulturális eltérések az egyes országok között indokolhatnak eltérő tartalmú részsabályokat – ugyanakkor megvan a veszélye, hogy nagyon töredezett szabályrendszer alakul ki a szerzők személyéhez fűződő joga körében. Mira T. Sundara Rajan már a 2000-es évek elején, a digitalizáció hajnalán arra a következtetésre jutott,¹⁷ hogy amennyiben a szerzők személyéhez fűződő jogai nem élveznek a vagyoni jogokkal azonos megítélés, védelmi szint alá – jelesül a nemzetközi gyakorlat eltolódott a vagyoni jogok védelme irányába – az a kulturális értékek elleni támadást is jelenti, az egységes nemzetközi jogi szabályozás a szerzői jogok egyébként szinte kizárólag kereskedelmi- és áruközpontúvá vált szabályozásába megújult kulturális fókuszhoz hozhatna.¹⁸

A digitális tartalmak tekintetében az USA-ban a már hivatkozott VARA az irányadó, mely ugyanakkor nagyon szűkre szabja a védelemben részesíthető alkotások körét. Meghatározása szerint vizuális alkotás az egy példányban létező festmény, rajz, nyomat, szobor, kiállítási céllal készült állókép, illetve a maximum 200 példányban készült előbbi alkotások, melyek a szerző aláírását, egyéb azonosító jelét viselik. Peter K. Yu rámutatott¹⁹, hogy a digitális alkotások a VARA megfogalmazását elavulttá teszik, például nem értelmezhető az álló fotókép, a kiállítási célra készült meghatározás, a 200 darabos példányszám, a szerző aláírása, a művek számozása. Mindezek mellett – egyet értve más szerzőkkel – leszögezi, hogy a digitális technológiák a művészek számára lehetőséget teremt, hogy munkáikat összevevessék az alapul fekvő művekkel, így a felhasználók akadálytalan lehetőséget is kapnak, hogy a szükséges módosításokat elvégezzék.

Utalva Pogácsás megállapítására, a szerzők védelme az USA-ban ugyan erősödik egyéb jogszabályok által, melyek a BUE 6^{bis} cikkének történő megfelelést szolgálják, azonban ezek eredményességének szakmai megítélése nem egyöntetűen pozitív. Pogácsás szerint Európában ezzel párhuzamosan az

¹⁷ Mira T. SUNDARA RAJAN: *Moral Rights and Copyright Harmonisation: Prospects for an „International Moral Right”*. Amsterdam, Free University, 2002. április 5. <https://bit.ly/4cmYctB>

¹⁸ SUNDARA RAJAN i. m. 9–10.: „On balance, it seems that the maintenance of a separate regime for the protection of moral rights, independent of the global trend towards copyright harmonisation, may produce more negative than positive results. When moral rights do not enjoy a status equal to that of economic rights of authorship, important cultural values fall under attack. Internationalising moral rights would allow them to keep pace with other aspects of copyright. Their presence in international copyright law could also bring a renewed cultural focus to a sphere of regulation that has become almost exclusively commercial and commodity-driven.”

¹⁹ Peter K. YU: *Moral rights 2.0*. *Texas A&M Law Review*, Vol. 1., N. 4. (2014) 873–900. <https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=lawreview>

alkotói szabadság jegyében éppen az integritás jogának szűkülésére mutatkozik igény, a mű egységébe történő beavatkozás körének bővülése mellett. Pogácsás rámutat, hogy bár a kontinentális törekvés a rendszer rugalmasabbá tétele, arról nincs szó, hogy digitális művek esetén a szerző-mű kapcsolatot ne látnák fenntartásra érdemesnek. Bár a szerző és a mű elválása egymástól „a digitális művek és felhasználások segítségével még látványosabb, ugyanakkor az egyszerűsödő, „automatizálódó” jogosítás és a vagyoni jogok gyakorlásának átrendeződése nem zárja ki az eredeti jogosult eszmei érdekeinek figyelembe vételét”.²⁰ Összességében Pogácsás véleménye szerint az integritás joga a digitális technológiák korában sem tekinthető idejét múltnak, sőt egyes szerzők épp a digitalizációban, a digitális technológia fejlődésében látják a joggyakorlás és -érvényesítés könnyítésére a lehetőséget.

2. Az idézés

Más szerzők műveiből gyakran idézünk. Például publikációk, előadások alkalmából, mint ahogyan tettük ezt jelen munkánk és az alapul fekvő előadás alkalmával is. Tehetjük mindezt a szerző engedélye nélkül a jogszabályi keretek között: cél által indokolt terjedelem, az eredetihez hű felhasználás és a név- és forrásfeltüntetés követelményének érvényesülése mellett. Ezt a lehetőséget az Szjt. 34. § és 34/A. § rendelkezése biztosítja bárki számára.

Az idézés tehát nem más, mint egy mű részletének külön engedély nélküli, szabad átvétele egy adott műben az eredetihez híven és meghatározott célból, a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével, a célnak megfelelő terjedelemben. Fontos, hogy a felhasználás a mű eredeti szellemiségéhez híven történjen, ami, mint ahogyan arra Grad-Gyenge és Tímár rámutatnak, mely „nem feltétlenül szó szerinti, de az eredeti tartalommal egyező felhasználást jelent.”²¹

Az idézés mint szabad felhasználás tehát lényegében a szerzők jogainak korlátozását jelenti. Ez a korlátozás ugyanakkor nem öncélú, társadalmi célja a tudományos fejlődés előmozdítása, az alkotótevékenység megkönnyítése, vélemények szabad áramlásának lehetővé tétele.

Az idézés jogi hátterét a BUE és az InfoSoc-irányelv biztosítja.

²⁰ POGÁCSÁS i. m. 332–333.

²¹ GRAD-GYENGE-TÍMÁR i. m. 70.

Képzőművészeti, fotóművészeti, iparművészeti alkotások esetén a mű idézése a jogosult engedélyéhez volt kötve 2021. június 1-jéig Magyarországon, ilyen típusú alkotások nem estek a szabad idézés körébe. Ez a kizárás a mű egységének védelmével függ össze, hiszen a mű részletét a felsorolt műtípusok esetén csak a mű csonkításával lehet megvalósítani, ami pedig mint átdolgozás kizárólag a szerző hozzájárulása esetén lehetséges. 2021. június 1-jével azonban a jogalkotó az Szjt. 67. § (5) bekezdés hatályon kívül helyezése mellett döntött, ezzel gyakorlatilag szabaddá téve az idézés lehetőségét képző-, fotó- és iparművészeti alkotások esetében is. A módosításra a CDSM irányelv²² és a SatCab2 irányelv átültetésével egyidejűleg került sor, azok előírásaitól ugyanakkor függetlenül, tekintve, hogy ezen irányelvek a jogalkotóra ilyen módosítási kötelezettséget nem testáltak. Maga az InfoSoc irányelv²³ sem vezetett be kötelezően biztosítandó szabad felhasználási eseteket, a képzőművészeti alkotások idézésére vonatkozó korlát – engedélyhez kötöttség – így a magyar jogrendben maradhatott volna, ha a jogalkotó emellett teszi le a voksát. Az Szjt. 67. § (5) bekezdését kivezető 2021. évi XXXVII. törvény 33. § rendelkezéséhez fűzött jogalkotói indokolás ugyanakkor – elismerve, hogy a képzőművészeti alkotások integritása sérülékenyebb – az egyéb jogszabályi garanciákat, így a mű jellege és célja által indokolt terjedelmű, a forrás és a szerző megnevezésével megvalósuló idézésre vonatkozó szabályt elegendőnek minősítette a mű integritásának garantálásához.²⁴

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve (2019. április 17.) a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg.) HL L 130., 2019.5.17, 92–125. o.

²³ Az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolása. Az Európai Parlament 2015. július 9-i állásfoglalása az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról szóló, 2001. május 22-i 2001/29/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv végrehajtásáról (2014/2256(INI)), HL C 265., 2017.8.11, 121–129. o.

²⁴ Részlet a 2021. évi XXXVII. törvény 33. § rendelkezéséhez fűzött indoklásból: „5. A 67. § (5) bekezdésének elsődleges célja eredetileg az integritásvédelem volt, ugyanakkor a mű integritását teljeskörűen védi a személyhez fűződő jogok körében megfogalmazott a mű egységének védelmét biztosító szabály, így annak kiegészítő megfogalmazására nincsen szükség e körben. Habár az e körbe tartozó műveknél sokkal valószínűbb az integritás megsértése az idézés alkalmazásával, mint más műtípusok esetében, az idézés megvalósítható a mű egységének sérelme nélkül is. A jelen bekezdésben foglalt művek idézésének teljes kizárása nem szükséges, mivel az idézés körében érvényesülő egyéb törvényi biztosítékok ebben az esetben is irányadók, vagyis arra kizárólag a mű jellege és célja által indokolt terjedelemben, a forrás, valamint a szerző megnevezésével kerülhet sor. Az idézés továbbá nem sértheti a szerző személyhez fűződő jogait, és ebben a körben e műfajok sajátosságaira tekintettel a továbbiakban is kiemelt figyelmet szükséges fordítani a 13. § szerinti integritáshoz való jog védelmére.”

Összességében tehát jelenleg a képzőművészeti, vizuális alkotások az Szjt. általános szabályait betartva bárki által szabadon idézhetőek. Ez azt jelenti, hogy 2021. június 1-jétől az Szjt. 34/A. § rendelkezése alapján bármely mű, bárki által a forrás, valamint az ott megjelölt szerző feltüntetésével kritika vagy ismertetés céljából, illetve a mű felidézése, valamint humor vagy gúny kifejezése útján, karikatúra, paródia vagy stílusutánezat (*pastiche*) céljából felhasználható. Az átvétel korlátja a cél által indokolt terjedelem. A rendelkezés a véleménynyilvánítás szabadságát hivatott erősíteni, mely uniós szinten is kiemelt prioritást élvez, a *users right* egyre több ponton egyre erősödik. A kivétel bevezetését az InfoSoc és a CDSM irányelv tette lehetővé a tagállami jogalkotók számára. Ujhelyi Dávid e körben kiemeli,²⁵ hogy bár a magyar jogalkotó a paródia-kivételt az átdolgozás módja alóli szabad felhasználás eseteként ültette a magyar jogban, a hivatkozott uniós normák felhatalmazása ezen túlmutat: a szabad felhasználás lehetősége a mű módosítása nélküli felhasználás (pl. többszörözés) esetén is biztosítandó.

Az Szjt. új rendelkezésének gyakorlata még nincs, ugyanakkor bevezetése előtt nem sokkal egy, a paródiát érintő döntés született. A BDT2020.4114. eset tárgya egy hetilap borítóján megjelent mozdulat volt, ahol „a két kézzel szétfeszített felsőruházat alatt sötétkék háttér előtt egy ötszögletű, hegyére állított, csiszolt gyémánt alakú pajzsra emlékeztető, piros színű keretben, sárga háttér előtt elhelyezett piros színű dollárjel („\$”) tárul fel, alatta balról jobbra folyamatosan csökkenő betűméretű, egyedi tipográfiájú „STRÓMAN” felirat olvasható.”²⁶ Az ügyben az SZJSZT SzJSZT-07/19. számú szakértői véleményében úgy foglalt állást, hogy a változtatások paródiaként értelmezhetőek, „a kép üzenete is világos: a Stróman csak a saját, emberi képességeit meghaladó erővel tudja elérni az extrém mértékű gazdagodás célját.”²⁷ Az SZJSZT aláhúzta ugyanakkor, hogy az akkor hatályos Szjt. kivételként, mint jogszerű felhasználás nem nevesített, a vitatott Superman-megjelenítés jogosulatlan átdolgozást valósított meg, mivel ahhoz a védjegyjogosult nem járult hozzá. Ahogy Grad-Gyenge Anikó és Tímár Adrienn rögzítik, az eset az új szabályok szerint az Szjt. által meghatározott kivételek alá eshet ugyanakkor a jövőben is a bíróság értékelésé-

²⁵ UJHELYI Dávid: *A paródia-kivétel szükségessége és lehetséges keretrendszere a hazai szerzői jogban*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2020. 170. https://real-phd.mtak.hu/1119/1/Ujhelyi_David_dolgozatv.pdf

²⁶ BDT2020.4114 [3] bekezdés.

²⁷ SZJSZT 07/19. számú szakértői vélemény, 6. <https://bit.ly/4eoyMh1>

től fog függeni, hogy „milyen fokú eltérés és mely elemek fejezik ki a kritikai jelleghez szükséges szembenállást.”²⁸

A képzőművészeti alkotások idézése körében nemzetközi eseteket nagyobb számban lehet fellelni. Különösen az *appropriation art* képviselői körében, ahova Richard Prince, Jeff Koons és Andy Warhol is tartoznak. Az *appropriation art* magyar szó szerinti megfelelője a kisajátítás művészete, mely egy heterogén stílusirányzat, tagjai „hagyományos értelemben vett alkotás helyett valamilyen múltbéli vagy korbéli stílust, képet, tárgyat, plakátot stb. kopíroztak le, s állítottak ki a „sajátjukként”.”²⁹

Jeff Koons több alkotása esetén is felmerült a szerzői jogi jogsértés, és érdekes módon bár a döntések között több idő telt el, ezek ellentétes eredményre vezettek. Az egyik jelentősen érintett a Banalitás címet viselő porcelán- és faszobor sorozat néhány eleme, melyet 1988-ban mutattak be a nagyközönség számára. A műveket fotók és egyéb archetipikus tárgyak ihlették. Bár Koons szatírának szánta alkotásait, ezt nem mindenki osztotta, különösen azok nem, akik munkájuk plagizálását vélték felfedezni a sorozat tagjain. A Banalitás sorozat esetén összesen eddig öt szerzői jog per indult, melyből 3 esetben Koons ellenében döntött a bíróság.

A *String of Puppies* elnevezésű kiállítási darabbal kapcsolatban Art Rogers művész-fotós perelte be Koonst 1989-ben, mivel Puppies című képéről készült szobrot engedélye nélkül állította ki és adta el. Koons védekezése szerint parodizálási céllal alakította át a kétdimenziós képet háromdimenziós szoborrá, mellyel kritikát kívánt kifejezni a fogyasztói társadalom tömeggyártásával szemben, mely a társadalom romlását okozza. Álláspontja szerint az eredeti mű felhasználása *fair use*-nak volt tekinthető, így az nem valósított meg szerzői jogi jogsértést. A bíróság a védekezést nem tartotta alaposnak, kifejtve, hogy a lemásolt műnek részben a paródia tárgyának kell lennie, másként annak megidézése nem szükséges, aláhúзва azt is, hogy amennyiben a cél a teljes társadalom parodizálása volt, ahhoz Rogers konkrét művének az idézése nem volt szükséges.³⁰ A bíróság azzal is érvelt, hogy mivel Rogers fő bevételi forrása műveinek kereskedelmi engedélyezéséből származott, amennyiben Koons használata *fair use*-nak minősülne, azzal Rogers munkája értéktelenné válna. Koons ugyan hivatkozott arra, hogy munkája értékesebb, mint Rogers kereskedelmi munkája

²⁸ GRAD-GYENGE-TÍMÁR i. m. 50.

²⁹ <https://artportal.hu/lexikon-szocikk/appropriation-art/>

³⁰ Jessica MEISELMAN: How Jeff Koons, 8 Puppies, and a Lawsuit Changed Artists' Right to Copy. *www.artsy.net*, Aug 14, 2017. <https://bit.ly/3RuNYiN>

ezért annak alacsonyabb szintű védelmet lenne szüksége élveznie, mint egy kritikai munkának, a bíróság ezzel határozottan nem értett egyet, aláhúzva, hogy ez az értelmezés az értékesebb műveket készítő alkotókat a kalózkodás vádja alól mentesítené amennyiben az egy kevésbé ismert művész alkotását érintené. Ugyancsak elmarasztalták Koonst a Banalitás *Wild Boy and Puppy* című alkotásával kapcsolatban, mely Jim Davis Garfield című képregényének Odie figuráját másolta, illetve a Pink Panthert imitáló szobra miatt. Ezekben az ügyekben a bíróság már erősen támaszkodott a Rogers vs. Koons ügyben született döntésre.

Fenti esetek lezárultát követően évekkel, mikor Koons kiállítását Párizsban, a Pompidou-ban tervezték megnyitni, ismét felmerült a Banalitás egyes elemeivel kapcsolatban a szerzői jogok megsértése. Az érintett alkotások a *Fait d'Hiver* (1988) és a *Naked* (1988) voltak.

Koons azon ügyeket nagyobb sikerrel nyerte meg, melyekben az alapul fekvő alkotáson némi változtatást hajtott végre. Ilyen volt a *Niagara* (2000) című műve, melyet egy 7 elemű sorozat részeként a Deutch Bank AG rendelt meg, és mellyel kapcsolatban 2003-ban indult per. A festményen női lábak láthatóak egy brownie-n illetve süteményes tálcára helyezve, melyek közül az egyik női szandálos láb Andrea Blanch fotós „*Silk Sandals*” című képének egy része volt – illetve az alapján készült. A járásbíróság 2005-ben megállapította, hogy Koons nem sértette meg Blanch szerzői jogait, mivel a „*Silk Sandals*” felhasználása a *fair use*-nak tekinthető.³¹ A *fair use* megállapításához szükséges négy törvényi feltétel vizsgálata során arra a következtetésre jutott a bíróság, hogy (1) Koons munkája átalakító jellegű volt, amit a szerzői jogi törvény véd, (2) Blanch műve inkább banális, mint kreatív volt, (3) a „*Silk Sandals*” eredetiségének korlátozottsága okán nincs jelentősége a felhasznált rész mennyiségének, (4) Blanch fényképe nem tudta volna megragadni a „*Niagara*” által elfoglalt piacot, a felhasználásnak ekként nem volt hatása a szerzői joggal védett mű potenciális piacára.

Koons-hoz hasonló módon az USA illetékes bírósága Andy Warhol esetében is megállapította a szerzői jogi jogsértést „*Prince Series*” elnevezésű munkájával kapcsolatban.³² 1984 körül Lynn Goldsmith a híres zenésről, Prince-ről készített fényképet, engedélyezve a felhasználást a Vanity Fair magazinnak, amely megbízta Warholt, hogy készítsen egy műalkotást Goldsmith képét fel-

³¹ https://cyber.harvard.edu/people/tfisher/cx/2006_Blanch.pdf

³² Azmina JASANI – Emelyne PETICCA: The tension between copyright law and Appropriation art: where is the line between artistic innovation and stealing? *The Art Newspaper*, 29 September 2021. <https://bit.ly/3Vw8WPx>

használva. Warhol később Goldsmith fényképét felhasználva 15 művet hozott létre, amelyek együttesen *Prince Series* néven váltak ismertté. A bíróság a *fair use* lehetőségét vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy Goldsmith fényképét Warhol nem alakította át kellő mértékben, Warhol munkájából hiányzott az eredeti fényképtől eltérő és új művészi cél és jelleg. A bíróság továbbá azt sem tartotta relevánsnak, hogy a „*Prince Series*” minden eleme azonnal azonosíthatóan Warhol-alkotás. Érvéle szerint ugyanis az ilyen érvelés elfogadása a hírességeknek plágium előjogot teremtene. Andy Warhol Foundation for Visual Arts eredménytelenül kérte a Google vs. Oracle vitában született gyakorlat³³ figyelembevételét, melyet ugyanakkor a bíróság megtagadott. Érvéle szerint ugyanis – idézve a legfőbb bírói grémiumot – a szerzői jogi védelem elsősorban a művészi, nem a haszonelvű funkciót betöltő alkotások esetén erősebb, a számítógépes programok elsősorban funkcionálisak, esetükben a hagyományos szerzői jogi fogalmak használata nehezebb lehet. A Legfelsőbb Bíróság az Andy Warhol Foundation for the Visual Arts, Inc. v. Goldsmith, No. 21-869 ügyben³⁴ az alsóbb fokú bíróságok döntését 2023 májusában helyben hagyta, megerősítve, hogy Andy Warhol nem a *fair use* keretében használta a Lynn Goldsmith által készített Prince-képeket.

3. Összegzés

A mű integritásának védelme a szerző és a mű közötti szellemi egységből, gondolati kapcsolatból indul ki, biztosítja a mű fizikai sértetlenségét, szerzőtől elválaszthatatlan gondolategységét. A mű integritásának a védelme erősen polgári jogi beágyazottságú, zsinórmértéke a szerző jó hírnevét, becsületét sértő felhasználás. Éppen ez a beágyazottság teszi rendkívül egyedivé, és nehezen megítélhetővé, hiszen az egyes szerzők eltérő mértékű feldolgozást, felhasználást tekinthetnek jó hírnevükre, becsületükre sérelmesnek. A mű integritása továbbá eltérő módon biztosítható a különböző képzőművészeti irányzatok esetén. Itthon a kifejezetten szerzői jogi joggyakorlat e körben elsősorban zeneművekre, köztéri szobrokra korlátozódik, azonban más jogágak vizsgálata során látható, hogy például egy *street art* művész – amennyiben alkotása elhe-

³³ A döntés értelmében az Oracle szoftver kódjának Google általi használata az Android operációs rendszerében – amely egyértelműen Oracle-ként volt felismerhető – méltányos használatnak minősül.

³⁴ Supreme Court of the United States, Andy Warhol Foundation for the Visual Arts, Inc. v. Goldsmith, No-21-869, May 18, 2023. <https://tinyurl.com/235sjb4p>

lyezésére engedély nélkül került sor – munkája értékétől és mondanivalójától függetlenül akár rongálásért is felelősségre vonható, még akkor is, ha közben ugyanaz a munkája valamely múzeumban éppen kiállítás alatt áll. Hasonlóan nehéz lehet a mű egységének megítélése *land art* alkotások esetén, illetve performanszok esetén. Előbbiek például az USA-ban nem élvezhetnek szerzői jogi védelmet, nem tartoznak a VARA hatálya alá, utóbbi Németországban jelentő jogi védelmet kapott, mikor egy performanszot megörökítő fotósorozat kiállítását tiltotta meg a bíróság arra hivatkozva, hogy az a mű egységének sérelmes megbontását eredményezné.

A mű egységének kérdése a digitális képzőművészet esetén is nehéz lehet, egyes szerzők már a 2000-es évek elején azon a véleményen voltak, hogy amennyiben a szerzői jogok között a vagyoni jogok élveznek elsőbbséget, és a jogvédelem ezen irányba tolódik el, az a kulturális értékek erózióját eredményezheti. Egyetértve ezen állásponttal ugyanakkor azt fontos hangsúlyozni, hogy a technológiai fejlődés nem csak a visszaéléseket, hanem a visszaélések észlelését és feltárását is könnyíthetik.

Az idézés a szabad felhasználás egyesete, mely a kreatív alkotómunkát, a véleménynyilvánítás szabadságát hivatott támogatni. A magyar jogalkotó 2021-ben úgy döntött, hogy a korábbi kivételtől eltekintve képzőművészeti alkotások esetén is lehetővé teszi a jogosult előzetes engedélye nélküli idézést, elismerve, hogy a képzőművészeti alkotások integritása sérülékenyebb, ugyanakkor álláspontja szerint az általános szabályok e körben elegendő védelmet biztosítanak a szerzők számára. A hazai joggyakorlatban egy jelentősebb, ezen jogszabályi módosítást megelőző felhasználás volt, mely ugyan minősítetten paródiának minősült, tekintve azonban, hogy az akkor hatályos jogi környezet a paródia céljára történő felhasználást nem ismerte el jogosként, a szerzői jogok megsértése megállapításra került.

A nemzetközi esettárban az *appropriation art* tűnik a leginkább szerzői jogot sértő művészi irányvonalnak. A legtöbb döntésben a felhasználás nem volt a szerzői joggal összeegyeztethető, lévén, hogy a mű átalakítása nem történt meg kellő mértékben, nem volt mögöttes alkotói cél vagy szándék. Az elmúlt időszakban született sarkos európai döntések azonban lehet, hogy egyrészt a *fair use*, másrészt a mesterséges intelligencia hatására rövidesen felülvizsgálatra fognak kerülni annak érdekében, hogy a tudomány és művészet fejlődésének kevésbé képezze gátját, illetve a hétköznapi életben előforduló jelentős számú jogsérelem megítélése más lehessen, vagyis a jogtudományban a társadalmi folyamatok leképeződjenek.

AZ ACTIVISION FELVÁSÁRLÁSÁNAK JOGI KÉRDÉSEI

Avagy hogyan szerezhette meg a Microsoft a videojáték-piac egyik legmeghatározóbb stúdióját az állandóság jegyében?

SZALAY András*

1. Bevezetés

Dolgozatom elkészítése előtt már korábban is foglalkoztatott az a kérdés, hogy a videojáték-piac egyes szereplői miért is döntenek úgy (pl. Sony, Microsoft, Nintendo), hogy bizonyos stúdiókat felvásárolnak, hiszen már csupán az Activision Blizzard létrejötte nagy hatással volt az életemre. Tovább gondolva ezt a tárgykört, egyszerre vet fel jogi és ezzel összefüggő gyakorlati problémákat, melyeket egyrészt a fogyasztóvédelmi jog, a versenyjog és a polgári jog eszközrendszerével lehet a maga teljességében vizsgálni, másrészt megértésüket nagymértékben elősegíti a videojáték-piacot alkotó entitások által végzett tevékenységek és az ezáltal létrejött következmények figyelemmel kísérése. A jelen tanulmányban a napjainkban talán legnagyobb port kavarázó videojáték-készítő stúdió felvásárlásának jogi és gyakorlati kérdéseit fogom ismertetni azzal a céllal, hogy alátámasszam azt, hogy a videojáték-piacon résztvevő szereplők tevékenységeiken keresztül vetnek fel a szerzői jog és az iparjogvédelem területéhez nem tartozó, olyan jogi relevanciával bíró, a társadalom valamennyi tagját érintő kérdéseket, amelyek módszeres vizsgálatával nemcsak terebélyesíteni lehet az ismereteinket a fentebb említett (jog)területek szempontjából (versenyjog, fogyasztóvédelmi jog, polgári jog, technológia), hanem a videojátékokon

* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem

felövő 21. század társadalmának gondolkodásmódját, ezáltal pedig a jogrendszerhez való viszonyát jogtudományos értelemben is meg lehet ismerni.

A tanulmányban feldolgozott eset aktualitására tekintettel azonban fontosnak tartom előre bocsátani, hogy a bírósági és bizottsági iratok megismerésén túl az ügynek jelenleg még nincs kiterjedt szakirodalma, ezért a dolgozat megírása során nagy jelentőséget tulajdonítottam az empirikus tapasztalatszerzésnek, a statisztikai adatoknak, a logikai okfejtésnek és bár csekélyebb mértékben, azonban építettem a különböző, meghatározó internetes szaklapok és blogok tartalmaira, amelyek a felvásárlás problémakörén belül remekül világitanak rá a fúzió egyes aspektusaira.

2. Az Activision Blizzard Inc. bemutatása a felvásárlásának jelentőségének áttekintése érdekében

2.1. Az Activision történetének áttekintése

Az Activision elnevezésű stúdiót David Crane és Alan Miller játéktervezők alapították, akik bizonyos szerzői jogi problémák felmerülése miatt kiváltak az Atariból, valamint Jim Levy szórakoztatóipari vezető hoztak létre 1979-ben. Az alapítók az Ataritól való távozásukat azzal indokolták, hogy egy olyan vállalatot szerettek volna létrehozni, ahol a tervezők a játékfejlesztési folyamatok kulcsfontosságú szereplői, akikhez a kiválást követően még két tervezőtársuk is csatlakozott. A folyamat aggasztotta az Atari vezetőit és – azzal az indítással, hogy megőrizze vezető szerepét a videojáték-piacon – igyekezett jogi útra terelni a kérdést, azonban ennek ellenére az Activision folyamatos fejlődésnek indult, aminek köszönhetően 1982-re jelentős tényezőjévé avanszált a videojáték-piacnak, amit érdekes módon kezdetben, az Atari által fejlesztett, klasszikus bestseller játékaikhoz (pl. Chopper Command) hasonló tartalmak megalkotásával ért el.¹

Az előbb említett sikerek egyfajta másolási hullámot indítottak el, amelynek következtében a videojáték-piacon meglehetősen különböző minőségű és összetételű játékok kerültek publikálásra. Ezen öngerjesztő folyamatnak köszönhetően a videojáték-piac rövid időn belül – túltermelése miatt – összeomlott, amit az Activision úgy tudott áthidalni, hogy a fejlesztések fókuszába az otthoni számítógépeket irányította. A nehéz időszakot követően 1993-ban

¹ Michael RAY: Activision Blizzard, Inc. *Britannica Money*, <https://tinyurl.com/mva6fw66>

megjelent a Return to Zork című kalandjátéka, majd egy évvel később, 1994-ben a Pitfall: The Mayan Adventure című, addiktív platformjátéka, amelyek sikerein felbuzdulva a stúdió egyre vonzóbbá tudta tenni magát a tehetséges, fiatal, új generációt jelentő tervezők számára, akiknek köszönhetően 2003-ban megjelent a Call of Duty franchise első része, 2005-ben a Guitar Hero, illetve ezeken felül a következő sikerjátékok kötődnek a stúdióhoz ezen időszakban: Crash Bandicoot, Spyro the Dragon, illetve a Tony Hawk Pro Skater felújított változata.²

2.2. A Blizzard Entertainment történének áttekintése

A Blizzard Entertainment-t három, videojátékok iránt meglehetősen érdeklődő személy, nevezetesen Allen Adham, Michael Morhaime és Frank Pearce alapította 1991-ben Silicon & Synapse elnevezéssel. A munkálatok megkezdése során a fejlesztők először már létező játékok asztali számítógépre történő átalakítására koncentráltak annak érdekében, hogy az akkor még javarészt a (video) játéktérben elérhető címeket az otthon kényelméből is el lehessen érni a felhasználók által. Ezen fejlesztési és átalakítási munkálatok során azonban önálló projektek is születtek, amelynek eredményeképpen 1992-ben megjelent a The Lost Vikings, 1993-ban pedig a Rock 'N' Roll Racing c. videojáték. A méltán nevezhető klasszikus videojáték bestsellernek, a Warcraft franchise első részének megjelenése előtt 1994-ben változtatták meg a nevüket Silicon & Synapse-ról Blizzard Entertainment-re, amellyel azonos évben megjelent az Orcs & Humans elnevezésű, a Warcraft széria első részeként megismert, real time stratégiai videojátéka, melyet 1995-ben a széria második része, a Warcraft 2: Tides of Darkness követett.³

Összhangban az előző bekezdésben felsorolt játékokkal, a stúdió remekül ismerte fel a többjátékosmód adta további lehetőségeket, amelynek érdekében a multiplayer játékmód hatékony bevezetésén és alkalmazásán túl egy külön erre a célra tervezett felületet is kialakítottak (Battle.net), ahol a játékosok könnyebben tudtak egymással megmérkőzni, ami pedig közvetlenül hozzájárult a Blizzard sikerességének fokozatos növekedéséhez, hiszen ezen ingyenes szolgáltatással a játékosok különböző térben és időben lévő játékosok számítógépeire csatlakozhattak, amelynek úttörőjének számítottak a következő videojátékok: 1996-

² Uo.

³ Uo.

ban a Diablo széria első része, 1998-ban a StarCraft széria első része. Az igazi áttörést és sikereket az új évezred elején érte el a stúdió, amikor is pontosan 2000-ben megjelent a Diablo-széria folytatásaként a Diablo II, illetve 2002-ben a Warcraft széria folytatásaként a Warcraft 3: Reign of Chaos. Ezen felül ki kell emelni a stúdiónak a legnagyobb bevételt hozó videojátékát, amely egyrészt az eddigiekhez képest teljesen új szemléletmódra helyezte a Warcraft szériának a történéseit, amelynek következtében a korábban a Warcraft szériában megismert Azeroth elnevezésű világ a játékosok közös, állandó online világává alakult, amihez egyedülálló közösségi hálózat is társult.⁴

2.3. Az Activision és a Blizzard Entertainment összefonódása

Az Activision és a Blizzard Entertainment összefonódására 2008-ban került sor, melynek égisze alatt is számos sikeres játék látott napvilágot, melyek közül mindenképpen szükséges kiemelni a 2010-ben megjelent StarCraft II: Wings of Liberty c. videojátékot, a 2012-ben megjelent Diablo III-at, a 2016-ban kiadott, csapatokra osztott lövöldözős játékot, az Overwatch-ot és a pár évvel ezelőtt megjelent Diablo IV-et, illetve a napjainkra már több, mint 20 résszel rendelkező Call of Duty széria folytatásait, melynek legújabb része 2023. november 10. napján volt elérhető az üzletekben, Call of Duty: Modern Warfare III (2023) elnevezéssel.⁵

3. Az Activision Blizzard Inc. felvásárlásának jogi és gyakorlati kérdésköre

3.1. Általánosságban az Activisionról és a globális videojáték-piacról

Az Activision és a Blizzard Entertainment. (a továbbiakban: Activision) 2008-as fúzióját követően a 2009-es esztendőben világviszonylatban 4,279 milliárd dollár bevételt termelt, amely számadat – számolva az inflációval is – 2021-re 8,803 milliárd dollárra emelkedett, amihez képest 2022-ben közel 1,3 milliárd dollárral kevesebb, nevezetesen 7,528 milliárd dollár bevételre tett szert, amely

⁴ Uo.

⁵ Uo.

megalapozza az Activision Microsoft általi 2023-as felvásárlásának gazdasági dimenzióját.⁶ A bevételek számának ilyen alakulása azért kiemelt jelentőségű jogi értelemben is a felvásárlás szempontjából, mert a videojáték-piac globális szinten 169,9 milliárd dollár bevételt ért el,⁷ amiből 2022-ben a Microsoft 8%-ban (13,592 milliárd dollár) részesedett,⁸ amelyhez hozzáadva az Activision 2022-es bevételeit, alapos okkal feltételezhető, hogy a globális és amerikai videojáték-piacot befolyásolni képes jogügylet van kibontakozóban.

Másik oldalról megközelítve az Activision felvásárlásának kérdését, elengedhetetlen, hogy megvizsgáljuk, hogy a 2015-ös és a 2022-es bevételeinek a megoszlása milyen platformokat jelent valójában. Mindezzel kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy 2015-ben a bevételeinek jelentős részét (több mint a fele; 2,5 milliárd dollár) az Activisionnek az otthoni játékkonzolok (pl. PlayStation, Xbox) jelentették, ezt követte nem sokkal lemaradva a PC-re kiadott játékokból szerzett bevételei (kb. 1,5 milliárd dollár), amit pedig csekélyebb mértékben a telefonos játékokból és egyéb platformokból származó bevételei (kb. 500 millió dollár) követték. Ez az állapot 2022-re teljes mértékben átalakult, hiszen 2022-ben megközelítőleg a játékkonzolra, a PC-re és egyéb platformra kiadott játékaiból származó bevételei (3,75 milliárd dollár) együtt adták ki az okostelefonra kiadott játékaiknak bevételeit (3,75 milliárd dollár).⁹

A fenti adatokból két következtetés vonható le, melyek közül az egyik, hogy 2015 és 2022 között a technikai és technológiai fejlődés olyan erőteljes volt, hogy a 2022-es esztendőre már rendelkeztek vagy rendelkezhetek a felhasználók olyan okostelefonokkal (*gamer smartphone*), amelyek már képesek voltak akár jelentősebb gépigénnyel rendelkező játékok futtatására is. A másik oka az lehet, hogy a videojáték-készítők, ezzel együtt az Activision fejlesztői is felfedezték és továbbfejlesztették a mikrotranzakciók és az ezzel szorosan összefüggő játékmecanizmusok (pl. lootbox-rendszer alkalmazása, skinnek bevezetése, karakterek személyre szabhatósága stb.) széleskörű alkalmazhatóságát, aminek a telefonos videojátékok elterjedése fontos mérföldkövet jelentett.

⁶ STATISTA: *Activision Blizzard Net revenue generated by Activision Blizzard from 2005 to 2022 (in million U.S. dollars)* <https://rb.gy/wfef1s>

⁷ STATISTA: *Games market revenue worldwide in 2022, by device (in billion U.S. dollars)* <https://rb.gy/brawag>

⁸ STATISTA: *TweakTown, Nintendo, Microsoft and Sony (Big 3) video games market share worldwide in 2022.* <https://rb.gy/eb10rh>

⁹ STATISTA: *Activision Blizzard, Net revenue generated by Activision Blizzard from 2015 to 2022, by platform (in million U.S. dollars)* <https://rb.gy/ye75dr>

3.2. Az Activision és az amerikai videojáték-piac felvásárláskori állapota

A fentiekhez igazodva, de kifejezetten az amerikai videojáték-piachoz való viszonyítása szempontjából rögzíthetjük, hogy 2022-ben globálisan 1,11 milliárd főt számlált a videojátékos közösség,¹⁰ amelybe természetesen beletartoznak az Egyesült Államokban élő videojátékosok is. Ezt fontosnak tartom kiegészíteni azzal, hogy az Egyesült Államokban végzett 2023-as felmérés szerint a 18-64 év közötti videojátékosok a következő platformokat preferálják a videojátékozás tekintetében a használok száma szerint növekedő sorrendben: a) streaming eszköz (pl. Apple TV, Chromecast), b) hordozható játékkonzol (pl. Nintendo DS), c) táblagép, d) PC-k és laptopok, e) játékkonzolok (pl. PlayStation, Xbox) és f) okostelefon¹¹ Mindebből pedig azt a következtetést lehet levonni, hogy az amerikai videojátékos közösség leginkább az okostelefont, a játékkonzolt és a PC-t vagy laptopot preferálja, illet ritkábban a virtuális szórakozásra tabletet vagy esetleg hordozható játékkonzolt használ, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy az Activision pontosan ezen eszközök felhasználóit célozta meg a tartalmak elkészítése során, ami azt eredményezi, hogy a fúzió keresztül a Microsoft nemcsak a piaci befolyását tudja növelni, hanem a videojátékosok közösségének jelentős számát is ezzel magához tudja csábítani.

Álláspontom szerint ezen – elsősorban gazdasági és technológiai – következtetéseket vetette össze a Microsoft vezetősége a felvásárlásának kérdésének felmerülésekor, amely során arra a konszenzusra jutottak, hogy nemcsak, hogy egy gazdasági értelemben jelentős stúdióval tudják bővíteni a saját szolgáltatási palettájukat, hanem a meglévő tartalmaikat a telefonos játékokban jártas fejlesztőkkel tudják bővíteni.

3.3. A felvásárlással kapcsolatos jogi problémakör felvázolása

A fenti gazdasági és technológiai aspektusból tárgyalt események azonban meglátásom szerint különböző jogi relevanciával bíró kérdéseket is felvetnek. Ezek közül az egyik, hogy az Activision, Microsoft általi felvásárlása alkalmas lehet-e arra, hogy az amerikai videojáték-piacon kialakult versenyt negatív

¹⁰ STATISTA: *Number of video game users worldwide from 2017 to 2027 (in billions)*. <https://rb.gy/qq0lcs>

¹¹ STATISTA: *Most used devices for video games in the U.S. as of December 2023* Statista. <http://rb.gy/rsszal>

értelemben befolyásolja? A másik fontos kérdés, hogy az esetleges torzulással a videojátékosok nem kerülnek-e hátrányosabb helyzetbe ahhoz képest, amiben eddig voltak? A harmadik kérdés az, hogy az eddig különböző platformokra megjelent játékokat a továbbra is más eszközöket, szolgáltatásokat igénybe vevő felhasználók a továbbiakban is zökkenőmentesen elérhetik-e vagy csupán az Xbox-szal összefüggő rendszerekbe történő regisztrációval? Negyedik kérdésként pedig az egyik legfontosabb alapelv, a jogbiztonság és az átláthatóság, kiszámíthatóság követelménye mennyiben sérülhet akkor, ha a polgári jogi értelemben vett, már korábban egy másik platformon megvásárolt videojáték használatának a joga kerül azáltal korlátozásra, hogy az egyik játékkatalógusból (pl. PlayStation Plus Extra játékkatalógusa) átkerül egy másik katalógusba (pl. Xbox GamesPass). Az előző kérdések merültek fel az Egyesült Államok Szövetségi Kereskedelmi Bizottságnak a tárgyalóasztalán is, amelynek következtében megindult az Activision, Microsoft általi felvásárlásának kivizsgálása, melyet részletesen az alábbi fejezetekben fogok vizsgálni.

4. A Szövetségi Kereskedelmi Bizottság szerepének bemutatása

A Szövetségi Kereskedelmi Bizottságot (*Federal Trade Commission*; a továbbiakban: FTC) 1914. szeptember 26-án hozták létre azáltal, hogy Woodrow Wilson elnök aláírta a Szövetségi Kereskedelmi Bizottságról szóló törvényt, ami azt a célt szolgálta, hogy meggátolják a tisztességtelen versenymódszerek alkalmazását a kereskedelemben.¹² A létrehozatalt követően 1915. március 16-án kezdte el működését, amelynek keretében az volt a küldetésük, hogy a fogyasztók védelmét és az amerikai piacon lévő versenyt elősegítsék. Az épület történeti megvalósítása társadalmi szempontból is jelentős alkotásnak számít, hiszen összefonódva a jog és gazdaság, a jog és kereskedelem témaköreivel, azt szimbolizálja, hogy az ember felülkerekedett a gazdasági világválságon.¹³

A fenti történelmi hagyományokra épülve kezdte meg – mostanra több mint 100 éves – működését az FTC, amely nem kisebb célt tűzött ki maga elé, mint azt, hogy megvédje az amerikai piacot és annak minden egyes szereplőit a megtévesztő vagy tisztességtelen üzleti gyakorlatoktól, amelyet gyakorlati oldalról a tisztességtelen versenymódszerekkel szemben bűnüldözéssel,

¹² Az FTC hivatalos oldala szerinti küldetése: <https://www.ftc.gov/about-ftc>

¹³ Az FTC hivatalos oldalán elérhető cikk a történetéről: <https://www.ftc.gov/about-ftc/history>

érdekképviseléssel, kutatással és oktatással biztosít. Mindezt olyan személet-móddal teszik, ami az élénk gazdaság, tisztességes verseny és a tájékozottság alapelvein nyugszik, amelynek az az egyik célja, hogy védelmezze az amerikai piacot a tisztességtelen vagy megtévesztő cselekményektől és gyakorlatoktól, a tisztességtelen módszerektől. Ugyanakkor ezen tevékenységek másik célja, hogy növelje saját maga hatékonyságát és teljesítményét, amelynek érdekében olyan kérdésekkel foglalkozzon, amelyek valamennyi amerikai polgár, gazdasági szereplő életét érintik. Rögzíthető az FTC vonatkozásában az is, hogy az egyetlen olyan szövetségi ügynökség, amely fogyasztóvédelmi és versenyjogi joghatósággal rendelkezik a gazdaság széles ágazataiban, amit erőteljes és hatékony bűnüldözési tevékenységével garantál.

Ezen felül előmozdítja a fogyasztók érdekeinek érvényre jutását vagy juttatását azáltal, hogy megosztja a kutatási és oktatási tevékenysége során összegyűjtött információkat a szövetségi és állami törvényhozással, illetve az Egyesült Államok kormányzati szerveivel és a nemzetközi kormányzati szervekkel, amely intézmények ezen adatok tükrében tudják meghozni a szükséges intézkedéseket, rendelkezéseket, jogszabályokat. Az előbb említetteken túlmenően politikai és kutatási eszközöket dolgoznak ki a meghallgatások, a műhelytalálkozók és konferenciák révén, amelyhez egy olyan gyakorlatias és közérthető oktatási program társul a fogyasztók és a vállalkozások számára, amelynek köszönhetően megszerezhetik azt a tudást, amely képessé teszi őket arra, hogy a folyamatosan változó technológiai változásokhoz alkalmazkodni tudjanak. Szerkezetileg az FTC Fogyasztóvédelmi, Versenyügyi és Gazdasági Irodákra bontható fel (ahol az érdemi munkálatok folynak), amelyek tevékenységét a Főtanácsosi Hivatal és a nyolc regionálisan elhelyezkedő iroda segíti.¹⁴

5. A Clayton Act releváns rendelkezéseinek ismertetése a Microsoft-ügy vonatkozásában

5.1. A Clayton Act megalkotásának célja

A Clayton Act tartalmazza az Egyesült Államokban az amerikai piacra vonatkozó versenyjogi szabályokat, amelyet 1914-ben fogadott el a Kongresszus annak érdekében, hogy az 1890-ben hozott Sherman Antitrust Act rendelkezéseit kiegészítse, illetve még világosabbá tegye. Fontos különbség a két joganyag

¹⁴ Az FTC hivatalos oldala szerinti küldetése: <https://www.ftc.gov/about-ftc>

között, hogy míg a Sherman Antitrust Act kizárólag a monopolhelyzet kialakításával összefüggésben fogalmazott meg követendő szabályokat és tilalmakat, addig a Clayton Act valamennyi tisztességtelen piaci tevékenységre kiterjedő hatállyal fogalmazta meg a zsinórmértékeket.¹⁵ Tovább haladva ezen a történelmi jelentőségű különbségen az FTC a panasz megfogalmazása során a Clayton Act 18. §, 21. § (b) pont, és 45. § b) pontjára hivatkozott.

5.2. A monopolhelyzet kialakulásának megtiltására vonatkozó rész

Ezen rendelkezések közül az ügy szempontjából kiemelkedik a 18. §, amely egy vállalat részvényeinek a felvásárlásának megengedhetősége vonatkozásában rögzít rendelkezéseket. E jogszabályhely szerint a kereskedelemben vagy a kereskedelmet érintő bármely tevékenységben részt vevő személy közvetlenül vagy közvetve nem szerezheti meg a részvények vagy más részvénytőke egészét vagy bármely részét, valamint az FTC hatáskörébe tartozó személy nem szerezheti meg egy másik, szintén kereskedelemben vagy a kereskedelmet érintő bármely tevékenységben részt vevő személy eszközeinek egészét vagy bármely részét, amennyiben a kereskedelem bármely területén vagy az ország bármely részén a kereskedelmet érintő bármely tevékenységben az ilyen részesedésszerzés hatása lényegesen csökkentheti a versenyt, vagy monopólium létrehozására irányulhat. Ezen felül senki sem szerezheti meg, sem közvetlenül, sem közvetve, a részvények vagy más részvénytőke egészét vagy bármely részét, illetve az FTC joghatósága alá tartozó személy sem szerezheti meg egy vagy több, kereskedelemben vagy a kereskedelmet befolyásoló tevékenységben részt vevő személy vagy személyek eszközeinek egészét vagy bármely részét, ha az ország bármely részén a kereskedelem bármely területén vagy a kereskedelmet érintő bármely tevékenységben az ilyen részvények vagy eszközök megszerzésének, vagy az ilyen részvények szavazással vagy meghatalmazás megadásával vagy más módon történő felhasználásának hatása lényegesen csökkentheti a versenyt, vagy monopólium létrehozására irányulhat.¹⁶

A fenti jogszabályhely szerinti rendelkezések tartalma alapján megállapítható, hogy a Clayton Act és ezzel egyetemben az amerikai jogszabályok különös figyelmet fordítanak a belső piacon kialakult verseny tisztességének és gör-

¹⁵ Adam AUGUSTYN: Clayton Antitrust Act. <https://shorturl.at/4jRVw>

¹⁶ Clayton Antitrust Act 18. § <http://rb.gy/7ji0on>

dülékenységének biztosítására. Ennek érdekében a hivatkozott és rögzített 18. §-a tiltja a vállalkozások olyan módon történő összefonódását, amely alkalmas lehet az amerikai piacon lévő verseny csökkentésére vagy kifejezetten monopolhelyzet kialakulását eredményezheti. Nem tartozik e tilalom hatálya alá az a személy, aki kizárólag befektetési céllal vásárol ilyen részvényeket, azonban azokat nem használja fel szavazással vagy más, a versenyre kiható módon. Fontos további kivételnek minősül a tilalom alól, hogy ezen rendelkezéseket nem lehet úgy értelmezni, hogy ennek eredményeképpen ne lehessen a kereskedelemben vagy az ezzel összefüggő bármely tevékenységet folytató társaságnak leányvállalatokat alapítani, illetve az így létrehozott leányvállalatoknak a részvényeinek egészét vagy egy részét birtokolja, de ebben a tekintetben is figyelemmel kell lennie arra, hogy ezen tevékenysége ne irányuljon jelentősen a verseny csökkentésére. Kiemelt jelentőségű továbbá az a további kivétel, hogy e szakasz egyetlen rendelkezése sem érintheti vagy csorbíthatja a korábban jogszerűen megszerzett jogokat.¹⁷

Láthatjuk tehát, hogy a hivatkozott szakasza a versenytörvénynek állapít meg a tilalom alól olyan kivételeket, amelynek következtében nem sérül a befektetők azon jogosultsága, hogy kifejezetten befektetési céllal szerezhessenek részesedést egy adott vállalatban, illetve, hogy maguk a gazdasági társaságok ne hozhassanak létre működéseik érdekében leányvállalatokat, illetve akár jogi személy, akár természetes személy az érintett, akkor sem érinti a tilalom a jogszerűen szerzett jogait, amelyek vonatkozásában kizárólag arra kell kiemelt figyelmet fordítani, hogy ezen tevékenységek ne eredményezhessék a verseny csökkenését vagy monopolhelyzet létrehozását.

5.3. Az FTC által alkalmazott eljárásrend a panaszok esetében

A Clayton Act 21. §-a rögzíti a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket, amelynek b) pontja tartalmazza a jogsértésekkel kapcsolatos panaszok kibocsátására, meghallgatásra, beavatkozásra, tanúvallomások benyújtására, jelentésre, jogsértés megszüntetéséről szóló végzésekre, jelentésekre vagy végzések újbóli megnyitására és módosítására vonatkozó normákat. A Clayton Act 21. §-a értelmében, ha az FTC a jogszabályi előírásoknak megfelelően alapos indokkal feltételezheti, hogy bármely piaci szereplő megsértheti vagy megsértette a Clayton Act 18. §-ban meghatározottakat, akkor a jogsértő, il-

¹⁷ Clayton Antitrust Act 18. §.

letve a főügyész részére panaszt bocsát ki és kézbesít, amelyben megállapítja a jogsértéssel összefüggésben a kifogásait, amelynek tartalmaznia kell a meghatározott napon és helyen történő meghallgatásról szóló tájékoztatást azzal, hogy a meghallgatást az értesítés kézbesítésétől számítva legalább 30 nappal kell kitűznie. A meghallgatáson a bepanaszolt személynek joga van a panaszban megfogalmazott kifogások ellen és az abban foglaltak ellen védekezni, azonban ennek sikertelensége esetén az FTC a panaszban megfogalmazott kifogásolt tevékenységek megszüntetésére és a jogellenes cselekménysorozattól való tartózkodásra felszólítani a bepanaszoltat. A panasz alapján történő meghallgatást értelmezhetjük úgy is, mint egy olyan speciális tárgyalást, amin a főügyész bármikor megjelenhet és ennek keretében bármikor beavatkozhat az eljárásba, illetve a jogszabály lehetővé teszi azt is, hogy bármely személy kérelmezhesse, hogy – az FTC indokolásával ellátottan – ügyvéd útján vagy személyesen vehessen részt a meghallgatáson és ennek során ténylegesen, döntést befolyásoló jelleggel beavatkozhatson.¹⁸

Ha az ilyen meghallgatás után az FTC arra az álláspontra helyezkedik, hogy a bepanaszolt védekezése ellenére megsértheti vagy már megsértette a Clayton Act 18. §-ban foglaltakat, akkor az FTC írásbeli jelentést készít, amelyben összefoglalja a tényállással kapcsolatos megállapításait és végzés formájában felszólítja a bepanaszolt személyt arra, hogy hagyjon fel az ilyen tevékenységek, cselekedetek folytatásával, és/vagy váljon meg a birtokában lévő részvényektől, egyéb részvénytökektől, vagyontárgyaktól vagy szabaduljon meg a 18. § rendelkezéseivel ellentétesen választott vezető tisztségviselőktől, amelynek feltételeit a kiadott végzés tartalmazza, amely ellen jogorvoslatra van lehetőség a végzésben adott határidő lejártáig. Abban az esetben, ha a bepanaszolt gazdasági társaság nem él a jogorvoslati lehetőséggel, akkor a végzésben foglalt kötelezettségeket kell teljesítenie, azonban ha erre irányuló kérelmet terjeszt elő a bepanaszolt vállalkozás, akkor az eljárás jegyzőkönyvének az illetékes fellebbviteli bírósághoz történő benyújtásáig az FTC módosíthatja, illetve részben vagy egészben hatályon kívül helyezheti a készített jelentést vagy a végzést. A jogszabályi környezet arra is lehetőséget biztosít, hogy a magyar jogból is ismert perújítás intézményéhez hasonlóan, amennyiben az üggyel összefüggésben álló ténybeli és/vagy jogi tények, körülmények úgy megváltoznak és ezzel kapcsolatosan a közérdek is indokolja, akkor az eljárás újbóli megnyitására van lehetőség a döntés felülvizsgálatán keresztül a jelentés vagy végzés jogerőssé válásától számított 60 napon belül, amely tekintetében a döntést, azaz a korábbi

¹⁸ Clayton Antitrust Act 21. §.

döntés megváltoztatásáról, módosításáról vagy hatályon kívül helyezéséről a kérelem benyújtásától számított 120 napon belül hozza meg.¹⁹

A Clayton Act 45. §-a pedig összességében a tisztességtelen versenymódszerek jogellenességére és az FTC által alkalmazható preventív jellegű intézkedésekre vonatkozó normákat rögzíti, amelynek b) pontja kapcsolódik az FTC eljárásához és az általa hozott határozatok módosításához és azok hatályon kívül helyezéséhez. Ennek értelmében ha az FTC alapos indokkal feltételezi, hogy bármely személy a kereskedelemben vagy a kereskedelemre kihatóan tisztességtelen versenymódszert, tisztességtelen vagy megtévesztő cselekményt, gyakorlatot alkalmazott vagy alkalmaz, akkor az ügytípus megválasztása az FTC mérlegelési jogkörébe tartozik, azonban ha megállapításra kerül, hogy az eljárás jogalapja a közérdek érvényesítésére is szolgál, akkor az FTC köteles panaszt megfogalmaznia, amelyben - összhangban az előző alfejezetben rögzítettekkel – meg kell jelölnie az adott személy által elkövetett vagy elkövetni szándékolt cselekményével kapcsolatos kifogásait, amelyben egyúttal felszólítja az adott tevékenység megszüntetésére és az attól való tartózkodásra, illetve kötelezettségként előírhatja az eredeti állapot helyreállítását (pl. részvények visszavásárlása). Az eljárásban lehetőség van a tanúk meghallgatására, melynek eredményeképpen szerzett vallomást írásba kell foglalni.²⁰

6. Az FTC által megfogalmazott panasz áttekintése

A panasz bevezető része tartalmazza az eljárás jogalapját, amelynek alapul vételével lehetősége nyílt – összhangban a fent hivatkozott szakaszok tartalmával – az FTC-nek az eljárás lefolytatására. Ennek első érdemi részében az ügy jellege szempontjából az FTC megállapította, hogy a nagy teljesítményű videojáték-konzolok piacát a Sony és a Microsoft uralja, amelyet kiemelkedő videojátékaiknak és szolgáltatásaiknak köszönhetnek. Az ügy kiemelt jelentősége, hogy a Microsoft a felvásárláson keresztül a videojáték-piac tekintetében még kedvezőbb pozícióba kerülne, amely révén képes lenne és fokozottan ösztönözve lenne arra, hogy az Activision tartalmait visszatartsa, ezen keresztül pedig számottevően csökkentse a versenyt, ami kedvezőtlenebb termékminőséghez

¹⁹ Clayton Antitrust Act 21. §.

²⁰ Clayton Antitrust Act 45. §.

és árképzéshez, illetve silányabb játékelményhez vezethet, ami jelentős károkat okozna a fogyasztóknak minősülő videojátékosoknak.²¹

Mindez a fenti statisztikai adatokkal kontextusba helyezve azt jelenti, hogy a Microsoft az amerikai nagyteljesítményű konzolok videojáték-piacán kialakult kényes egyensúlyi állapotot forgathatja fel, hiszen e tekintetben – szűk értelemben – csupán 2-3 vállalat jöhet szóba. A panaszban az FTC kifejtette továbbá, hogy a Microsoft korábban tapasztalható magatartása előrevetítheti a fúzióval elérni szándékolt terveit, hiszen a 2021 márciusában felvásárolt ZeniMax Media Inc. (a továbbiakban: ZeniMax) felvásárlásának trösztellenes vizsgálata során megállapítást nyert, hogy a tárgyalási folyamatok során a játékok visszatartásától való elzárkózás nem jelentette azt, hogy ténylegesen nem fognak például a ZeniMax Bethesda Softworks LLC (a továbbiakban: Bethesda) által készített (pl. Starfield, Redfall, Doom széria, stb.) videojátékok innentől a Microsoft kizárólagos tartalmaivá alakulni.²²

A panasz az FTC hatáskörét és illetékességét megalapozó jogszabályhelyek megjelölésével folytatódik, amelynek rendelkezéseit az előző fejezetben már részletesen tárgyaltam, azonban itt meg kell jegyezni, hogy a hatáskör és illetékesség meglétének vizsgálatakor megállapításra került, hogy mind a Microsoft, mind pedig az Activision a Clayton Act szerinti vállalatoknak minősülnek, amelyek a kereskedelemben vagy a kereskedelmet érintő tevékenységet folytatnak és az általuk alkalmazott jogintézmény szintén a Clayton Act vonatkozó rendelkezései alapján fúzióknak minősül. Mindezzel összefüggésben az egyik legfontosabb feladata az FTC-nek valamennyi ügy vonatkozásában valamelyik, földrajzi értelemben vett amerikai piacot kell érintettnek azonosítania, melyek közül az FTC a panaszban az ügy vonatkozásában a következő amerikai piacok érintettségét azonosította: a nagy teljesítményű konzolok termékpiaca, a többjátékos játékmódú előfizetéses játékkatalógusok szolgáltatásának termékpiaca, a felhő alapú videojátékozásra irányuló előfizetéses szolgáltatások piaca.²³

A nagy teljesítményű videojáték-konzolok piaca esetében a legújabb konzolgeneráció termékei vehetők figyelembe, amelynek két meghatározó szereplője a Microsoft Xbox Series X és S, valamint a Sony PlayStation 5, illetve a népszerűsége ellenére a Nintendo Switch jelentős mértékben különbözik az előbbi két játékkonzoltól, ezért a Nintendo eszköze nem tartozik az érintett piachoz. A

²¹ Az FTC által megfogalmazott panasz: In the Matter of Microsoft Corp., a corporation, and Activision Blizzard, Inc., a corporation. Docket No. 9412. <https://rb.gy/7dfrrl>

²² Uo.

²³ Uo.

többjátékos játékkönyvtárak esetében rögzíthető, hogy ez a piac olyan szolgáltatásokat foglal magában, amelyek korlátlan hozzáférést biztosítanak egy olyan játékkatalógushoz, amelyet elsősorban nem mobil (hordozható konzol vagy okostelefon) eszközökön játszanak, és amely az előfizetési díjon felül minden további költség nélkül használható, akár letöltéssel, akár streaming útján. A felhőalapú videojátékozás szempontjából pedig rögzítésre került, hogy ez a piac olyan szolgáltatásokat olvaszt magába, amelyek streaming alkalmazásán keresztül kínálnak játéklehetőséget, amelyért rendszeres (havi, negyedéves vagy éves) díjat szükséges fizetni. E két piac vonatkozásában is megállapítható, hogy mind a Microsoftnak, mind a Sony-nak van olyan saját szolgáltatása, amely ilyen tartalmakat kínál, ezért a tervezett felvásárlásnak a versenyellenes hatásai valószínűsíthetőek.²⁴

Az ügy földrajzi vetülete tekintetében az FTC rögzítette, hogy a tervezett felvásárlás hatásait – a két vállalat amerikai székhelyén túlmenően – az Egyesült Államok határain belül kell értékelni, ugyanis a felsorolt piacok mindegyikén a fogyasztói preferenciák és játékkattitűdők alapján mind a Microsoft, mind az Activision releváns tényezőnek minősül, így a fúziójuk kedvezőtlenül befolyásolhatják az amerikai videojáték-piac mechanizmusait.

Konklúzióképpen a panasz utolsó érdemi részében kerültek megfogalmazásra azok a ténylegesen versenyellenesnek minősíthető körülmények, amelyek a felvásárlás vonatkozásában felmerültek. E tekintetben az FTC kifejtette, hogy a felvásárlás következtében a Microsoft képes lenne arra, hogy hátrányos helyzetbe hozza a riválisokat az Activision tartalmainak visszatartásával vagy azok csökkentésével. Ezen belül kiemelt jelentőséget tulajdonítottak az ún. AAA-játékoknak, amelyek a vállalatok legjelentősebb játékeit foglalja magában, illetve kifejezetten az előfizetési szolgáltatások szempontjából képes lenne a Microsoft az Activision tartalmak minőségét rontani a rivális konzolokon és előfizetési szolgáltatásokon. A másik ilyen aggály, hogy a tervezett felvásárlás növelné a Microsoft indíttatását arra, hogy az Activision tartalmainak visszatartásával vagy csökkentésével hátrányos helyzetbe hozza a riválisokat az érintett piacokon.²⁵

Ezen felül végül, de nem utolsó sorban, kifogásként kitér a Microsoft korábbi gyakorlatára, amely alapján alapos indokkal lehet következtetni arra a veszélyre, hogy az Activision tartalmának visszatartásával vagy leminősítésével a riválisok hátrányos helyzetbe hozására fog törekedni. Az FTC kifejtette továbbá

²⁴ Uo.

²⁵ Uo.

azt is, hogy a tartalmak visszatartásán, leminősítésén keresztül károsítani tudja az érintett piacokon kialakult versenyt, amin keresztül pedig közvetlenül a videojátékos közösséget is kedvezőtlenebb helyzetbe kényszerítheti.²⁶

7. A bíróság döntésének ismertetése

Az ügy szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a panasz következtében szervezett meghallgatáson a Microsoft nem tudta minden kétséget kizáróan bizonyítani, hogy az FTC által felsorolt aggályok ne következhetnének be az Activision felvásárlása után.²⁷ Ezért annak érdekében, hogy a konkrét felvásárlási folyamatot a folyamatban lévő 2022. decemberében indított per lezárásáig ideiglenes intézkedés iránti kérelmet nyújtott be a Kalifornia állambeli Északi Kerületi Bírósághoz, amiben kérte a részvények felvásárlásának felfüggesztését.²⁸

A Microsoft a bíróság előtti védekezésében rámutatott arra, hogy már az egyesülés bejelentését követően kötelezettséget vállalt arra, hogy a Call of Duty-k, ezzel együtt pedig valamennyi Activision-tartalom elérhetőségét bővíti, amelynek során hangsúlyozta, hogy ennek keretében olyan platformokra is el fogja juttatni a videojátékokat, amelyekre eddig nem lehetett őket használni, ezért egyáltalán nem áll érdekében az FTC által aggályosnak talált exkluzív tartalomra minősítés. A másik fontos ellenvetése a Microsoftnak az volt, hogy az Activision részvényeinek felvásárlása érdekében bemutatott üzleti tervben a bevételek tekintetében nem a Microsoft platformokra, hanem a PlayStation eladásokra támaszkodik, amelynek egyik kardinális részét képezi az Activision által készített mobilos tartalmakhoz való hozzáférés, amely szintén ellentétes azon állítással, hogy a Microsoft ösztönözve lenne a tekintetben, hogy visszatartsa a játékokat.²⁹

Következő érvként hozta fel az alperes, hogy nincs a tekintélyes, számtalan bizalmas információt tartalmazó, megközelítőleg 1 millió dokumentumot számláló iratanyag között olyan belső irat, e-mail vagy beszélgetés, amely alátámasztaná, hogy a felvásárlás következtében a Call of Duty vagy más játék exkluzív tartalomra válna, sőt mind a bejelentés után, mind pedig a bírósági eljárás során kötelezettséget vállalt a Microsoft arra, hogy a Call

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Az FTC v. Microsoft Corp. született döntés: <https://rebrand.ly/f371bd>

²⁹ Uo.

of Duty-t meghagyja multiplatformos videojátéknak és ezen túlmenően még szélesebb körbe fogja eljuttatni az Activision tartalmait. Rögzítésre került, hogy a Microsoft pénzügyi eredményességének elengedhetetlen feltétele a Call of Duty multiplatform jellegének megőrzése, amelyet már a felhasználók más játék esetében (pl. Minecraft) is tapasztalhattak, aminek esetleges korlátozásával (pl. más platformokon elérhetetlenné tétel) egyrészt jelentős mértékű bevételtől esne el, ami a videojátékosok táborának csökkenésével lehetne magyarázni. Végül, de nem utolsó sorban az alperes kiemelte, hogy a felperes gyakorlata versenyhatósági és fogyasztóvédelmi szerepében eljárva nem tudott olyan esetet beazonosítani, amikor az alperes egy – Minecraft-hoz hasonló paraméterekkel rendelkező – játékot eltávolított volna az kizárólagosság jegyében más vállalatok platformjairól, sőt ellenkezőleg, még könnyebben hozzáférhetővé tette azt a videojátékos közösség valamennyi tagja számára.³⁰

A bíróság mérlegelte a felperes kifogásait és az alperesek védekezését, amelyek eredményeképpen arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár az FTC helyesen azonosította az érintett piacokat és ezzel összefüggésben, szintén helyesen mutatott rá földrajzi értelemben is az Egyesült Államok érintettségére, azonban a Microsoft felvásárlása során keletkezett dokumentumok és a tárgyalás során elhangzottak alapján – a fentebb leírtakkal összhangban – nem lehet minden kétséget kizáróan megállapítani a fúzió vonatkozásában azt, hogy az érintett piacokon lévő verseny csökkentésére, torzítására vagy monopolhelyzet kialakítására irányulna, illetve azt sem lehet ez alapján leszűrni egyértelműen, hogy a tartalmak színvonala, árazása, az adott videojátékhoz kapcsolódó élmény, vizuális és audiovizuális megjelenés kedvezőtlenül alakulna.³¹ Ezen túlmenően hangsúlyozta a bíróság, hogy nemhogy nincsenek versenyellenes hatásai az ügy szerinti összefonódásnak, hanem éppen ellenkezőleg az összeolvadás következtében a videojátékosok nagyobb mértékben férhetnek majd hozzá az Activision tartalmaihoz³² és az érintett piacokon, de kiváltképp a nagyteljesítményű konzolok piacán tapasztalható Sony részére történő eltolódás helyett – a 2022-es globális állapot szempontjából is – kiegyensúlyozottabb viszonyokat teremthet,³³ ezért a felvásárlás megakadályozása érdekében előterjesztett

³⁰ Uo. 33–39.

³¹ Uo. 51–53.

³² Uo.

³³ Statista: Nintendo, Microsoft and Sony (Big 3) video games market share worldwide in 2022. <https://shorturl.at/YfoFz>

ideiglenes intézkedést a bíróság elutasította, amelynek következtében a fúzió megvalósulhatott.³⁴

8. Összegzés az esetleges következmények viszonylatában

Láthatjuk tehát, hogy a videojáték-piac egyes szereplői is képesek olyan jogi relevanciával bírni, hétköznapi életünket is nagymértékben meghatározó eseteket produkálni, amely nemcsak a gazdasági, szerzői jogi és iparjogvédelmi kérdéseket veti fel, hanem a versenyjogi szabályok esetleges megsértésén keresztül képes lehet a fogyasztók jogainak csorbitására.³⁵ Elegendő az eset vonatkozásában példaként végig gondolni azt a helyzetet, amikor a részvények felvásárlásán keresztül létrejövő fúzió eredményeképpen a Microsoft szempontjából rivális platformon megvásárolt videojáték ezen jogügylet következtében már a versenytárs felületén nem lesz elérhető a másik platformmal rendelkező játékos számára. Ez pedig azért is aggályos, mert bár tény, hogy az ellenérték megfizetésével a felhasználó nem szerez az adott videojáték tekintetében tulajdonjogot,³⁷ azonban az eszköz és a videojáték megvásárlása napjainkban nemcsak egy szórakozási cikket jelent, hanem egyszerre társasági³⁸ és anyagi megfontolás is³⁹, hiszen a fent említett esetben könnyen előfordulhat, hogy egy felhasználó – ezen szempontokat összevetve, azonban a jövedelmi viszonyaitól függetlenül – azért dönt egy videojáték-konzol és adott játék mellett, mert úgy gondolja, hogy egyrészt a közösség, amiben a hétköznapiak során van az adott gyártó játékkonzolját részesíti előnyben, amit kiegészít az is, hogy az

³⁴ Az FTC v. Microsoft Corp. született döntés, 51–53.

³⁵ Európai Bizottság: Why is competition policy important for consumers? <https://shorturl.at/GcQq0>

³⁶ Irina HARACOGLOU: Competition Law, Consumer Policy and the Retail Sector. Systems' Relation and the Effects of a Strengthened Consumer Protection Policy on Competition Law. *Competition Law Review*, Vol. 3., N. 2. (2007) <https://ssrn.com/abstract=1016759>

³⁷ A Microsoft Xbox-ra vonatkozó szoftver licenzfeltételei: <https://tinyurl.com/bdz672ab> ; a Microsoft fogyasztói áruházának az Európai Gazdasági Térségre és az Egyesült Királyságra vonatkozó értékesítési feltételei, különös tekintettel annak 12. pontjára: <https://www.microsoft.com/hu-hu/store/b/terms-of-sale?rtc=1>

³⁸ STATISTA: *VGChartz, Lifetime sales of video game consoles worldwide as of February 2024 (in million units)* <https://shorturl.at/O3saV>

³⁹ A Microsoft játékkonzoljainak aktuális árazása az Árukereső használatával: <https://shorturl.at/zdju>

⁴⁰ A Sony játékkonzoljainak aktuális árazása az Árukereső használatával: <https://tinyurl.com/4munsdhw>

arra megjelenő tartalmak megközelítőleg 10 éven keresztül zökkenőmentesen elérhetőek legyenek a következő konzolgenerációval megjelenő új eszközök megvásárlásáig.⁴¹

Ebből a szempontból átgondolva a felvásárlás generálta tárgyköröket, rávilághatunk arra, hogy a felvásárlással – a megfelelő hatósági ellenőrzés hiányában – valóban, annak ellenére, hogy a bíróság elutasította az FTC kérelmét, az ügyben felmerülő problémakör alkalmas lehet arra, hogy az érintett amerikai piacokon kialakult versenyt csökkentse, torzítsa, illetve a jelentőségének növekedésén keresztül monopolhelyzetet alakítson ki. Mindez pedig közvetlenül összefüggésbe hozható azzal a veszéllyel, hogy esetlegesen az Activision szolgáltatásai már nem vagy csak részben lesznek elérhetőek a rivális platformokon, valamint a verseny hiánya vagy torzulása kedvezőtlenül befolyásolhatja a már meglévő videojátékok minőségét, technikai megoldásait és a magasabb árazás mellett kevésbé jó játékelményt eredményezhet, hiszen a releváns versenytárs esetleges hiányában a Microsoft nem lenne rászorítva arra, hogy a tartalmait a többi vetélytárhoz képest megfelelő szinten tartsa.

Álláspontom szerint – ellentétben a bíróság által kifejtett érvekkel – az FTC által tett kifogások valóban reális veszélynek számítanak mind az amerikai, mind pedig a globális videojáték-piac tekintetében. Mindezzel ellentétben azonban le kell szögezni azt, hogy a jelenlegi piaci viszonyok között a két nagyteljesítményű konzolgyártó cég közül a Sony platformjain találkozhatunk többnyire olyan exkluzív tartalmakkal (pl. *God of War: Ragnarök*), amik jelenleg nem elérhetőek a Microsoft (Xbox) felhasználók számára a rivális konzol vagy PC/laptop megvásárlása nélkül,⁴² azonban olyan játékokat már lehet találni a Sony által üzemeltett játékkatalógusban, ami bár Microsoft exkluzív tartalomnak minősült (pl. *Minecraft*),⁴³ mégis széleskörű hozzáférést kaptak a PlayStationot használó videojátékosok is. Ehhez igazodva – eltekintve a lehetséges kedvezőtlenebb kimenetelektől – meglátásom szerint az Activision felvásárlásával olyan új lehetőségek is megnyílhatnak a videojátékos-közösség számára, amely az eddigiekhez képest még több előnyt jelent majd. További kedvező hatása lehet a felvásárlásnak, hogy csökkentheti a videojátékos-közösségben a rivális platformok tekintetében a játékosok közötti ellentétet, elősegítheti az együttműködést, és ezáltal nemcsak egy szűkebb réteg számára

⁴¹ A *Call of Duty: Modern Warfare III* árazása és elérhetősége az *Árakereső* használatával: <https://tinyurl.com/ys9yvyf6>

⁴² A *God of War: Ragnarök* c. videojáték exkluzivitása: <https://tinyurl.com/44tzb59b>

⁴³ A *Minecraft* c. videojáték széleskörű hozzáférhetősége: <https://www.minecraft.net/en-us/about-minecraft>

nyújthat kiemelkedő játékelményt a multiplatform jelleg érvényre juttatása jegyében.

Lényeges megemlíteni még, hogy az ügy – annak ellenére, hogy az FTC-nek nem sikerült 2023 júliusában megakasztani a felvásárlást – továbbra is folyamatban van,⁴⁴ amely vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy azóta a brit versenyhatóság,⁴⁵ illetve az Európai Bizottság⁴⁶ is – az FTC által rögzített szempontokhoz hasonlóan – vizsgálta a felvásárlás körülményeit, ami arra enged következtetni, hogy egy olyan meghatározó jogügyletről van szó, amelynek megvalósulása közvetlen kihatással lehet az Egyesült Államoktól eltérő más államok és gazdasági térségek videojáték-piacára is, illetve annak ellenére, hogy 2023 júliusában az ideiglenes intézkedésre irányuló kérelem elutasításával az összeolvadás zöld utat kapott, nem jelenti azt, hogy az ügy – tekintettel arra, hogy jelenleg is folyamatban vannak tárgyalások – végül ne vezethetne az eredeti állapot helyreállításához, nevezetesen a megszerzett részvények visszavásároltatásához.⁴⁷

⁴⁴ WARREN Tom: Microsoft wins FTC fight to buy Activision Blizzard. <https://tinyurl.com/nuezx459>

⁴⁵ A brit versenyhatóság vizsgálata. <https://tinyurl.com/yp6fdmf3>

⁴⁶ Ld. Mergers: Commission clears acquisition of Activision Blizzard by Microsoft, subject to conditions. European Commission, 15 May 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2705

⁴⁷ Tom WARREN: FTC files to block Microsoft from buying Activision Blizzard. <https://tinyurl.com/553wxae>

A MUNKA ÉS A MAGÁNÉLET KÖZÖTTI EGYENSÚLY AZ UNIÓS JOG TÜKRÉBEN

SZITA Natasa*

1. Bevezetés

A munka és a család szorosan kapcsolódik egymáshoz, hiszen a dolgozó ember a napja egyharmadát legalább munkával tölti, az azzal megkeresett bért pedig a családjá és saját maga fenntartására fordítja. A munkaidő leteltével a munkavállaló a szabadidejével maga gazdálkodik. A munkán felüli időbe kell beleférnie a pihenésnek, a családdal eltöltött minőségi időnek (ideértve a párkapcsolatra szánt időt is), a barátokkal való kapcsolattartásnak, valamint a feltöltődésre szánt időnek. Ha valaki gyermeket nevel, esetlegesen más segítségre szoruló hozzátartozója van (például idősödő szülő), a velük való törődés, segítségük, mozgatásuk is időigényes. Szintén rengeteg időt vesz el, és sokakat érint, ha a munkavállalónak ingáznia kell nap mint nap a munkahelye és az otthona között.

A családdal, gyermekneveléssel kapcsolatos feladatok sok esetben olyan időpontra esnek, amikor az embernek még munkahelyi elfoglaltsága van, így az ebből fakadó konfliktusokra is mindenki – a munkavállaló és a munkáltató – számára megfelelő megoldást kell találni. A munka és a magánélet közti egyensúly felbomlása, az elengedhetetlenül szükséges megfelelő pihenés, a feltöltődés hiánya, ugyanis idővel kiégéshez vezethet, ami egészségügyi problémákat is okozhat. Amennyiben a munkában töltött idő, valamint a családra (párkapcsolatra) fordított idő meghaladja az ember ébrenléti idejét, az azt jelenti, hogy az élet valamelyik területe háttérbe szorul. Az ember kiteljesedéséhez nem csak megfelelő munkára van szükség, hanem a családi és egyéb társas kapcsolatainak a fenntartására is. Ezért a munkavállaló számára biztosított heti pihenőnap nem kizárólag a munkavégzéshez szükséges feltöltődést szolgálja,

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

hanem a családok életét is. Hiszen a gyermekeknek szükségük van arra, hogy minél több minőségi időt töltsenek a szüleikkel. Az ember ugyanis nem csak dolgozó, hanem családi lény is, éppen emiatt elengedhetetlen, hogy a jogi szabályozás és a munkafeltételek a családi élet szükségleteihez is igazodjanak. Ezt a nehezen megtalálható, illetve fenntartható egyensúlyi helyzetet igyekszik az Európai Unió támogatni és olyan munka- és szociális jogi garanciákat nyújtani, melyek segítik a gyermeket nevelő, illetve hozzátartozót gondozó munkavállalókat.

Ennek egy fontos állomása volt az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017-es göteborgi csúcstalálkozója, melyen kihirdették a szociális jogok európai pillérét, amely 20 alapelvet fogalmazott meg. Ezen Szociális Pillér célja, hogy iránymutatásul szolgáljon, egyrészt ahhoz, hogy az emberek jelenlegi szükségleteivel kapcsolatos problémák megoldása javítsa a foglalkoztatási és szociális eredményeket, másrészt pedig, hogy a szociális jogok törvénybe iktatását eredményezze.¹

Szintén cél ezen elvek összegyűjtésével a szociális jogok előtérbe helyezése annak érdekében, hogy méltányosabban és hatékonyabban működjenek a munkaerőpiacok, valamint a jóléti és szociális rendszerek.

A Szociális Pillérbe foglalt 20 alapelv három fejezetben oszlik el, az első az esélyegyenlőség és munkavállalási jog, a második a tisztességes munkafeltételek, a harmadik pedig a szociális védelem és társadalmi befogadás.

A Szociális Pillér 2. cikke a nők és férfiak közötti egyenlőségről rendelkezik. Ezen cikk a) pontja értelmében a nők és férfiak közötti esélyegyenlőséget valamennyi területen biztosítani kell, többek között a munkaerőpiaci részvétel, valamint a foglalkoztatás feltételeinek és a szakmai előmenetelnek a vonatkozásában. Továbbá a nők és a férfiak egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazásra jogosultak.

Az 5. cikk rögzíti a biztos és rugalmas foglalkoztatás elvét, eszerint a munkaviszony jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalóknak joguk van a tisztességes és egyenlő bánásmódhoz a munkafeltételek, a szociális védelemben való részesülés és a képzéshez való részvétel tekintetében. Továbbá kimondja a dokumentum, hogy támogatni kell a határozatlan időre szóló foglalkoztatási formákra való áttérést, valamint a munka innovatív, minőségi munkakörülményeket biztosító formáit.

¹ *A szociális jogok európai pillére*. Publications Office of the European Union, 2017. Preambulum 12. pont. <https://data.europa.eu/doi/10.2792/115709>

A jogszabályokkal és a kollektív szerződésekkel összhangban biztosítani kell a munkaadók számára a szükséges rugalmasságot ahhoz, hogy gyorsan alkalmazkodni tudjanak a gazdasági környezet változásaihoz.

A rugalmasság biztosítása érdekében ösztönözni kell a vállalkozói tevékenységet és az önfoglalkoztatást. A munkavállalók oldaláról nézve könnyíteni szükséges a foglalkozási mobilitást; el kell kerülni a bizonytalan munkakörülményekhez vezető munkaviszonyokat, többek között az atipikus szerződésekkel való visszaélés tilalma révén. Fontos, szintén munkavállalókat védő rendelkezése, hogy a próbaidőnek észszerű időtartamra kell szólnia.

A 9. cikk pedig külön nevesíti a munka és a magánélet közötti egyensúlyt. Ez alapján a szülőknek és a gondozási feladatokat ellátó személyeknek joguk van a megfelelő szabadsághoz, a rugalmas munkavégzéshez és a gondozási szolgáltatások igénybevételéhez. Gondozási feladataik ellátása érdekében a nőket és a férfiakat ugyanolyan külön szabadságok illetik meg, és ösztönözni kell őket arra, hogy azokat kiegyensúlyozott módon vegyék igénybe.

A Szociális Pillér fenti elveivel összhangban az Európai Unióban 2019. június 20. napján elfogadták a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló irányelvet² (a továbbiakban: Irányelv).

2. A munka és a magánélet közötti egyensúly fenntartására vonatkozó uniós és magyar szabályozás

Az Irányelv rendelkezéseinek való megfelelés érdekében szükséges volt a hazai foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályok módosítása. Ennek következtében a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban Mt.) is több lényeges változáson ment keresztül. A következőkben az Irányelv egyes rendelkezéseit, valamint az azok alapján történt hazai jogszabályváltozást mutatom be, különös tekintettel az apasági szabadságra, a szülői szabadságra, a gondozói szabadságra, valamint a rugalmas munkafeltételek biztosítására.

Az Irányelv célja a férfiak és nők munkaerőpiaci esélyegyenlőségének és egyenlő munkahelyi bánásmódjának biztosítása a munkavállaló szülők vagy gondozók munkája és családi élete összehangolásának megkönnyítése révén. Az Irányelv az uniós szociális politikai jogharmonizációra jellemzően minimum szabályokat állapít meg az apasági szabadságra, szülői szabadságra és

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 188., 2019.7.12., 79–93. o.

gondozói szabadságra vonatkozóan; illetve a munkavállaló szülők vagy gondozók számára biztosított rugalmas munkafeltételekkel kapcsolatosan.

Fontos kiemelni, hogy az Irányelv a preambulumában szintén hivatkozik a férfiak és nők közötti egyenlőség, valamint a munka és a magánélet összeegyeztethetőségével kapcsolatban az Európai Unió Alapjogi Chartára (továbbiakban: Charta).³ A Charta 23. cikke alapján a nők és férfiak közötti egyenlőséget minden területen, így a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén is biztosítani kell.

A Charta 33. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez. A (2) bekezdés értelmében pedig a család és a munka összeegyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van a fizetett szülési és szülői szabadságra, ha gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe.

Ezen – Chartára vonatkozó – visszautalásnak kiemelt jelentősége lehet a jogérvényesítés, illetve a jogalkalmazás szempontjából, hiszen a Szülői és gondozói Irányelvben szabályozott szülői szabadság, vagy apasági szabadság ezáltal alapjogi erővel rendelkezik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyedi ügyekben a Charta is hivatkozási alap lehet, amennyiben egy tagállam nem megfelelően ülteti át a nemzeti jogába az Irányelv rendelkezéseit.⁴

Szintén a preambulum alapján a nemek közötti egyenlőség, illetve a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtéséhez elengedhetetlen a nők munkaerőpiaci részvételének növelése, a gondozási feladatok férfiak és nők közötti arányos megosztása, valamint a munkabérekben mutatkozó különbségek felszámolása.

Az Irányelv megalkotásának háttérében gazdasági, demográfiai és szociális okok húzódtak. Kiemelt célja a szabályozásnak, hogy az apákat, illetve társzülőket ösztönözze az őket megillető apasági szabadság kivételére, valamint a tagállamokat szabályozása is motiválja ezt.

Az uniós munkaerőpiacon a tagállamok kedvező jogi helyzete munkáltatói beruházásokat vonzhat, ami élenkítően hathat a gazdaságra, ezért a tagállamok között verseny alakulhat ki a beruházások megszerzése körében. Éppen ezért

³ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁴ Karim LARIBI – SZILÁDI Péter: Kísérlet a munka és magánélet egyensúlyának megteremtésére az újfajta szabadságok tükrében. *Munkajog*, 2023/1. 34.; SÍPKA Péter – ZACCARIA Márton Leó: A munka és magánélet közötti egyensúly kialakításának alapvető követelményeiről a 2019/1158 irányelvre figyelemmel. *Munkajog*, 2020/1. 26.

a jogalkotók hajlamosak a munkáltatók érdekeit előtérbe helyezni a szabályozásuk kialakítása során, mely a munkavállalókra könnyen hátrányosan hathat.

Ebből következően a megfelelő munkajogi szabályozásnak egyúttal a gazdaságra pozitív hatást kell gyakorolnia és a munkavállalók érdekeit is figyelembe kell vennie. Ezt az Európai Unióban a munkaerő könnyebb és rugalmasabb hozzáférhetővé tételével igyekeznek megteremteni, amely javíthat a munkaerőhiányon, ugyanakkor a munkavállalói oldalról segíti az elhelyezkedést és a nehéz gazdasági helyzetben az életszínvonal fenntartását is.⁵

Az Irányelv alapvetése, hogy a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtéséhez szükséges a munkajognak a szülői, illetve gondozói lét specializálásához való igazítása.⁶

A kutatások ugyanis még mindig azt mutatják, hogy a házimunka, a család körüli teendők (gyermek nevelése, gondozásra szoruló hozzátartozók ápolása) aránytalanul oszlanak el a nők és férfiak között, a nők jelentősen több időt töltenek ezen tevékenységekkel.⁷ Emiatt a nők később tudnak visszatérni a munkaerőpiacra, kevesebb idejük, energiájuk marad a munkájukra, mely növeli a nemek közötti egyenlőtlenséget. Ezért a cél a férfiak bevonása a gyermekvállalás, gondozás folyamatába, hogy a nőkre kevesebb háruljon ezen feladatokból.

Az Irányelv egységesíti a terminológiát, így meghatározza az apasági szabadság fogalmát, a szülői szabadság, valamint a gondozói szabadság fogalmát is.

Az Irányelv 4. cikke az apasági szabadsággal kapcsolatban rögzíti, a tagállamoknak biztosítani kell, hogy az apák vagy a velük egyenjogú társszülők jogosultak legyenek 10 munkanap apasági szabadságra. Ezt az apasági szabadságot az arra jogosultnak a gyermek születése alkalmával kell igénybe vennie. Az uniós szabályozás a tagállamok döntésére bízta, hogy lehetővé teszik-e az apasági szabadság rugalmas igénybevételét, így akár a gyermek születését megelőzően való kivételét.

Az Mt. a jogharmonizációt megelőzően egy gyermek esetében öt, ikergyermek esetén pedig hét munkanap pótszabadságot biztosított az apák számára. Az implementációs kötelezettségének eleget téve, a jogalkotó akként rendelkezik az Mt. 118. § (4) bekezdésében, hogy az apát⁸ gyermeke születése

⁵ SIPKA–ZACCARIA i. m. 4–5.

⁶ LARIBI–SZILÁDI i. m. 1–2.

⁷ Gender Equality Index 2019. Work-life balance. *EIGE*, 11 October 2019. <https://tinyurl.com/3nb9dz32>

⁸ Az Mt. 294. § (1) bekezdés m) pontja alapján apa: a Ptk. szerint szülői felügyelettel rendelkező apai jogállású férfi, vagy örökbefogadó férfi. Ebből következően az apasági szabadságra vonatkozó jogosultság feltétele csupán a szülői felügyeleti jog megléte.

(vagy örökbefogadása) esetén tíz munkanap pótszabadság illeti meg. Az Mt. időkorlátot is állít, ugyanis az apasági szabadságot legkésőbb a gyermek születését követő második hónap végéig kell igénybe venni. Az Mt. szabályozása alapján egyértelmű, hogy az apasági szabadságra való jogosultság nem függ az apa vagy örökbefogadó férfi családi állapotától, valamint attól sem, hogy egy háztartásban él-e a gyermekkel.

A tagállamok az Irányelv értelmében nem tehetik függővé az apasági szabadságra való jogosultságot a munkaviszonyban eltöltött időtől, így az mindenképpen jár az apának, illetve a társszülőnek. A magyar szabályozás a gyermek halva születése esetén is biztosítja az apasági szabadságot.⁹

A munkáltató az apasági szabadságot a munkavállaló kérésének megfelelően, legfeljebb két részletben köteles kiadni, ugyanakkor a szabadság kiadására vonatkozó főszabálytól eltérően nem csak az esedékesség évében lehet kiadni. A munkavállalót védő garanciális szabály, hogy a munkáltató kivételesen fontos gazdasági érdek vagy a működését közvetlenül és súlyosan érintő ok esetén sem halaszthatja el az apasági szabadság kiadását.¹⁰

Az Irányelv preambuluma (30) bekezdése szerint az apasági szabadság minimális tartamára vonatkozóan a díjazás vagy juttatás szintjét úgy kell megállapítani, hogy az legalább a betegségi ellátás nemzeti szintjével egyenértékű legyen. Az Mt. módosítását megelőzően a gyermek születése okán járó pótszabadság idejére az apa távolléti díjának teljes összegére jogosult volt.

A jogharmonizáció keretében az apasági szabadság alatti távolléti díj összege is módosításra került. Az Mt. 146. § (4) bekezdése szerint az apasági szabadság első öt munkanapjára a teljes távolléti díj jár, azonban a hatodik munkanaptól már csak a távolléti díj 40 százaléka.

Az apákat megillető apasági szabadság igénybevételére és az apasági szabadsággal összefüggő díjazás, költségek megtérítésére vonatkozó szabályokat az apasági szabadság igénybevételéről és az azzal összefüggő költségek megtérítéséről szóló 535/2022. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 535/2022. Korm. rendelet) tartalmazza. Ennek 4. §-a alapján az állam csak az apasági szabadság első öt munkanapjára járó teljes távolléti díjat téríti a munkáltató számára. Ebből pedig következik, hogy az apasági szabadság fennmaradó napjaira járó csökkentett mértékű távolléti díjat teljes egészében a munkáltatónak kell viselnie.

⁹ Mt. 118. § (4) bekezdés 2. mondata.

¹⁰ Mt. 123. § (1) és (5) bekezdés.

Az Irányelv 5. cikke a szülői szabadságot szabályozza, mely a gyermek születése vagy örökbefogadása esetére a gyermek gondozása érdekében a szülők részére biztosított szabadság. Ennek értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy valamennyi munkavállaló egyénileg jogosult legyen négy hónapos szülői szabadságra, amelyet az előtt kell igénybe vennie, mielőtt a gyermek eléri a maximum nyolcéves kort.

A szülői szabadság ezen megfogalmazásból egyértelműen kiderül, hogy ez mindkét szülő számára biztosított.

Annak érdekében, hogy a gyermeknek lehetősége legyen a szüleivel tölteni időt az Irányelv kimondja, hogy a szülői szabadságból legalább két hónap más személyre nem ruházható át.

Az 5. cikk (4) bekezdés alapján a tagállamok a szülői szabadságra való jogosultságot a munkában töltött idő tartamához vagy a szolgálati idő hosszához köthetik, amely nem haladhatja meg az egy évet. Ugyanezen bekezdés rögzíti, hogy a jogosultságot megalapozó időtartam kiszámításakor az ugyanazon munkáltatóval kötött, egymást követő, határozott idejű munkaszerződések esetén a szerződések tartamának összességét kell figyelembe venni. Ezáltal a szülői szabadságra való jogosultság nem játszható ki a munkáltató részéről úgy, hogy határozott idejű munkaszerződéseket köt egymás után a munkavállalóval.

A munkáltató gazdasági érdekeit védő intézkedésnek tekinthető azonban, hogy a tagállamok meghatározhatnak olyan körülményeket, amelyek fennállása esetén a munkáltató elhalaszthatja a szülői szabadság kiadását, azon indokból, hogy a szülői szabadság kiadása jelentősen megzavarná a munkáltató működését. A jogalkotó nem határozza meg azt az időtartamot, ameddig a munkáltató jogosult elhalasztani a szabadság kiadását, mindössze annyit határoz meg, hogy észszerű legyen. Elhalasztás esetén a munkáltató írásban indokolni a halasztás okát.

Az Mt. új szabályozásában akként rendelkezik, hogy a munkavállaló szülőt a gyermek három éves koráig negyvennégy munkanap pótszabadság illeti meg. Szemben az apasági szabadsággal a szülői szabadság kizárólag akkor jár a munkavállalónak, ha a munkaviszonya legalább egy éve fennáll. Felmerül kérdésként, hogy abban az esetben, ha ugyanazon munkáltató több határozott idejű munkaszerződést kötött a munkavállalóval, akkor az Mt. alapján a szerződések összességét kell-e figyelembe venni a jogosultságot megalapozó időtartam számításakor, tekintettel arra, hogy az Irányelvvvel szemben az hazai szabályozás erről nem rendelkezik.

Álláspontom szerint annak ellenére, hogy az Mt. erre vonatkozóan nem tartalmaz szabályozást az Irányelv ezen rendelkezése közvetlenül alkalmazandó,

tehát az egymást követő határozott idejű munkaszerződések tartama összeadódik a jogosultság megállapításakor.

Ugyancsak nem köteles a munkavállaló az esedékesség évében kivenni a szülői szabadságot, ugyanakkor a munkáltató kivételesen fontos gazdasági érdek vagy a működését közvetlenül és súlyosan érintő ok esetén a szabadság kiadását legfeljebb hatvan nappal elhalaszthatja.¹¹ Az Mt. részletesen nem határozza meg, hogy mi számít kivételesen fontos gazdasági érdeknek, illetve a működését közvetlenül és súlyosan érintő oknak, úgyhogy ezen fogalmak tartalommal való megtöltése a joggyakorlatra vár.

Az Irányelv – szemben az apasági szabadságra vonatkozó szabályozással – a szülői szabadság idejére járó juttatást nem határozza meg, mindössze annyit tartalmaz, hogy megfelelő szintű juttatást kell biztosítani ahhoz, hogy a családok első keresői is élni tudjanak a szülői szabadság adta lehetőséggel. A tagállamoknak figyelembe kell vennie, hogy a szülői szabadság igénybevétele esetén a családok bevétele csökkenhet, így a díjazásnak megfelelően magas életszínvonalat kell biztosítania.¹²

A hazai szabályozás szerint a munkavállaló a szülői szabadság idejére a távolléti díj tíz százalékára jogosult, amelyet csökkenteni kell az erre az időszakra a munkavállalónak megfizetett gyermekgondozási díjjal, valamint a gyermekgondozást segítő ellátás összegével.¹³ Természetesen az Irányelv fenti céljával, valamint a szabályozásával összefüggésben felmerül, hogy a magyar jogalkotó jogharmonizációs kötelezettségének eleget tett-e a szülői szabadság idejére járó távolléti díj összegének meghatározásakor. Tekintettel arra, hogy ezen összegből aligha lehet megfelelő életszínvonalat biztosítani a család részére, valamint ezen távolléti díj nem valószínű, hogy ösztönzi a szülőket arra, hogy igénybe vegyék a szülői szabadságot.

Az Mt. miniszteri indokolása tisztázza, hogy a gyermekek gondozása céljából a szülő egyidejűleg csak egy jogcímen maradhat távol a munkától, így egyszerre fizetés nélküli szabadságot és szülői szabadságot nem vehet igénybe.

A gondozói szabadságról az Irányelv 6. cikke rendelkezik. Ennek értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy minden munkavállaló jogosult legyen évente öt munkanap gondozói szabadságra. Az Irányelv értelmében gondozói szabadság a munkavállalóknak abból a célból biztosított munkahelyi szabadság, hogy súlyos egészségügyi okból jelentős mértékű gondozásra vagy támogatásra

¹¹ Mt. 123. § (5) bekezdés a) pont.

¹² Irányelv preambulum (31) bekezdés.

¹³ Mt. 123. § (5) bekezdés.

szoruló hozzátartozójuknak vagy a munkavállalóval közös háztartásban élő személynek személyes gondozást vagy támogatást nyújtsanak.

A gondozói szabadság bekerült az Mt.-be ugyanakkor a jogalkotó nem a munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés szabályai alatt helyezte el, hanem a munkaidő kedvezmények körében. Az Mt. 128. § (1) bekezdése alapján ugyanis a munkavállaló gyermeke harmadik életéve betöltéséig – a gyermek gondozása céljából – fizetés nélküli szabadságra jogosult, amelyet a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban kell kiadni.

Az Mt. 130. § értelmében a munkavállalónak gyermeke személyes gondozása érdekében – a 128. §-ban foglaltakon túl – fizetés nélküli szabadság jár a gyermek tizedik életéve betöltéséig a gyermekgondozást segítő ellátás folyósításának tartama alatt. Továbbá a 131. § (1) bekezdése szerint a munkavállalónak hozzátartozója tartós – előre láthatólag harminc napot meghaladó – személyes ápolása céljából, az ápolás idejére, de legfeljebb két évre fizetés nélküli szabadság jár.

Ezen három megfogalmazásból egyértelműen kiderül, hogy a munkavállaló a gondozói szabadság idejére díjazásra nem jogosult. Az Irányelv rendelkezéseibe ugyan nem ütközik a fizetés nélküli szabadságként való szabályozás, ugyanis nem tette kötelezővé a tagállamok számára a javadalmazás megállapítását, azonban véleményem szerint az uniós szabályozás céljába ütközik, hiszen díjazás nélkül a munkavállaló nincsen ösztönözve a gondozói szabadság igénybevételére.

Kiemelt célja az uniós szabályozásnak, hogy biztosítsa a munkavállalók számára a lehetőséget, sürgős családi ok miatti *vis maior* típusú helyzetben, így betegség vagy baleset miatt távol maradjon a munkától.¹⁴

A magyar szabályozásban akként jelenik meg, hogy mentesíti a munkavállalót a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettsége alól, amennyiben különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt a távolléte.¹⁵ Ez a távolladási indok szubjektív jellegű, hiszen a többi ok mind egyértelműen meghatározható körülmény vagy életesemény bekövetkezése esetén illeti meg a munkavállalót. A nem várt körülmény bejelentését a munkáltató vagy elfogadja vagy nem, amely akár a munkaviszony azonnali hatályú felmondásához, illetve ebből következően akár jogvitához is vezethet. Így álláspontom szerint a bírói gyakorlat alakíthat majd ki támpontokat a távolladási okok elfogadásával kapcsolatosan.

¹⁴ Irányelv 7. cikk.

¹⁵ Mt. 55. § (1) bekezdés k) pont.

Ösztönzi továbbá az uniós jog a tagállamokat a rugalmas, alternatív foglalkoztatás alkalmazására. A 9. cikk alapján a tagállamok kötelesek biztosítani a gyermek legalább 8 éves koráig annak a lehetőségét, hogy a gyermeket nevelő munkavállalók, valamint a gondozást végzők jogosultak legyenek rugalmas munkafeltételek kérelmezésére a gondozási feladataik elvégzése érdekében.

Abból a célból, hogy az apasági szabadságot, a szülői szabadságot, a gondozói szabadságot vagy a rugalmas munkafeltételeket igénybe vevő munkavállalókat ne érje hátrány az Irányelv a 12. cikkben az elbocsátás elleni védelmet vezet be. E szerint tiltott az elbocsátás az előző szabadságok, illetve atipikus foglalkoztatás igénybevétele esetén. Amennyiben a munkavállaló álláspontja szerint mégis emiatt szüntették meg a munkaviszonyát kérheti, hogy a munkáltató indokolja meg döntését. Ebben az esetben a munkáltató köteles írásban indokolni a munkaviszony megszüntetését.¹⁶

Ez a szabály teljes mértékben átültetésre került a magyar szabályozásba, ugyanis a felmondási tilalmak köre bővült az apasági szabadsággal, a szülői szabadsággal, valamint a gondozási szabadsággal, így ezen időtartamok alatt a munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkavállaló munkaviszonyát.¹⁷

Egy esetleges bírósági eljárás során az Irányelv 12. cikk (3) bekezdése értelmében a munkáltatót terheli a bizonyítási teher arra vonatkozóan, hogy nem a fent felsoroltak miatt szüntette meg a munkavállaló munkaviszonyát.

Ahogy a fentiekben bemutatott Irányelv is utalt rá, a családos munkavállalók, illetve a gondozásra szoruló hozzátartozójáról gondoskodó munkavállalók számára a munka és a család közötti egyensúly fenntartásához megoldást nyújthatnak a rugalmasabb, atipikus munkavégzési formák.

3. Az atipikus foglalkoztatás

Az Európai Unió egyik stratégiai célja a munkaerőpiacon a rugalmasság és biztonság elérése, amelyre a „flexicurity” kifejezést használják.¹⁸ Ennek lényege, hogy a munkaerőpiacon a „különböző gazdasági, munkaerő-piaci, családi helyzeteknek megfelelő rugalmasság (például a munkavállalási formákban, munkaszerződésben, munkafeltételekben) és a változásokat segítő, enyhítő

¹⁶ 12. cikk (2) bekezdés.

¹⁷ Ezen időszakok abszolút felmondási tilalmak körébe esnek, tehát felmondás sem közülhető a szabadság tartama alatt.

¹⁸ European Commission: Flexicurity. Elérhető: <https://tinyurl.com/3du63ep2>

biztonság (például szociális biztonság vagy munkavédelem) egyszerre jelenjen meg”.¹⁹

A klasszikus munkaviszony keretében a „munkavégzés a munkáltató szoros alárendeltségében, utasításainak megfelelően, teljes munkaidőben és a munkáltató által biztosított helyen és eszközökkel történik, a munkaviszony határozatlan időre jön létre, és a munkavállaló közvetlenül a vele szerződő munkáltatónak tartozik munkát végezni.”²⁰ Atipikus foglalkoztatásról akkor beszélünk, ha a munkaviszony valamely lényeges elemében eltér a hagyományostól. Ezek az atipikus foglalkoztatási formák tehát szintén munkaviszonynak minősülnek, azonban rugalmasabb foglalkoztatást biztosítanak.²¹ Ilyen például a határozott idejű munkaviszony, az egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára irányuló munkaviszony, a részmunkaidős munkaviszony és ennek különös altípusai (a munkavégzés behívás alapján és a munkakör megosztása), a távmunkavégzés, a bedolgozói munkaviszony, a munkaerő-kölcsönzés, valamint a több munkáltatóval létesített munkaviszony.²²

Sok esetben a családos munkavállalók számára a korábban már említett okokból megterhelő vagy akár összeegyeztethetetlen a családi élettel a klasszikus napi nyolcórás, heti negyven órás munkaviszony. Az ilyen munkaviszony jelentős feszültségeket okozhat, hiszen a munkavállaló úgy érzi, hogy sem a munkában, sem pedig otthon nem tud megfelelően helytállni, ami károsan hathat a családra, gyermekeire, a munkájára, és akár az egészségére is.²³ A fentiekben felsorolt rugalmasabb munkavégzési formák erre a problémára jelenthetnek valamiféle megoldást, megkönnyíthetik a gyermekükkel otthon lévő szülők (jellemzően az édesanyák) munkaerőpiacra való visszatérítését is főleg, ha a család nem tud megélni egyetlen fizetésből.

Témánk szempontjából a határozott idejű munkaviszony rövid idejű formájával, a részmunkaidős munkavégzéssel, a munkakör megosztással, a távmunkavégzéssel és a bedolgozói munkaviszonnyal foglalkozom részletesebben.

¹⁹ KOLTAI Luca – SIMONYI Ágnes – GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor: *Foglalkoztatáspolitikai dilemmák*. Budapest, LIGA Szakszervezetek, 2010. 25. <https://tinyurl.com/yey86zd5>

²⁰ GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 396.

²¹ Uo. 397.

²² HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán: *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. 203.

²³ HALMOS Szilvia: *Család és munka – munkajogi kérdések a gyermekvállalással összefüggésben*. (Mailáth György tudományos pályázat pályaműve) Budapest, 2014..42–43.

A határozott idejű munkaviszony rövid idejű formája az alkalmi munka, mely a munkáltató és a munkavállaló között összesen legfeljebb öt egymást követő naptári napig, és egy naptári hónapon belül összesen legfeljebb tizenöt naptári napig, és egy naptári éven belül összesen legfeljebb kilencven naptári napig létesített munkaviszony.²⁴ Ebben a formában nem kötelező az írásbeli munkaszerződés, valamint egyszerűsített előírások vonatkoznak a bejelentési, közteherviselési és bevallási kötelezettségekre is. Ez a foglalkoztatási forma segítséget jelenthet a gyermekkel otthon lévő szülőknek, akik néhány órás munkát azért el tudnának vállalni a gyermek gondozása mellett. Azonban a munkaviszony rövidege, a bejelentése és az adminisztrációs terhek a munkáltatókat arra ösztönzik, hogy feketén foglalkoztassák a munkavállalókat.²⁵

A részmunkaidős foglalkoztatás azt jelenti, hogy a felek az adott munkakörre irányadó teljes napi munkaidőnél rövidebb napi munkaidőben állapodnak meg.²⁶ A munkáltató a munkavállaló ajánlatára csak a gyermek négyéves koráig – három vagy több gyermeket nevelő munkavállaló esetén a gyermek hatéves koráig – köteles a munkaszerződést a napi munkaidő felének megfelelő tartamú részmunkaidőre módosítani. Minden más esetben a munkáltatónak csak a részmunkaidős foglalkoztatás esetleges lehetőségéről kell tájékoztatnia a munkavállalókat.²⁷ A magyar szabályozás tehát csak szűk körben teszi a munkáltató számára kötelezővé a részmunkaidős foglalkoztatást, egyébként a felek megállapodására bízta. Magyarországon 2018-ban a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya mindössze 4,2% volt, 2019-ben 4,4% volt, ugyanakkor 2009-es évhez képest – amikor is ez 6,7% volt – visszaesést mutatott. A koronavírus okozta járványhelyzet hatására azonban 2020. júniusára jelentősen nőtt, 6,5%-ra a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya, szeptemberre viszont már visszaesett 5,6%-ra.²⁸ A hazai adatokhoz képest 2019-ben az uniós átlag 19,1%-on állt a részmunkaidős foglalkoztatásra vonatkozóan. A részmunkaidő hasonlóan az alkalmi munkához, azok számára jelenthet lehetőséget, akik valamilyen okból nem tudják a teljes munkaidős foglalkoztatással járó kötelezettségeket vállalni, de rövidített munkaidős állást már igen.

Hazánkban a részmunkaidős foglalkoztatottság alacsony arányának oka lehet egyrészt, hogy alacsony jövedelem érhető el vele, továbbá a közteher-fizetési

²⁴ Az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény 2. § 3. pont.

²⁵ GYULAVÁRI (2014) i. m. 402.

²⁶ Mt. 92. § (5) bek.

²⁷ Mt. 61. § (1) és (3) bek.

²⁸ 300 ezer alá csökkent a regisztrált álláskereső száma. *Adó Online*, 2020. november 4. <https://ado.hu/munkaugyek/300-ezer-ala-csokkent-a-regisztralt-allaskeresok-szama/>

szabályok a munkáltatókat sem ösztönzik ennek a foglalkoztatási formának az alkalmazására.²⁹ Egy 2016-os kutatás kimutatta, hogy a három legfőbb indok, ami miatt a munkavállalók a részmunkaidős munkaviszonyt választanák, a gyermekvállalás, a munka-magánélet egyensúlyának biztosítása, és a 45 év felettieknél pedig megjelenik az idős szülő, illetve családtag ápolása.³⁰ E kutatás alapján is megállapítható, hogy jóval nagyobb igény lenne a részmunkaidős foglalkoztatásra, mint amilyen arányban ténylegesen megvalósul. Az is segítség lenne a kisgyermeket nevelő munkavállalók számára, ha nem kizárólag a négyórás munkaidős foglalkoztatás lenne kötelező a gyermek hároméves koráig, hanem más, akár rövidebb, akár hosszabb munkaidőben is dolgozhatnának.³¹ Európában Hollandiában a legmagasabb a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya, 2019-ben 50,2% volt és ez az arány évek óta növekszik.³² Hollandiában például a részmunkaidős foglalkoztatásban dolgozók között az óraszám alapján a következő csoportokat lehet elkülöníteni: az 1–11 órás, a 12–19 órás, a 20–27 órás, valamint a 28–34 órás munkahetet ledolgozók csoportját.³³

A munkakör megosztás esetén a munkavállalói pozíción több jogalany osztozik, tehát egy munkakört többen látnak el. Valamely munkavállaló akadályoztatása esetén a szerződést kötő más munkavállaló köteles a munkaviszonyból származó kötelezettségek teljesítésére.³⁴ A munkakör megosztást az Mt. vezette be a hazai szabályozásba. Ezen jogintézmény atipikus jellege több szempontból is érvényesül, egyrészt a munkavállalók egy egységes munkaszerződést kötnek meg. Másrészt, mivel egy munkakört többen látnak el, ezért valójában részmunkaidős foglalkoztatás jön létre.³⁵ A munkabér a munkavállalókat ebben az esetben egyenlő arányban illeti meg. A munkakör megosztás előnyös, mert a munkavállalók maguk rendelkeznek a munkaidővel, ellentétben azzal, ha

²⁹ BANKÓ Zoltán: *Az atipikus munkajogviszonyok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 100–103.

³⁰ Elérhető: <http://www.haromkiralyfi.hu/reszmunkaido-kutatas-2016>

³¹ HALMOS i. m. 44.

³² KSH adatok, elérhető: <https://tinyurl.com/3rj3jfjj>; az adatok elérhető: <https://tinyurl.com/5n7p2zt5>

³³ NAGY Ildikó: A női részmunkaidős foglalkoztatás előnye és hátrányai. Tények és vélemények Hollandia példáján. In: SPÉDER Zoltán (szerk.): *A család vonzásában - Tanulmányok Pongrácz Tiborné tiszteletére*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutató Intézet, 2014. 251.

³⁴ Mt. 194. § (1) bek.

³⁵ KÁRTYÁS Gábor – RÉPÁCZKI Rita – TAKÁCS Gábor: *A gyermekvállalás és gyermeknevelés elősegítésének munkajogi eszközei, különös tekintettel az atipikus foglalkoztatásra*. Budapest, Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány, 2013. 64.

ugyanarra munkakörre több részmunkaidős munkaviszony áll fent. Hátránya ugyanakkor, hogy a munkaviszonyból származó jövedelem is több felé oszlik.³⁶

A munkavégzés helye szerint is lehet atipikus a foglalkoztatás, ilyen a távmunkavégzés és a bedolgozói munkaviszony, amikor is nem a munkáltató által meghatározott helyen végzi a munkavállaló a munkát. A távmunkavégzés a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen (például a munkavállaló otthonában) rendszeresen folytatott olyan tevékenység, melyet számítástechnikai eszközzel végeznek és a munka eredményét elektronikusan továbbítják.³⁷ Távmunkavégzés során a munkavállaló saját időbeosztásban dolgozhat, nem megy el ideje a munkába járással, valamint kényelmes munkakörnyezetben dolgozhat.³⁸ A távmunkától eltérően a bedolgozói munkaviszonyban a munkavállaló „mennyiségileg meghatározható, szaktudást nem igénylő tevékenységet lát el, jellemzően a saját eszközeivel”,³⁹ és a felek a munkabért teljesítménybér formájában határozzák meg.⁴⁰ A bedolgozói munkaviszonyt szintén az Mt. vezette be.⁴¹

2018. I. negyedévében az atipikus munkaviszonyban foglalkoztatottak mindössze 3,7%-a volt a rendszeresen távmunkában dolgozók aránya, ami a 2017-es évhez képest növekedést jelent. A férfiak és nők körében hozzávetőleg azonos a távmunkában dolgozók aránya.⁴²

Az otthonról végezhető munka – főleg, ha kötetlen munkaidővel párosul – nagy könnyebbséget jelenthet a gyermeket nevelő munkavállalóknak, hiszen megkönnyíti az időbeosztást, a gyermekek mozgását, könnyebben lehet a gyermek, illetve a család szükségleteihez igazítani a munkavégzést. Ma már a technikai fejlődésnek köszönhetően a számítástechnikai eszközökkel megoldható, hogy a munkavállaló a munkájához szükséges minden információt biztonságosan elérjen a munkahelyén kívül is, így szinte bárhol végezheti a munkáját, természetesen, ha ezt a munka jellege lehetővé teszi. Az otthonról végezhető munkának fontos szerepe lehet abban is, hogy a munkavállalóknak ne kelljen ingáznuk a munkahely és az otthonuk közt, ami bizonyítottan fe-

³⁶ KÁRTYÁS–RÉPÁ CZKI–TAKÁ CS i. m. 65.

³⁷ Mt. 196. § (1) bek.

³⁸ GYULAVÁ RI (2014) i. m. 424.

³⁹ Uo. 427.

⁴⁰ Mt. 198. § (1) bek.

⁴¹ KÁRTYÁS–RÉPÁ CZKI–TAKÁ CS i. m. 63.

⁴² Munkaerőpiaci helyzetkép 2014–2018. 18. Elérhető: <https://tinyurl.com/yc54hss8> ; <https://tinyurl.com/2v2tks8j>

szültséget okoz, és még kevesebb idő marad a családra, pihenésre.⁴³ Érdekes, előremutató kezdeményezésnek tartom, hogy Párizsban egyelőre kísérleti jelleggel – a tömegközlekedésre nehezedő nyomást is enyhítendő – 15.000 eurós juttatásban részesülhetnének a rugalmas munkaidőre vagy távmunkára átállni szándékozó munkavállalók.⁴⁴

Az atipikus foglalkoztatási formák elterjedésének legfőbb akadályai az adminisztrációs, adózási és társadalombiztosítási terhek, amelyek a rugalmas foglalkoztatás helyett az illegális munkavégzést erősítik. Éppen ezért a jogi szabályozás egyszerűsítésére és a munkáltató adminisztrációs terhének csökkentésére lenne szükség.⁴⁵

A Központi Statisztikai Hivatal 2023. I. negyedévére vonatkozó adatai alapján a foglalkoztatottak közel 9%-a dolgozott rendszeresen vagy esetenként otthonról. A részmunkaidős foglalkoztatás aránya Magyarországon az uniós átlagnál továbbra is jóval alacsonyabb. A nők esetében gyakoribb, közel 7%-uk dolgozott ilyen formában, míg a férfiaknak csak 3%-a. A szokásostól eltérő – esti/éjszakai vagy hétvégi – munkaidőben való munkavégzés ezzel szemben a férfiaknál volt jellemzőbb, ahogyan a többműszakos vagy váltakozó munkarend is őket érintette nagyobb mértékben.⁴⁶

4. A COVID-19 járvány hatása a munkaerőpiaci folyamatokra

A koronavírus járvány világszerte hatással volt emberi életekre, életkörülményekre és a gazdaságra is. A kutatások azt mutatták, hogy a pandémia gazdasági következményei hátráltatják a nemek közti egyenlőség megvalósulását a munkaerőpiacon. A számítások szerint a nők állása 1,8-szer sebezhetőbb volt, mint a férfiak által betöltött pozíció. A világjárvány ugyanis jóval nagyobb arányban érintette azokat az iparágakat, ahol több nő dolgozik, jellemzően ilyen a vendéglátóipar és az idegenforgalom. Az oktatásban és az egészségügyben kisebb hatása volt a munkaviszonyok megszűnésére a járványnak, annak el-

⁴³ FÜLÖP Norbert: Növeli a válás esélyét a munkahelyi ingázás. *haszon.hu*, 2017. november 15. <https://tinyurl.com/mr2jxajp>

⁴⁴ Quentin PÉRINEL: À La Défense, un dispositif inédit pour désengorger les transports. *Le Figaro*, 2018. november 28. <https://tinyurl.com/yc7jnztu>

⁴⁵ *Az atipikus formában szervezhető munkalehetőségek feltárása és elterjesztésének lehetőségei.* Kutatási zárójelentés. Budapest, Foglalkoztatási Hivatal, 2011. 9.

⁴⁶ Munkaerőpiaci folyamatok, 2023. I. negyedév. KSH, 2023. <https://tinyurl.com/5x3zczdr>

lenére, hogy szintén nagy arányban foglalkoztatnak női munkavállalókat ezen szektorokban. A világon a munkavállalók 39 %-a nő, azonban a Covid járvány idején elvesztett munkahelyek 54 %-át nők töltötték be.⁴⁷

Az Európai Unió 2020-ban számos intézkedést fogadott el a munkahelyek és a gazdaság védelme érdekében. Ezek közül a munkavállalók szempontjából talán legfontosabb a SURE program volt, amely segítette a tagállami munkáltatókat a munkavállalók megtartásában. Ennek keretében az Unió 100 milliárd euróig hitelkeretet nyújtott a tagállamoknak, annak érdekében, hogy fedezni tudják a közkiadásokat, amelyek a munkahelyek megőrzésére tett intézkedések miatt megnövekedtek, például a részmunkaidős foglalkoztatás bevezetéséből.⁴⁸

A járvány a hazai munkaerőpiacra is negatív hatással volt, ugyanis a 2020. július–szeptemberi időszakban a munkanélküliségi ráta 4,4%, szeptemberben pedig 4,7% volt.⁴⁹ Ez az arány jóval az Európai Unió 8 %-os munkanélküliségi rátája alatt volt.⁵⁰

5. Összegzés

A fentiekben a dolgozat első nagyobb egységében bemutattam az uniós és hazai szabályozást a munkavállalók munka és magánélet közötti egyensúlyának fenntartására vonatkozóan. A második részben pedig ezzel összefüggésben az alternatív, atipikus munkaviszony magyarországi szabályait részleteztem.

Álláspontom szerint a jogalkotó az Mt. módosításával minimumharmonizációt valósított meg, tehát a jogharmonizációs kötelezettségének szigorúan véve eleget tett, ugyanakkor az uniós szabályozás megalkotásának háttérben meghúzódó gazdasági és szociális indokokat és az ebből fakadó célkitűzéseket vizsgáljuk, akkor maradhat bennünk hiányérzet. Elsősorban természetesen az újonnan bevezetett, illetve nagyobb módosításokon átesett jogintézmények, így az apasági és szülői szabadság, valamint a gondozói szabadságra vonatkozó javadalmazás mértéke kapcsán, amely előreláthatóan nem fogja kellően ösztönözni a jogosultakat a szabadságok igénybevételére, mely egyértelműen gátolja

⁴⁷ DOBOS Emese: A koronavírus-járvány a női dolgozókra ütött jóval nagyobbat. *hvg.hu*, 2020. szeptember 27. https://hvg.hu/gazdasag/20200927_mckinsey_egyenloseg ; COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects.. <https://tinyurl.com/2sbv2772>

⁴⁸ Európai Bizottság: A munkahelyek és a gazdaság védelme a koronavírus-világjárvány idején. <https://tinyurl.com/4pkbf9az>

⁴⁹ KSH adatok, elérhető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2009.html>

⁵⁰ 300 ezer alá csökkent a regisztrált álláskereső száma. *Adó Online*, 2020. november 4.

a nők és a férfiak közötti egyenlőség elérését és ezzel együtt a nők visszatérését a munkaerő piacra.

Ugyanakkor az új szabályok értelmezése kihívás elé állítja majd a bíróságokat, valamint a munkáltatókra is nagyobb felelősséget ró, hiszen sok esetben – főleg a rugalmasság tekintetében – a munkáltatók döntésén múlik az Irányelv szabályainak alkalmazása és célkitűzéseinek megvalósulása.

A fentiekben bemutatottak alapján megállapítható, hogy a magyar szabályozás a munkavállalók – kiemelten a családos munkavállalók – számára számos kedvező lehetőséget teremt a rugalmas munkavégzésre, amelyek segíthetik a munka és a családi élet közti egyensúly fenntartását, a gyermekre fordítható idő kihasználását. Azonban a statisztikai adatok alapján arra lehet következtetni, hogy az atipikus foglalkoztatási formák gyakorlatban való alkalmazása rendkívül alacsony arányban valósul meg, a munkáltatók különböző, főleg gazdasági és adminisztrációs okokból nem preferálják, hogy munkavállalójuk a hagyományostól eltérő munkaviszonyt létesítsen. Pedig ezen atipikus munkaviszonyok sok szülőnek jelentenének könnyebbséget a gyermek gondozásában. Segítené a nők visszatérését a munkaerőpiacra, ami a nők érvényesülési lehetőségének a megteremtését és a családok anyagi helyzetének javítását is szolgálná.

Véleményem szerint a jogi szabályozás fejlődése megteremtette az alapot a családcentrikusabb munkavégzéshez. Azonban az ezt segítő jogintézmények, többek között az atipikus foglalkoztatási formák széleskörű elterjedéséhez a munkáltatókat jobban kellene ösztönözni ezek alkalmazására, ami az adminisztrációs és közteher-fizetési kötelezettségek csökkentésével lenne megoldható. A koronavírus okozta járványhelyzet miatt előtérbe kerültek a rugalmasabb munkavégzési formák, azonban a járvány csökkenésével hazánkban például a részmunkaidős foglalkoztatás aránya visszaesett, így a jövő kérdése, hogy milyen mértékben maradnak meg az atipikus foglalkoztatási formák a járvány elmúltja után a munkaviszonyokban, érdemi elmozdulás tapasztalható-e majd az alkalmazásukban.

A családos munkavállalók számára jelentős könnyebbséget eredményezne tehát, ha rugalmasabb lenne a munkaidejük, otthonról is végezhetnék a munkájukat, hiszen a gyermek körüli teendőket egyszerűbb lenne elvégezni. Ilyen körülmények között a szülők továbbá több időt fordíthatnának a családra, pihenésre, feltöltődésre, ami kedvező hatással lenne a munkavégzésükre is és segítené a személyiségük, és az emberi méltóságuk kiteljesedését.

A *CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS* ÉS A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSA

SZÖLLŐSI-BARÁTH Szabolcs*

1. Bevezetés

A hatályos közbeszerzési törvény alapján a közbeszerzési szerződés módosítása – többek között – abban az esetben lehetséges, ha olyan körülményekre alapítják azokat, amelyeket az ajánlatkérőként szerződő fél kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.¹ A hazai szabályozás irányelvi alapjait a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (továbbiakban: Irányelv)² [109] preambulumbekzdése tartalmazza a következőképpen: „előfordulhat, hogy az ajánlatkérő szervek olyan külső körülményekkel szembesülnek, amelyeket a szerződés odaítélésekor nem láthattak előre, különösen, amikor a szerződés teljesítése hosszabb időszakot ölel fel. Ilyen esetben szükség van bizonyos fokú rugalmasságra, hogy a szerződést – új közbeszerzési eljárás nélkül – ezekhez a körülményekhez igazítsák. Az „előreláthatatlan körülmények” kifejezés olyan körülményekre utal, amelyeket az ajánlatkérő szerv – figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét – az eredeti odaítélés észszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatott előre. Ugyanakkor ez nem érvényes azokban az esetekben, amikor a módosítás a beszerzés általános jellegének megváltozását eredményezi, például

* PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem.

¹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 141. § (4) bekezdés c) pontja.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 94., 2014.3.28. 65–242.

azáltal, hogy a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás.”

Mindez nem más, mint a *pacta sunt servanda* elvének korrekciója a szerződés megkötését követően beállt olyan körülményekre tekintettel, amelyek a teljesítésre kihatással vannak.³ Másként fogalmazva a *clausula rebus sic stantibus* sajátos kifejeződése a közbeszerzési jogszabályokban. A jelen tanulmány abból indul ki, hogy a közbeszerzési szerződést speciális magánjogi szerződésnek kell minősíteni, ezért a körülményekben bekövetkező változások kezelésére a magánjogban alkalmazott jogintézmények – a közbeszerzési jogszabályok keretei között – megfelelően irányadók.⁴

Az Irányelv fentiekben hivatkozott preambulum bekezdését azért volt szükséges rögzíteni, mivel ennek hiányában a körülményekben bekövetkező változások miatti igények szükségszerűen új szerzési igénynek minősülnek, amely viszont kizárja a szerződés bármely körülmények melletti módosításának lehetőségét.⁵ Így viszont, amennyiben a körülmények utóbbi megváltozása miatt a szerződés értékegyensúlya felborul, a felek a szerződést a közbeszerzési jogszabályok tételes rendelkezéseinek felhatalmazásával módosíthatják, vagy konszenzus hiányában az a fél, akire a teljesítés aránytalan (jóhiszeműséggel és méltányossággal ellentétes) terhet ró, kérheti a szerződés bíróság általi módosítását.

2. Problémafelvetés

Amennyiben a közbeszerzési szerződések teljesítése során a szerződés tartalmát módosítani szükséges, a felek szerződési (tartalom meghatározási) szabadsága a már említett korlátok között érvényesülhet. A Kbt. kógens jogszabály, a szerződés-módosításokra vonatkozó rendelkezések megsértése a módosítás

³ JUHÁSZ Ágnes: A körülményekben bekövetkező változások megítélése a magyar polgári jogban. *Polgári Jog*, 2020/3–4. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000203.poj>

⁴ A jelen tanulmány keretei meghaladják a közbeszerzési szerződések jogági besorolásának bemutatását. Ebben a tekintetben utalni kell PAPP Tekla *Atipikus szerződések* (Budapest, HVG-ORAC, 2019.) című kötetének 38. oldalán írtakra, amely vegyes jogági megállapodásnak minősíti a közbeszerzési szerződéseket, amelyekben eltérő mértékű közjogi dominancia érvényesül.

⁵ DEZSŐ Attila (szerk.): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 757.

(szerződés) semmisségét eredményezi⁶. A semmisség ugyanakkor nem abszolút, mivel a törvény többlet tényállási elem megvalósulása esetén a főszabály alól kivételt enged.⁷

Másként fogalmazva a feleknek lehetőségük van a teljesítés során előállt változtatási igényekhez igazítani a szerződéses feltételeket, amennyiben ez megfelel a Kbt. szerinti jogalapoknak, és a felek konszenzusra jutnak. A közbeszerzési szerződések teljesítése során, az esetek túlnyomó többségében a felek megállapodnak a módosítás tartalmában, és a megfelelő jogalap alkalmazása mellett a szerződést módosítják.

Disszenzus esetén a módosítási igényt előterjesztő fél választási lehetőségei leszűkülnek a veszteséggel együtt járó teljesítésre (majd később a jogalap nélküli gazdagodás követelésére), illetve a perindításra annak érdekében, hogy a bíróság a kereseti kérelmének megfelelően módosítsa a szerződést. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az olyan módosítási igények, amelyek disszenzushoz vezetnek, általában a nyertes ajánlattevő részéről előterjesztett módosítási kérelmek. A 2020. évtől kezdődően számos olyan körülmény (pandémia, válság, háború) merült fel, amelyek megalapozzák az igényeket, ugyanakkor az igények kielégítése ugyanezen okokból nehézségekbe ütközik.

A kérdés az, hogy a módosításra irányuló kereseti kérelmet előterjesztő felet, aki a jelen esetben a nyertes ajánlattevő, mennyiben kötik a közbeszerzési jogszabályok, az ajánlattevők címzettjei-e a Kbt. 141. §-ában foglalt rendelkezéseknek. Másként fogalmazva, az ajánlattevő a módosítási igény (és kereseti kérelem) megfogalmazásakor köteles-e Kbt. szerinti jogalapok mentén perelni, és a vállalkozó díj korrekciója esetén megtartani a rögzített értékhatárt, vagy kizárólag a Ptk. rendelkezéseit figyelembe véve az általa jogosnak minősített igényt előterjeszteni.⁸ A helyzet nem igényel különösebb elemzést, amennyiben az alperes ellentmond és ellenkérelmében rámutat a közbeszerzési jogszabályok által felállított korlátokra és azok jogkövetkezményeire. Mi történik abban az esetben, ha az alperes nem terjeszt elő érdemi védekezést? A semmisséget a bíróság ugyan hivatalból észleli, ugyanakkor a Pp. 176. § (1) bekezdés f) pontja alapján – amennyiben alkalmazható a jelen esetre – a bíróságnak vissza kell-e utasítani a keresetlevelet, vagy kell-e vizsgálnia, hogy más jogalapnak a tény-

⁶ Ld. Kbt. 141. § (8) bekezdése.

⁷ Kbt. 137. § (3) bekezdése.

⁸ „[...] az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át” Kbt. 141. § (4) bek. c pont. cc) alpont.

állítás megfelel? Mi történik, ha a bíróság másként dönt és a bírósági meghagyás is jogerőre emelkedik?⁹

A fentiek alapján a jelen tanulmány, rövid történeti bevezetést követően áttekinti a *clausula rebus sic stantibus* speciális, az Irányelvben és a Kbt. is megjelenő esetkörét, majd azt igyekszik tisztázni, hogy az ajánlattevőként szerződő fél (aki egyébként nem tartozik a Kbt. hatálya alá) köteles-e figyelemmel lenni a közbeszerzési jogszabályok felállította korlátokra. Rövid kitérővel elemezni szükséges az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát ebben a vonatkozásban.¹⁰ Ezt követően a dolgozat foglalkozik a szerződés módosítására irányuló kereseti kérelemmel, majd a bíróság intézkedéseivel, illetve a jogerős bírósági meghagyás következményeivel, ideértve a Közbeszerzési Hatóság és Döntőbizottság lehetőségeit is.

3. Röviden a *pacta sunt servanda* és a *rebus sic stantibus* elvekről

Mivel sokan – tévesen – az alcímben említett két jogelv forrásaként az ókori római jogot jelölik meg, ezért szükséges nagyon rövid áttekintést adni ebben a tekintetben.

A *pacta sunt servanda* a római jogban nem érvényesült.¹¹ Az alapokat tekintve az elv viszonyítható a valóban római jogi *bona fides*-hez, mint objektív kategóriához, amely ebben a formában a szótartást, tisztességet jelentette.¹² Ugyanakkor megjelenéséről és kánonjogi eredetéről tanúskodik, hogy a IX. Gergely pápa által törvényerőre emelt, a *Corpus Iuris Canonici* részét képező *Liber Extra* a pactumokra vonatkozóan rögzíti, hogy „*pax servetur, pacta custodiantur*”¹³. A kánonjogban számos további utalás található arra vonatkozóan, hogy a közép-korban – evangéliumi hivatkozással – az egyszerű megállapodások alapján is

⁹ Pp. 181. §.

¹⁰ Ld. C-263/19 T-Systems Magyarország Zrt. és társai v. Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság és társai ítélet, ECLI:EU:C:2020:373 (a továbbiakban: C-263/19 T-Systems Magyarország és társai).

¹¹ Stephan MEDER: *Rechtsgeschichte. Eine Einführung*. Köln–Weimar–Wien, 2005. 59. Idézi: SIKLÓSI Iván: *Észrevételek a szerződéskötést követően beállott körülmények jogi értékeléséhez. Jog – Állam – Politika*, 2013/1. 177–193.

¹² FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 1996. 597.

¹³ *Liber Extra*, 1, 35, 1 de pactis. (A békét meg kell őrizni, a megállapodásokat be kell tartani).

elismerték a kereshetőségi jogot.¹⁴ Később Grotius a természetjogra hivatkozva rögzíti, hogy „semmi sem felel meg annyira az emberi tisztességnek, minthogy az egymás között létrejött megegyezéseket meg kell tartani.¹⁵” A tételes jog szintjén 1756-ban jelenik meg a *pacta sunt servanda*, az alábbiak szerint:

„Conventiones, Kraft welcher sich nemlich zwey oder mehr dahin vereinigen, daß sie einander zu etwas verbunden seyn wollen, werden zwar nach Römischen Recht in Pacta & Contractus getheilt, und unter denen letzteren jene Conventiones verstanden, welche entweder einen legalen Namen, und gewisse Form, oder wenigst eine Causam haben. Nachdeme aber heut zu Tag alle Pactis die nemliche Kraft und Wirkung, wie einem Contracte beygelegt ist, so fällt auch obige Abtheilung samt dem Unterschied zwischen denen sogenannten Pactis nudis, Legitimis, vestitis vel adjectis hinweg.”¹⁶

A rövid, történeti összefoglalás végén nem maradhat el az 1804-es *Code Civil* 1134. cikkére hivatkozás sem: „Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.”¹⁷

A lényege a jogelvnek, hogy a törvényes rend keretei között megkötött szerződés a szerződő felek számára törvényerejű, az abban foglaltakat teljesíteni kell. A felek által egybehangzóan kinyilvánított (adott esetben a jogszabály alapján tételezett) akaratnyilatkozat határozza meg a szerződés tartalmát, amely a jogszabály erejénél fogva – szankciós fenyegetés mellett – kötelezi a feleket a megállapodás szerinti teljesítésre. Ezt a kötőerőt főszabály szerint a teljesítés szünteti meg.¹⁸ Ugyanakkor létezik, Leszkoven Lászlót idézve „kötőerő-feloldás”, amely mentesíti a felet a szerződésszegés jogkövetkezményei alól és kiengedi a felet a kötelemből.¹⁹ Beck Salamont érdemes szó szerint idézni:

¹⁴ Ld. pl. Vincentius BELLOVACENSIS (1190–1264): „effectus pactorum, est ut servantur, vagy „secundum canones oritur actio ex nudo pacto, quia Deus inter simplicem et sollemnem promissionem nullam facit differentiam”. HOSTIENSIS vagy Henry of SEGUSIO (c 1200–1271): „pacta [...] secundum veritatem evangelii sunt servanda” vagy „nos ex nudo pacto actionem damus”.

¹⁵ De iure belli ac pacis, 2, 11, 1, 4.

¹⁶ Codex Maximilianeus Bavaricus civilis, 4. rész, 1. fejezet, 3. §.

¹⁷ A törvényesen megkötött szerződés törvényerővel bír azok között, aki megkötötték.

¹⁸ A kötelelem/kötőerő több más módon is megszűnhet, amely megszüntetési esetek nem tárgyai a jelen dolgozatnak.

¹⁹ LESZKOVEN László: *Szerződésszegés a polgári jogban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 87.

„A huzamos szerződések az érdekeltolódások iránt nagyobb fogékonyságot mutatnak és amíg az egyszerűbb, vagy rövidebb lebonyolítású szerződéseknél a *pacta sunt servanda* elve a beállott értékeltolódás dacára szigorúbban érvényesül és a felet bennemarasztalja a kötelezettségben, addig a huzamos szerződéseknél – tételes rendelkezések is a *clausula rebus sic stantibus* elvének töredékszerű alkalmazását mutatják és az érdekváltozást, illetve az érdekmegszűnést a kötelezettség lazításával vagy feloldásával liquidálják.”²⁰

Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a szerződés megkötését követően a feltételek lényegesen megváltoznak, a *pacta sunt servanda* princípium áttörhető lesz.

A *clausula rebus sic stantibus*-t sem ismerte – ebben a formában – az ókori római jog, a kifejezés nem található meg a *Corpus iuris civilis*ben. Az alapokat egy Aurelius Augustinustól származó, az eskü kötőerejéről szóló idézet jelenti, amelyet Gratianus vett fel a *Decretumba*.²¹ A jogeset lényege, hogy a letéteményes nem szegi meg az esküjét abban az esetben, ha a nála letett kardot nem adja ki a letevő részére, aki a letétbe helyezés óta beszámíthatatlan lett (megőrült).²² A dekretisták ebből vezették le a beleértett feltételek tanát (*implied conditions*), amely szerint minden esküben, ígéretben vagy szerződésben benne van egy hallgatolagos és törvényes feltétel (*conditio licita*).²³ Párhuzamosan – és vázlatosan – kell említeni, hogy a kifejezés Bartolusnál is megtalálható a *‘quamdiu rebus sic se habentibus’* formulában, amely szerint a szerződéseket addig kell betartani, ameddig a körülmények ezt engedik.²⁴

²⁰ BECK Salamon: Érdekelsőség és érdekarányosság a vállalkozói szerződésnél. *Polgári Jog*, 1934. 34–35.

²¹ BÓNIS Péter: A *clausula ‘rebus sic stantibus’* glosszatori eredetéről. *Jogelméleti Szemle*, 2016/2. 32–36.

²² C. 22 qu. 2 c.14.: „Illud uero, quod non habet duplex cor, nec mendacium quidem dicendum est, uerbi gratia, tamquam, si cui gladius commendetur, et promittat se redditurum, cum ille, qui commendauit poposcerit; si forte gladium suum repetat furens, manifestum est, non esse reddendum, ne uel se occidat, uel alios, donec ei sanitas restituatur. Hic ideo non habet duplex cor, quia ille, cui commendatus est gladius, cum promittebat, se redditurum poscenti, non cogitabat furem posse repetere.”

²³ C.xxvii. q.ii. § ii., C.xxii. q.ii. Beatus: Hinc collige quod in quolibet uoto, iuramento uel promisso seu contractu debet quelibet licita conditio subintelligi.

²⁴ BARTOLUS: Opera Omnia. Idézi: TALABOS Dávidné Lukács Nikolett: A *clausula rebus sic stantibus* elv az ókori és középkori jogtudomány tükrében. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/1. 5.

Mivel a tanulmány keretei nem engedik a bővebb kifejtést, lezárásként a princípiumnak a hatályos magyar jogban történő megjelenését kell megemlíteni. A Ptk.-ban az előszerződés (6:73. §), a bírói szerződésmódosítás (6:192. §), az ajándékozás (6:236. §), a letéti szerződés (6:362. §, 6:364. §), a haszonkölcsön-szerződés (6:357. §), a kölcsönszerződés (6: 384. §, 6:388. §), illetve a tartás mértékével kapcsolatban (4:210. §) jelenik meg. Mindegyik esetben a szerződéses kötelet feloldják azok a körülmények, amelyek a szerződéskötést követően következtek be és a teljesítésre olyan kihatással vannak, amely alapján jelentős érdekváltozás következik be. Ez megmutatkozhat a kötelemből való szabadulásban, ideértve a (gazdasági) lehetetlenülést, illetve – a téma szempontjából hangsúlyos – szerződésmódosítás kikényszerítésének lehetőségében.

4. A körülmények megváltozása a közbeszerzési szerződésekben

A közbeszerzési szerződések módosítása szigorú feltételekhez kötött, amely szabályozás oka az átláthatóság és egyenlő bánásmód alapelveinek érvényre juttatása a közbeszerzési szerződés teljesítése során is. Ennek alapján a szerződő feleknek a módosítási tárgyalások során – a konszenzus kialakításán túl – figyelemmel kell lenniük a közbeszerzési jogszabályokban rögzített tényállásokra, az ún. módosítási esetkörökben nevesített jogalapokra.

Ilyen esetkörként ismeri el az Irányelv (és a Kbt.) a különleges körülmények alapján történő módosítást, amelynek lényege, hogy a módosítás akkor jogszerű, amennyiben az olyan körülményekre tekintettel történik, amelyet kellő gondossággal eljárva az ajánlatkérőként szerződő fél nem láthatott előre.²⁵ Mivel a közbeszerzési szerződések esetén a szerződési szabadság (tartalom meghatározás) csak korlátok között érvényesülhet, ezért különös jelentősége lesz a kötelet feloldás, vagy lazítás lehetőségeinek. Másként fogalmazva, amennyiben a magánjogi szerződés teljesítése során a felek teljesítésre kiható körülményt észlelnek, függetlenül attól, hogy az milyen jellegű/mértékű változást okoz a kötelemben, és milyen okból történik, egyszerűen módosítják azt (amennyiben a kötelelem fenntartása a cél).²⁶

A kötelet feloldásra ebben a vonatkozásban a *clausula rebus sic stantibus* ad lehetőséget olyan módon, hogy megadja a feleknek a szerződés módosításának

²⁵ Irányelv 72. cikk (1) bek. c) illetve Kbt. 141. § (4) bek. c).

²⁶ A Ptk. 6:191. §-a értelmében még a kötelezettségvállalás jogcíme is megváltoztatható.

tételes jogi lehetőségét. Speciális relációban érvényesül itt a princípium, mivel ameddig a magánjogi szerződések esetén a felek egymás közötti viszonylatban hivatkozhatnak erre a körülményre a bíróság előtt, addig a közbeszerzési szerződések esetén a felek együtt hivatkozhatnak erre a jogelvre egy szerződésben nem részes féllel szemben. Ez azt jelenti, hogy a közbeszerzési szerződések módosításának hirdetményi közzététele során a Közbeszerzési Hatóság hivatalból vizsgálja, hogy a módosítás megfelel-e a Kbt.-ben foglaltaknak.²⁷ Amennyiben a vizsgálat során jogsértést valószínűsít, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslatot indíthat. Ennyiben speciális a jogelv alkalmazása.

4.1 A bírósági szerződésmódosítás és a közbeszerzési szerződések módosításának összehasonlítása a jogréteg elmélet segítségével²⁸

A Ptk. tételes rendelkezései szerint bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és a) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előre látható; b) a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és c) a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.²⁹

A dogmatikai szerint különösen indokolt esetben, a bíróság – a törvény engedélyével – módosítja a szerződést, amely jogcselekmény alapvetően a felek kompetenciakörébe tartozna. A különösen indokolt eset alatt a szerződés érdekegyensúlyának felbomlását kell érteni, amelyet a bíróság – a felperes keresetlevele alapján – a méltányossági szempontok szem előtt tartásával állít helyre.³⁰

A feltételek konjunktívak. A jogintézmény alkalmazása feltételezi a felek tartós jogviszonyát, amelyre később kell kitérni (1. feltétel). A körülmények bekövetkezésének referencia időpontjaként a szerződéskötést követő időpontot kell meghatározni (2. feltétel), ugyanis a megelőző időpontban felmerült körülmény legfeljebb megtámadási ok lehet, de módosításra nem ad lehetőséget. A

²⁷ Kbt. 187. § (2) bek. j) pont.

²⁸ POKOL Béla: *Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II.* Budapest, Századvég, 2005. 108.

²⁹ Ptk. 6:192. §.

³⁰ POMEISL András: *A Ptk. magyarázata V/VI.* Budapest, HVG-ORAC, 2018. 489.

Ptk. 6:192. §-ához fűzött miniszteri indokolás is kimondja, hogy a feleknek a szerződéskötés során fel kell mérniük az üzleti kockázatokat, azokat figyelembe kell venniük, ideértve a szerződéskötéskor már megindult folyamatokat is és ennek alapján kell a szerződés tartalmát meghatározni. Másként fogalmazva, ameddig a körülmények változatlanok a *clausula rebus sic stantibus* nem alkalmazható.³¹ Mivel saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki sem hivatkozhat (3. feltétel), ezért kizáró ok, ha a pert indító fél idézte elő azt a körülményt (olyan okból, amelyért felel), amelyre tekintettel az értékeltlődás bekövetkezett. A 4. feltétel a fél olyan lényeges jogos érdek sérelme, amely túlmutat a szokásos üzleti kockázatán, és amely következtében a félnek már nem áll érdekében a teljesítés. A gazdasági lehetetlenülés, mint tényállási elem jelenik meg ezen a helyen,

„[...] amelynek következtében a szolgáltatásnak és az ellen-szolgáltatásnak a felek részéről szem előtt tartott gazdasági egyensúlya felborult vagy a szerződés alapjául szolgáló másnemű feltételezés meghiúsult, úgy, hogy az egyik fél a jóhiszeműséggel és a méltányossággal ellentétben nem várt aránytalan nyereségre tenne szert, a másik fél pedig ugyanilyen veszteséget szenvedne.”³²

A bírói kazuisztikai réteg vizsgálatakor arra a következtetésre kell jutni, hogy a bíróság kivételesen alkalmazza a jogintézményt, szigorúan vizsgálja a konjunktív feltételeket, és ennek okán következetes is.³³ Az alapjogi réteg az igazságosság és méltányosság elvein keresztül tárható fel, amely az *implied conditions* doktrínán keresztül fejt ki a hatását.³⁴ Ennek a tételes jogi megfelelője a Ptk. 6:192. § (2) bekezdés utolsó tagmondata, amely szerint a bíróság a szerződést „[...] úgy módosíthatja, hogy a körülmények megváltozása miatt egyik fél lényeges jogi érdeke se sérüljön.” Vagyis nem kizárólag a felperes érdeksérelmének kiküszöbölése a cél, hanem olyan új értékegyensúly kialakítása, amely méltányos.

A hazai – tételes – közbeszerzési szabályozás a 2014/24/EU irányelv 72. cikk (1) bekezdés c) pontjával megegyezően szabályozza a közbeszerzési szerződések

³¹ Uo.

³² Mtj. 1150. §.

³³ BH.2015.125.

³⁴ Görög Frigyes szerint körülmények megváltozásának lehetősége valójában minden kötelmi szerződésben benne van. Idézi JUHÁSZ i. m.

olyan módosítását, amelyet különleges körülményekre hivatkozva alapítanak a felek. A három konjunktív feltételt megvalósulása esetén az ajánlatkérőnek nem kell új közbeszerzési eljárást lefolytatnia. I. feltétel: a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv nem láthatott előre. II. feltétel: a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét; III. feltétel: az árnövekedés nem haladja meg az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás értékének 50%-át. Ha több egymást követő módosításra kerül sor, ez a korlátozás az egyes módosítások értékére alkalmazandó.³⁵

A téma szempontjából az I. feltétel, amely további dogmatikai vizsgálatra érdemes. Látszólag a kellő gondossággal való eljárás kötelezettségét a szabályozás egyedül az ajánlatkérőként szerződő félre telepíti. Ennek oka, hogy a Kbt. kiemelt jelentőséget tulajdonít a közbeszerzési eljárás gondos előkészítésének a szerződés-módosítások elkerülése érdekében, amelyet a Kbt. 28. §-a kifejezetten rögzít is.³⁶ Másként fogalmazva a szerződési szabadság korlátok között érvényesül, így a tartalom meghatározásért az ajánlatkérő felelős, amely alapján neki kell előre látni minden körülményt, amely felmerülhet a teljesítés során. Mindez azt is jelenti, hogy a közbeszerzési szerződések esetén a módosításra okot adó körülmény szintén nem lehet a szerződéskötést megelőzően felmerült ok.

Ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy a módosítási igények túlnyomó többségét a nyertes ajánlattevők nyújtják be, ezért ki kell térni arra a körülményre, amelyet a bírósági szerződés módosítás esetén a 3. feltétel alatt tárgyalt a megelőző pont, vagyis a *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*. A Kbt. nem marad adós, és a 142. § (3) bekezdésének semmisséget kimondó rendelkezése által kötelezi kellő körültekintésre a nyertes ajánlattevőt. Ennek értelmében nincs helye a módosításnak (pontosabban az semmis), amennyiben a nyertes ajánlattevőt indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján terhelő kockázatok alól mentesítenék. A kellő gondosság mellőzésével történő (alacsony ellenértéket tartalmazó) ajánlattétel szükségszerűen együtt jár a díjemelés igényével, amelyet a hivatkozott rendelkezés alapján nem lehet teljesíteni.

A bírói és döntőbizottsági gyakorlat egységes abban, hogy a módosításra okot adó körülménynek objektívnek és ajánlatkérőn kívül állónak kell lennie, azaz azok nem lehetnek ajánlatkérő szándékához kötöttek.³⁷ A joggyakorlat szerint a referencia időpont a szerződés megkötésének időpontja, amikor az

³⁵ Vö. Kbt. 141. § (4) bek. c).

³⁶ DEZSŐ i. m. 1090.

³⁷ D.39/15/2017.

előre láthatóság kritériumát vizsgálni kell, vagyis azt, hogy a felek megfelelően mérlegelték-e a körülményeket a szerződés megkötése előtt.³⁸ Mindez átvezet az alapjogi réteghez, amely alapján az rögzíthető, hogy ha maga az ajánlatkérő szerv a felelős azért, hogy a szerződés módosítása szükségessé válik, az a gazdasági szereplőkkel szembeni nem átlátható és önkényes bánásmódnak felel meg.³⁹

A fentiek alapján rögzíthető, hogy a *clausula rebus sic stantibus* a közbeszerzési szerződések vonatkozásában olyan módon érvényesül, hogy a szabályozás (az Irányelv és annak alapján a Kbt.) lehetőséget ad a szerződések módosítására abban az esetben, ha a körülmények utóbb lényegesen megváltoznak. Ennek – a szinte magától értetődő – körülménynek azért van jelentősége, mivel a Ptk. a közbeszerzési szerződések teljesítése vonatkozásában csak mögöttes jogszabály, a szerződés feltételeinek későbbi módosítását mindig korlátozza az átláthatóság alapelve.⁴⁰ Ennek okán a felek csak a meghatározott jogalapokra tekintettel módosíthatják a megkötött közbeszerzési szerződést. A jelen vonatkozásban a feleken, mint aktorokon van a kiemelt hangsúly.

5. A módosítási igény előterjesztése

Amint a bevezető rögzítette a jelen tanulmány azokat az eseteket vizsgálja, amikor nincs egyetértés a felek között és az egyik fél pert kényszerül kezdeményezni a közbeszerzési szerződés módosítása érdekében. Ennek során a felperes keresetlevelében előadja – többek között – a bíróság döntésére irányuló határozott kereseti kérelmét, az érvényesíteni kívánt jogot a jogalap megjelölése útján, a kérelmet megalapozó tényeket és a jogi érvelést.⁴¹ Jelen esetben a kérelem arra irányul, hogy a bíróság a szerződés megadott pontját a felperes kérelme szerint módosítsa, az érvényesíteni kívánt jog a fél szerződés-módosítási igénye (jogalap a Ptk. 6:192. § (1) bekezdése).

Ezzel kapcsolatban két, egymással összefüggő kérdés merül fel. Az egyik, hogy a felperesnek hivatkoznia kell-e szükségszerűen a Kbt. 141. §-ában foglalt valamely további jogalapra annak érdekében, hogy a bíróság a keresetnek helyt adjon? A következő kérdés, hogy következik-e bármely tételes szabályból az,

³⁸ Székesf. tvsz. 2.kf.9/2017/7.

³⁹ Sune Troels POULSEN: The possibilities of amending a public contract without a new competitive tendering procedure under EU Law. *Public Procurement Law Review*, 2012/5. 174.

⁴⁰ DEZSŐ i. m.

⁴¹ Vö. Pp. 170. § (2) bek.

hogyan a felperesnek így kell tennie? A második kérdés vizsgálatával érdemes kezdeni.

A jelenlegi döntőbizottsági gyakorlat szerint a jogsértő módosítások esetén mind ajánlatkérő, mind az ajánlattevő felelősségét meg kell állapítani a jogsértésért. A joggyakorlatot a C-263/19. T-Systems Magyarország és társai ügyben hozott ítélet orientálja, amely gyakorlatilag a nyertes ajánlattevőként szerződő fél felelősségébe is írja – megosztottan ajánlatkérővel – a jogsértő szerződésmódosítást.⁴² Ebből azt a következtetést kellene levonni, hogy a nyertes ajánlattevőnek a szerződés-módosítási igény előterjesztésekor a közbeszerzési jogszabályokra figyelemmel kellene eljárnia, hogy elkerülje a jogsértést (és a bírságot), illetve annak érdekében, hogy a bíróság a keresetnek helyt adjon. Ugyanakkor a tételes jog alapján ilyen rendelkezésre egyértelműen rámutatni nem lehet. A hivatkozott EUB ítélet sem ad kifejezett válasz erre a kérdésre, ezért érdemes az értelmezést a jogréteg elmélet segítségével elvégezni. Egyebekben az EUB érdekes technikát alkalmaz a jogvita eldöntése során, a dupla tagadást. „Ezt követően a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikk (2) bekezdésének és 89. cikkének rendelkezései alapján is azt az értelmezést alakította ki a Bíróság, hogy az irányelvből nem vezethető le az, hogy az irányelvi szabályok nem vonatkoznak a közbeszerzési szerződések nyertes ajánlattevőire.”⁴³ Összességében az EUB tételes (irányelvi/szerződési) rendelkezést nem talált a döntése megalapozására, és nem is alapelvi, vagy dogmatikai levezetést választott, hanem egyszerűen a magyar fél kárára döntött, amely döntés a hazai gyakorlatot azóta is orientálja.

A Kbt. személyi hatálya – a tételes rendelkezések szerint – az olyan szervezetekre terjed ki, amelyek egyfelől meghatározott módon szoros kapcsolatban vannak az állammal, ennek okán beszerzési döntéseiket is az állam befolyásolhatja, másfelől beszerzéseiket közpénzből finanszírozzák.⁴⁴ A dogmatika szerint a közbeszerzési normák címzettjeinek meghatározása abból a szempontból jelentős, hogy a nemzeti jogalkotásnak ne legyen lehetősége az egységes belső piac ellenében kialakítani egy olyan kört, amely nem köteles a közbeszerzési szabályokat alkalmazni. Mindez egyértelmű, az ajánlatkérőként megjelölt

⁴² C-263/19 T-Systems Magyarország és társai, 67. pont.

⁴³ Már csak abból a szempontból is érdekes az érvelés, hogy az irányelvi szabályoknak kik a címzettjei.

⁴⁴ Kbt. 5. §.

szervek kötelesek a beszerzéseikre a közbeszerzési jogszabályokat alkalmazni. A bírói gyakorlat ezzel egybehangzó módon alakul.⁴⁵

A gazdasági szereplők (az egyszerűség kedvéért: ajánlattevők) ebben a tekintetben – saját döntésük alapján – mintegy elszenvedői a közbeszerzési eljárásnak, mivel olyan szervezettel kívánnak szerződést kötni, amelyre a közbeszerzési jogszabályok kiterjednek. A gazdasági szereplők nem címzettjei a közbeszerzési normáknak, az eljárásban való aktív részvételük az ajánlat (részvételi jelentkezés) benyújtására (annak hiánypótlására) korlátozódik.⁴⁶ Egyedül a Kbt. joggal való visszaélést tiltó – kiegészítő – alapelve ad némi iránymutatást az ajánlattevők cselekményei vonatkozásán, anélkül, hogy az alapelv pontos fogalmi elemeit a jogszabály tisztázná.⁴⁷

Mindebből következik, hogy a módosítási igény előterjesztése során elegendő az igényt megfogalmazni, és azt áttekinteni, hogy a Ptk. 6:192. § (1) bekezdésében foglaltaknak a tényállás megfelel-e. Ennek oka, hogy a Pp. a keresetlevélben a keresettel érvényesített jog megjelölését várja el, a jogalap megjelölése útján, vagyis a jogállítást.⁴⁸ A jogállítást ebben az esetben viszont nem más, mint igény a szerződés módosítására (jogalakításra irányuló kereset).

6. A bíróság eljárása

A bíróság a keresetlevelet annak beérkezésétől számított 30 napon belül [Pp. 110. § (1) bekezdés] megvizsgálja és dönt arról, hogy van-e helye hiánypótlás elrendelésének vagy áttételnek, illetve visszautasításnak.⁴⁹ Visszautasításnak akkor van helye, ha nincsenek meg a perindítás megengedhetőségének a feltételei – a per előfeltételei –, azaz pergátló körülmények állnak fenn. Másként fogalmazva ez azt jelenti, hogy ha a keresetlevél megfelel a Pp. 170. §-ában

⁴⁵ C-567/15. sz. LitSpecMet v. UAB Vilniaus lokomotyvų remonto depas ítélet, ECLI:EU:C:2017:736.

⁴⁶ A hivatkozott ítéletben az előterjesztő bíróság álláspontja: [...] emlékeztet arra, hogy az ajánlatkérő feladata a közbeszerzési eljárás megszervezése. Megállapítja, hogy a verseny minél szélesebb körben való fenntartása érdekében még a szerződés megkötését követően is szigorú szankciókhoz kötik a felek jogviszonyából fakadó jogsértő magatartásokat. Pontosítja, hogy a szerződéskötéssel e jogviszonyok a polgári jog hatálya alá kerülnek. (32–33. pont)

⁴⁷ DEZSŐ i. m. 757.

⁴⁸ LÉGRÁDI István – VIRÁG Csaba – VÖLCSEY Balázs: Értelmező rendelkezések. In: VARGA István (szerk.): *A polgári perrendtartás és kapcsolódó jogszabályok kommentárja I/III*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 35.

⁴⁹ Pp. 110. § (1) bek.

foglalt tartalmi és az alaki kellékeknek, és hiánypótlásra (már) nem szorul, a bíróságnak a jogvitát érdemben kell eldöntenie. A jelen téma tekintetében a pergató körülmények szempontjából a Pp. 176. § (1) bekezdés f) pontjának vizsgálata nem mellőzhető.

Ennek oka, hogy a Kbt. kimondja azt, hogy a szerződés (illetve annak módosítása) semmis, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg.⁵⁰ Ehhez röviden annyit kell hozzátenni, hogy a közbeszerzési jog nem általában a felek módosító megállapodását kívánja korlátozni, hanem azt zárja ki, hogy az új beszerzési igényt közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése útján elégítsék ki, vagyis amennyiben a módosítás valamely okból nem felel meg a Kbt. 141. §-ában foglaltaknak, azt új beszerzési igénynek kell tekinteni és a semmisség ex lege bekövetkezik.

A kérdés az, hogy a felperesnek a petitumban szükséges-e kitérni a Kbt. 141. §-a szerinti jogalapokra, illetve az ott írtakat a jogállítást részévé kell-e tenni. A válasz ebben a tekintetben egyértelmű nem, ugyanis nincs olyan tételes jogszabály, amely előírja, hogy milyen kötelező tartalmi elemei legyenek a módosító okiratnak. Egyedül a közbeszerzést ellenőrző szervek gyakorlata igényli (várja el), hogy a felek a módosító okiratban szövegszerűen hivatkozzanak a Kbt. 141. §-ában foglaltakra. Ehhez képest azt lehet megállapítani, hogy nem az okiratnak, hanem a tényállásnak kell megfelelnie a közbeszerzési jogszabályokban foglaltaknak annak érdekében, hogy a módosító okirat érvénytelensége ne következzen be. Másfelől a jogállítást ebben a tekintetben nem függ össze azzal, hogy a szerződést milyen körülmények között (milyen eljárás alapján) kötötték meg a felek.

A jogi érvelés vonatkozásában a Pp. elvárja, hogy a felperes az általa megjelölt joghoz az alkalmazandónak tartott anyagi joghoz és az irányadó törvényi tényálláshoz adaptálja az általa előadott tényállást és ki kell fejtenie azt, hogy álláspontja szerint a keresetlevélben előadott anyagi jog törvényi feltételeit az általa előadott tények, körülmények milyen módon valósítják meg.⁵¹ A dogmatika hozzáteszi, hogy a megfeleltethetőség kimutatásának nem kizárólag az anyagi jogi, hanem az eljárásjogi tényállásokat lefedő módon kell megtörténnie.⁵² Ugyanakkor nem világos, hogy mi annak a jogkövetkezménye, amennyiben ez utóbbi elmarad, különös tekintettel a Pp. 176. § (6) bekezdésében foglaltakra.⁵³

⁵⁰ Kbt. 137. § (1) bek. a).

⁵¹ Ld. a T/11900 sz. törvényjavaslat indokolását: <https://tinyurl.com/kscjh2ar>

⁵² ÉBNER Vilmos: Perindítás. In: VARGA (szerk.) i. m. 650.

⁵³ Pp. 176. § (6) bek.: A keresetlevél perfelvételle való alkalmazása szempontjából nem vizsgálható a keresetlevél érdemi részében előadott azon kérelem, állítás, illetve érvelés, amelynek

Mivel a következtetés az volt, hogy a Kbt. hatálya alá nem tartozó gazdasági szereplőnek nem szükségszerűen kell hivatkoznia az igény előterjesztésekor a közbeszerzési jogszabályokban foglaltakra, ezért elegendő lehet a jogi érvelésben kitérnie arra, hogy nem állnak fenn a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti semmisségi okok, de akár el is hagyható az erre vonatkozó kifejtés.

A semmisség megállapítása tekintetében rögzíteni kell, hogy a semmisség lényege nem jog, hanem egy jogi tény: a felek akaratnyilatkozatainak megtétele mellett egy semmisségi ok is fennforog. Ehhez a tényálláshoz pedig *ipso iure* az érvénytelenség elsődleges jogkövetkezményei fűződnek a felek minden további cselekménye nélkül.⁵⁴ Ugyanakkor itt nincs szó a felek akaratáról, csupán igényről a szerződés módosítása érdekében. Ez ugyanakkor független a bíróság eljárásától.

Amint az ismert, semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség, azt a bíróságnak peres előzmény nélkül is hivatalból észlelnie kell. A semmisség (érvénytelenség) jelentősége, hogy a jogszabály megvonja a szerződésektől azt a lényegi sajátosságot, hogy a szerződésből joghatás (jog és kötelezettség) keletkezzen.⁵⁵ A joghatás megvonása egyet jelent azzal, hogy elmarad az állami segítségnyújtás ahhoz, hogy ezek a joghatások kikényszeríthetők legyenek. Az érvénytelenség ennek okán a létrejött szerződés kikényszeríthetőségének megvonását és ennek jogkövetkezményeit jelenti.⁵⁶ Ebben a tekintetben (is) speciális a kérdés, mivel a jelen téma tekintetében a semmisségre külön bizonyítást nem kell vezetni, ugyanis azt a Kbt. 137. § (1) bekezdésének a) pontja szó szerint rögzíti.

A kérdés az, hogy a pernek mely szakaszában kell ezt a kimondania a bíróságnak, illetve ki kell-e mondania egyáltalán. A Pp. 176. § (1) bekezdés f) pontja szerint A bíróság – hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve – a keresetlevelet visszautasítja, ha az igény – az elévülés esetét kivéve – bírósági úton nem érvényesíthető. Mindebből következne, hogy a keresetlevél megvizsgálást követően, amennyiben a keresetlevélből kiderül, hogy a perbe vitt szerződést közbeszerzési eljárás alapján kötötték, és amelyet a felperes jogsértő módon

értékelése az ügy érdemére tartozik, valamint az sem, hogy a felperes által megjelölt bizonyítékok, bizonyítási indítványok alkalmasak-e, illetve elegendőek-e a keresetlevélben foglaltak alátámasztására

⁵⁴ LÉGRÁDI István: Perbeli legitimáció, pertársaság és beavatkozás az érvénytelen szerződésekkel kapcsolatos perekben. *Themis*, 2014. december, 225.

⁵⁵ DARÁZS Lénárd: A jogszabályba ütköző /tilos/ szerződések semmissége. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2008/5–6. 16.

⁵⁶ WEISS Emília: A szerződés érvénytelensége a polgári jogban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1962. 162.

kíván módosítani, a bíróságnak a hivatkozott Pp. szakasz alapján kellene eljárnia. A bírói gyakorlat és a dogmatikai alapján ugyanakkor ilyen következtetésre nem lehet jutni. A bírói gyakorlat következetes abban a tekintetben, hogy a visszautasítási ok kizárólag abban az esetben alkalmazandó, amely esetben a törvény ezt kifejezetten rögzíti.⁵⁷

Ebből következik, hogy amennyiben a keresetlevél perfelvételre alkalmas, a bíróságnak azt közölnie kell az alperessel, majd az ügyet érdemben kell tárgyalnia. Az érdemi tárgyalás során természetesen az alperesnek lehetősége van a semmisségre hivatkozni, de a jelen dolgozat abból indul ki, hogy az alperes végig passzív marad. Ez esetben – további feltételek fennállása esetén – a bírósági meghagyást a bíróságnak ki kell bocsátania, és nem mérlegelheti, hogy a követelés megalapozott-e vagy sem.⁵⁸ Ennek oka, hogy az érdemi védekezést egyedül az alperes terjeszthet elő, az eljárás lefolytatása nélkül a bíróság nincs abban a helyzetben, hogy állást foglalhasson az ügyben.⁵⁹ A jelen esetben ez azt jelenti, hogy a bíróság úgy módosítaná a szerződést, hogy annak tartalma jogszabályba ütközne. Ez esetben a problémát az jelenti, hogy a Pp. alapján tárgyaláson kívül történik a bírósági meghagyás kibocsátása és ilyenkor nem tűz a bíróság perfelvételi tárgyalást, vagyis érdemi vizsgálat nem történik, ellentétben a régi Pp.-vel, amely alapján a bíróság az érdemi tárgyaláson megtagadta a bírósági meghagyás kibocsátást és döntést hozott.

Másként fogalmazva a fentieket a kereseti kérelem jogszabályba ütközése a határozott kereseti kérelemnek érdemi részével összefüggésében merülhet fel, ugyanakkor a jogszabály alapján a keresetlevél érdemi részével kapcsolatban hiánypótlásnak nincs helye. Ennek okán, amennyiben a kereseti kérelem nem következetes, vagy egyéb hibában szenved (pl. jogszabálysértő), a perfelvétel során a bíróság, az anyagi pervezetés által, kiküszöbölheti ezt. Viszont a perfelvételi szak megkezdésének feltétele, és az anyagi pervezetés lehetősége az ellenkérelem előterjesztésétől függ, amely feltételezi, hogy a jogvita kereteit a felek tisztázni kívánják. Mindez azt jelenti, hogy megvan annak a jogi lehetősége, hogy a befogadott keresetlevél jogszabálysértő kérelmet tartalmaz.

⁵⁷ Vö. Ptk. 6:121. §.

⁵⁸ Pp. 181. § (1) bek. Ha az alperes az írásbeli ellenkérelem előterjesztését elmulasztja és beszámítást tartalmazó iratot sem terjeszt elő, vagy azt a bíróság visszautasítja, a bíróság hivatalból, tárgyaláson kívül, az alperest a vele közölt kereseti kérelemnek megfelelően bírósági meghagyással kötelezi, kivéve, ha az eljárás megszüntetésének van helye.

⁵⁹ ÉBNER i. m. 777.

7. A kialakult konfliktus feloldása

Az ilyen módon kialakuló helyzetre a jogalkalmazás nem először figyelt fel. A szövegreteg vizsgálata alapján arra a következtetésre kell jutni, hogy abban az esetben is ki kell bocsátani a bírósági meghagyást, ha a kereseti kérelem jogszabályba ütközik. A dogmatika ebben a tekintetben más nézőpontra helyezkedett, és az alapjogi réteg segítségével igyekezett megoldani a helyzetet.⁶⁰ Ennek lényege, hogy a jogszabályba ütköző – ítélet hatályú – határozat a bíróságok alkotmányos szerepével ellentétes, valamint az Alaptörvény 28. cikkében és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 2. § (2) bekezdésében foglaltakkal.⁶¹ A bíróság ilyen esetben akkor jár el helyesen, ha a perfelvételi tárgyalás megtartását – a felek egyidejű tájékoztatása mellett – mellőzi, a perfelvételt lezárja, majd az érdemi tárgyaláson a kereseti kérelmet érdemben (ítélettel) utasítja el.⁶²

Ahogy Kovács Helga fogalmaz, a CKOT ezzel az állásfoglalással azt az érzékelhető joghézagot kívánta kitölteni, amely a meghagyás kibocsátásának megtagadására vonatkozó, direkt szabály hiányából keletkezett. A kitöltés azonban nem az új Pp. törvényi céljának és alapelveinek mentén, hanem a más törvényben (Bsz.) és az Alaptörvényben lévő alapelvi rendelkezésekkel történt, amely megoldás az eljárási jog tartományában legalábbis kevésbé megszokott és elbizonytalanítja a jogalkalmazás értelmezési határait.⁶³ Másfelől ez azt jelenti, hogy amennyiben a tételes jog hiányosságait a jogalkalmazás kénytelen orvosolni, ezzel a jogalkotás területére téved, amely nem fér össze a bíróság alkotmányos helyzetével.

⁶⁰ Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Tanácskozása (a továbbiakban: CKOT) 2017. július 7-i ülésén.

⁶¹ ÉBNER i. m.

⁶² Ld. CKOT 2017. július 7. 12. számú állásfoglalása.

⁶³ Kovács Helga: A bírósági meghagyás kibocsáthatósága jogszabályba ütköző kereseti kérelem esetén. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/4. 5.

EMBERKERESKEDELEM

Az ókori rabszolgaság modern köntösben

Szűcs Dániel*

1. Bevezetés

A kutatásom fókuszpontjainak egyike az emberkereskedelem tipizálható aspektusainak bemutatása a nemzeti jogrendszerünkben való megjelenési formákon keresztül. Ezen irányvonal mentén – a történeti szempontokra figyelemmel – alakult ki bennem azon motiváció, amely jelen tanulmány keletkezésének indítóoka. Megfogalmazódott bennem az a kérdés, hogy az egyes történelmi korokban miként valósult meg a jelenkori emberkereskedelem nevével fémjelzett cselekvésösszesség, s voltaképp mennyiben és milyen módon lelhetők fel és feleltethetők meg az egyes (rész)magatartási formák, eszközök, és célok a múlt és a jelen relációjában. Jelen tanulmány keretén belül alapvetően a Római Birodalomban fennálló, s ezen uralmi rendszerhez köthető egyes szabályok és élethelyzetek bemutatására teszek kísérletet napjaink szabályozásának tükrében.

2. Fogalmi elemek és a definiálás egyes aspektusai

A tárgybeli jelenség vizsgálatát megelőzően érdemes előjáróban megállapítani, hogy az emberkereskedelmet nem kizárólag a jelenkorban gyökerező társadalmi és jogi problémaként tarthatjuk számon, azon jelentős tény szem elől nem tévesztve, miszerint világviszonylatban a harmadik legnagyobb és leggyorsab-

* PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem.

ban fejlődő iparágként van jelen napjainkban a bűnözés ezen szegmense, amely sajnálatos módon ‘rabszolga-körülmények’ között tartja emberek millióit.¹

A hatályos magyar szabályozás értelmében – uniós és nemzetközi instrumentumokra² is figyelemmel – az emberkereskedelem bűncselekménye egy komplex jogkérdés, melyet a kényszermunkával együtt rendeli büntetni a jogalkotó. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 5. cikkével összhangban az Alaptörvény III. cikke³ is abszolút tilalmat fogalmaz meg, s mi több, ezen utóbbi expressis verbis kinyilvánítja: „Tilos az emberkereskedelem.”⁴

Az emberkereskedelem fogalmát tekintve akkor járunk el felelősségteljesen, ha a nemzetközi gyakorlat által megtestesített célok érdekében kimunkált instrumentumokban testet öltő előírások együttes értelmezésére, s ebből fakadóan egy konszenzusos definíció bemutatására, valamint annak használatára törekszünk. Figyelemmel azonban a rendelkezésre álló keretekre, valamint arra, hogy a tanulmány elsődleges célja nem az emberkereskedelem elleni fellépés nemzetközi mérföldköveinek bemutatása, a jelen tanulmányban foglalt fogalmi tisztázás alapvetően – a hatályos nemzetközi –, és közösségi jogi normák közül – egyrészt az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyvben (továbbiakban:

¹ CZINE Ágnes: *Az emberkereskedelem, mint a szervezett bűnözés egyik megjelenési formája*. Doktori értekezés. Pécs, PTE ÁJK, 2011. 13. <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/15593>

² Ld. az ENSZ közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi jogok Egyetemes Nyilatkozata; Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv; Az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában, New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény; Az Európai Unió Tanácsának 1997. február 24-i 97/154/IB számú együttes fellépése az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelmet szolgáló fellépésről HL L 63., 1997. 03. 04., 2–6. o.; A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv; Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve; A Tanács 2002/629/IB kerethatározata (2002. július 19.) az emberkereskedelem elleni küzdelemről HL L 203, 2002. 08. 01., 01–04. o.; Az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépéséről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye; Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU Irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról HL L 101, 2011. 04. 15., 1–11. o.

³ Ezzel összhangban lásd még: Magyarország Alaptörvénye II., III., IV., XII., XV. cikk.

⁴ Szűcs Dániel: Az emberkereskedelem történelmi gyökereinek vizsgálata, avagy a rabszolgák helyzete az ókori Rómában. *KRE-Dit*, 2023/2. 137.

Palermói ENSZ Jegyzőkönyv), másrészt az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépésről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezményben (a továbbiakban: Varsói Egyezmény), harmadrészt az Európai Parlament és Tanács az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2011/36/EU irányelvben⁵ (továbbiakban: 2011/36/EU Irányelv) foglalt fogalomrendszer ismertetésére szorítkozik annak érdekében, hogy a későbbiek folyamán ennek alapulvételével párhuzamot vonhassunk az történeti konstelláció és a magyar szabályozás egyes elemei között.

2.1. A Palermói ENSZ Jegyzőkönyv

Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény (továbbiakban: Palermói Egyezmény), amely a negyvenedik megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirat lététbe helyezését követő kilencvenedik napon⁶ – 2001. szeptember. 29. napján – lépett hatályba. A magyar kormány 2282/2000. (IX. 29.) számú kormányhatározatában adott felhatalmazást az Egyezmény belügyminiszter által történő aláírására. Az Országgyűlés a 2006. évi CI. törvénnyel hirdette ki⁷ az aláírás helyének nevével fémjelzett nemzetközi dokumentumot, a Palermói Egyezményt. Ezen instrumentumhoz kapcsolódik az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve, amely rögzíti, hogy azt az Egyezménnyel együtt kell értelmezni – így tehát az előbbi kiegészíti az utóbbit –, továbbá az Egyezmény rendelkezéseit *mutatis mutandis* kell alkalmazni.⁸

A 2006. évi CII. törvény által kihirdetett Palermói Jegyzőkönyv 2. cikkében hármas cél került rögzítésre, melynek elemei a következők: egyrészt „az emberkereskedelem megelőzése és az ellene való fellépés, különös figyelmet fordítva a nőkre és a gyermekekre;” másrészt „az ilyen jellegű kereskedelem áldozatainak védelme és támogatása, emberi jogaik teljes tiszteletben tartása mellett;”

⁵ HL L 101, 2011. 04. 15., 1–11. o.

⁶ Palermói Jegyzőkönyv 17. cikk (1) bek.

⁷ 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről.

⁸ Palermói jegyzőkönyv 1. cikk (1)–(2) bek.

harmadrészt pedig „a Részes Államok közötti együttműködés elősegítése ezen célok elérése érdekében.”⁹

Ennek alapulvételével a Jegyzőkönyv 3. cikke a következők szerint határozza meg az emberkereskedelem fogalmi kategóriáját:¹⁰

„Személyek toborzását, szállítását, eladását, elrejtését, vagy átvételét jelenti fenyegetés, erőszak vagy a kényszer más formáinak alkalmazásával, erőszakos elrablás, csalás, megtévesztés, hatalommal vagy kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés útján, vagy anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök adásával, vagy elfogadásával annak érdekében, hogy a kizsákmányolás céljából elnyerjék egy olyan személy beleegyezését, aki más személy felett hatalommal rendelkezik. A kihasználásnak magában kell foglalnia legalább a mások prostituálásának kihasználását, vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, kényszermunkát vagy szolgáltatásokat, rabszolgotartást vagy a rabszolgotartáshoz hasonló gyakorlatot, mások leigázását vagy emberi test szerveinek tiltott eltávolítását.”¹¹

Passzív alany	Eszköz-cél viszony	
	Magatartás	Célzat
személyek (általános, tehát bárki lehet)	toborzás, szállítás, eladás, elrejtés, vagy átvétel	kizsákmányolás
	Szituációs ismerv (elkövetési mód) fenyegetés, erőszak vagy a kényszer más formáinak alkalmazásával, erőszakos elrablás, csalás, megtévesztés, hatalommal vagy kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés útján, vagy anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök adásával, vagy elfogadásával annak érdekében, hogy a kizsákmányolás céljából elnyerjék egy olyan személy beleegyezését, aki más személy felett hatalommal rendelkezik.	

⁹ Palermói Jegyzőkönyv 2. cikk.

¹⁰ Marginálisan megjegyzendő, hogy a jelen tanulmány nem vállalkozik az eredeti angol szöveg és hivatalos magyar fordítás különbségére vonatkozó kritikai megállapítások bemutatására.

¹¹ Palermói Jegyzőkönyv 3. cikk a) pont.

Kiegészítő értelmező rendelkezés

A kihasználásnak magában kell foglalnia legalább a mások prostituálásának kihasználását, vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, kényszermunkát vagy szolgáltatásokat, rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot, mások leigázását vagy emberi test szerveinek tiltott eltávolítását.

1. táblázat: A Palermói (ENSZ) Jegyzőkönyv fogalomszerkezete.¹²

Az autentikus interpretációból kitűnik számunkra, hogy a Jegyzőkönyvben foglalt tilalmazott ‘emberkereskedelmi’ tevékenység egy cél-eszköz viszonyban álló magatartásösszesség, melyben a kizsákmányolás, mint célzat jelenik meg.¹³ Az instrumentum rögzíti, hogy az emberkereskedelem áldozatának a szándékolt kizsákmányolásba való beleegyezését nem kell figyelembe venni, ha vele szemben a felsorolt magatartást bármelyikét tanúsították, valamint egy gyermek¹⁴ kizsákmányolás céljából történő toborzása, szállítása, eladása, elrejtése vagy átvétele abban az esetben is emberkereskedelemnek minősül, ha az egyébként nem meríti ki a fenti ismérveket.¹⁵

2.2. A Varsói Egyezmény

Az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépésről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezmény attól a naptól számított három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján lépett hatályba, amelyen tíz aláíró Fél – ebből legalább nyolc az Európa Tanács tagállama – a 42. cikk (1) bekezdés rendelkezéseivel összhangban elismerte, hogy az Egyezmény rá nézve kötelező hatállyal bír.¹⁶ Az iménti feltétel teljesülésére figyelemmel az Egyezmény 2008. február 1. napján lépett hatályba. Az instrumentum rögzíti emellett azt is, hogy azon – szintén a 42. cikk (1) bekezdésben – említett államok vagy az Európai Közösség vonatkozásában, amelyek később ismerik el az Egyezményt magukra nézve kötelezőnek, az Egyezmény a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó

¹² Saját szerkesztés.

¹³ A kizsákmányolás egy gyűjtőfogalom, amely irányultságát többféle lehet. Ezzel összefüggésben ld. a tanulmány végén közölt ILO adatközléseket.

¹⁴ A Jegyzőkönyv 3. cikk d) pontja értelmében valamennyi 18. életévét be nem töltött személy gyermeknek minősül.

¹⁵ Palermói Jegyzőkönyv 3. cikk b)–c) pont.

¹⁶ Varsói Egyezmény 42. cikk (3) bek.

okirat letétbe helyezésének napjától számított három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján lép hatályba.¹⁷

A 2013. évi XVIII. törvény¹⁸ útján kihirdetett Varsói Egyezmény – amely a Felek általi hatékony végrehajtása érdekében egy speciális ellenőrzési mechanizmust is felállít¹⁹ – 1. cikke a következő célokat fogalmazza meg: egyrészt „az emberkereskedelem megelőzése és leküzdése, biztosítva a nemek közötti egyenlőséget;” másrészt „az emberkereskedelem áldozatai emberi jogainak védelme, továbbá egy átfogó keret kidolgozása az áldozatok és a tanúk védelme és támogatása érdekében, biztosítva a nemek közötti egyenlőséget, valamint a hatékony nyomozás és vádemelés biztosítása;” harmadrészt „a nemzetközi együttműködés elősegítése az emberkereskedelem elleni küzdelem területén.”²⁰

Az Egyezmény a következők szerint határozza meg az emberkereskedelem fogalmát:

„Személyek kizsákmányolás céljából való toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása fenyegetéssel, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatásnak vagy előnyöknek valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében történő nyújtásával vagy elfogadásával. A kizsákmányolás magában foglalja legalább a prostitúció révén történő kizsákmányolást vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszermunkát vagy szolgáltatásokat – a rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot és a szolgaságot is ideértve –, és a szervek kivételét.”²¹

¹⁷ Uo. 42. cikk (4) bek.

¹⁸ 2013. évi XVIII. törvény az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépéséről szóló Egyezményének kihirdetéséről.

¹⁹ A Varsói Egyezmény 1. cikk (2) bekezdése tesz említést monitorozási mechanizmusról. Az Emberkereskedelem Elleni Fellépés Szakértői Csoportja (GRETA) feladata az, hogy felmérje, miként hajtják végre a ratifikáló országok az egyezményt. A GRETA 15 független és pártatlan szakértőből áll, akiket az egyezményt aláíró országok delegálnak. Tagjai között vannak jogi szakértők, rendvédelmi tisztek, pszichológusok, orvosok, valamint a civil társadalom képviselői, akiket az egyezmény által érintett területeken szerzett szakmai tapasztalataik alapján választanak ki. A GRETA tagjainak megbízatása négy évre szól, és egyszer megújítható. Ld. <https://rm.coe.int/16805d58bf>

²⁰ Varsói Egyezmény 1. cikk (1) bek. a)–c) pont.

²¹ Uo. 4. cikk a) pont.

Passzív alany	Eszköz-cél viszony	
	Magatartás	Célzat
személyek (általános, tehát bárki lehet)	toborzás, szállítás, átadása, rejtegetése, vagy fogadása	kizsákmányolás
	Szituációs ismérv (elkövetési mód) fenyegetés, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök nyújtásával vagy elfogadásával valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében	
Kiegészítő értelmező rendelkezés		
A kizsákmányolás magában foglalja legalább a prostitúció révén történő kizsákmányolást vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszerszolgálatot vagy szolgáltatásokat - a rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot és a szolgálatot is ideértve -, és a szervek kivételét.		

2. táblázat: A Varsói Egyezmény fogalomszerkezete.²²

Megállapíthatjuk, hogy a Varsói Egyezmény normatív definíciója igazodik a Palermói Jegyzőkönyv fogalomrendszeréhez, s mi több, az áldozati beleegyezésében, valamint a gyermekek kizsákmányolása tekintetében is osztja azt.

Ugyanakkor jelentős distinkció mutatkozik a két szabályzó alkalmazási területét vizsgálva. A Varsói Egyezmény 4. cikke rögzíti, hogy az Egyezmény az emberkereskedelem minden formájával szemben alkalmazandó, tekintet nélkül arra, hogy az nemzeti vagy nemzetközi, illetve, hogy a szervezett bűnözéssel kapcsolatos-e vagy sem. Ezzel szemben a Palermói Jegyzőkönyv 4. cikke főszabályként akkor rendeli alkalmazni saját szabályait, amennyiben a meghatározott bűncselekmények nemzetközi jellegűek és egy szervezett bűnözői csoport érintett bennük.

2.3. A 2011/36/EU Irányelv

Az Irányelv kapcsán jelen esetben nem a tagállamoknak azon kötelezettsége bír számunkra elsődleges jelentőséggel, miszerint pönalizálniuk kell egyes

²² Saját szerkesztés.

magatartásokat, éppúgy, mint ahogyan az a Palermói Jegyzőkönyv esetében is megállapíthatjuk, hanem a benne foglalt normatív jelleggel bíró fogalmi meghatározás.

Az Európai Unió fent említett Irányelvének 2. cikk értelmében a tagállamoknak büntetendővé kell nyilvánítaniuk a következő cselekményeket:

„Személyek kizsákmányolás céljából való toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása – az adott személyek feletti ellenőrzés megváltoztatását vagy átadását is ideértve – fenyegetéssel, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatásnak vagy előnyöknek valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében történő nyújtásával vagy elfogadásával. A kizsákmányolás magában foglalja legalább a prostitúció révén történő kizsákmányolást vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszermunkát vagy -szolgáltatásokat – a koldulást, a rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot és a szolgaságot is ideértve –, a bűncselekményhez kapcsolódó kizsákmányolást és a szervek kivételét.”²³

Passzív alany	Eszköz-cél viszony	
	Magatartás	Célzat
személyek (általános, tehát bárki lehet)	toborzás, szállítás, átadása, rejtegetése, vagy fogadása az adott személyek feletti ellenőrzés megváltoztatását vagy átadását is ideértve	kizsákmányolás
	Szituációs ismérv (elkövetési mód) fenyegetés, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megtévesztéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök nyújtásával vagy elfogadásával valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében	

²³ 2016/36/EU Irányelv 2. cikk. (1) és (3) bek.

Kiegészítő értelmező rendelkezés

A kizsákmányolás magában foglalja legalább a prostitúció révén történő kizsákmányolást vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszermunkát vagy -szolgáltatásokat – a koldulást, a rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot és a szolgáltatást is ideértve –, a bűncselekményhez kapcsolódó kizsákmányolást és a szervek kivételét.

3. táblázat: A 2011/36/EU Irányelv fogalomszerkezete.²⁴

Az Irányelv értelmezi a kiszolgáltatott helyzet fogalmát is. Ennek értelmében e fogalmi körhöz tartozónak tekintünk valamennyi olyan szituációt, amelyben az adott személy tényleges vagy elfogadható választási lehetőség hiányában kénytelen alávetni magát az adott visszaélésnek.²⁵ Az instrumentum továbbá azt is rögzíti, hogy egyrészt az emberkereskedelem áldozatának a tervezett vagy megvalósított kizsákmányoláshoz adott beleegyezése nem vehető figyelembe, ha a meghatározott elkövetési módok bármelyikét alkalmazták vele szemben, másrészt ha a fenti magatartás gyermekre²⁶ irányul, a cselekmény akkor is emberkereskedelemnek minősül, ha az nem jár a felsorolt elkövetési módok alkalmazásával.²⁷

2.4. Szemelvények a jogtudomány hazai képviselőinek téziseiből

Czine Ágnes szerint „az emberkereskedelem a 21. században – az áldozatok^[28] oldaláról megközelítve – az emberi jogok legkegyetlenebb megsértését jelenti.”²⁹ Sokan a modernkori rabszolgaságként³⁰ interpretálják az emberkereskedelmet,

²⁴ Saját szerkesztés.

²⁵ 2011/36/EU Irányelv 2. cikk (2) bek.

²⁶ Minden 18. életévét be nem töltött személy.

²⁷ Uo. 2. cikk (4)–(5) bek.

²⁸ Az áldozat és sértett fogalmi aspektusaival összefüggésben ld. CZINE Ágnes: Néhány gondolat az áldozat, a sértett és a passzív alany fogalmi összefüggéseiről. *Magyar Jog*, 2023/3. 144–148.; DOMOKOS Andrea: Európai normák a magyar áldozatvédelemben. *Magyar Jog*, 2023/3. 149–153.; DOMOKOS Andrea – GARAI Renáta: A bűnözés és a büntető igazságszolgáltatás áldozatai. *Glossa Iuridica*, 2019/3–4. 9–22.; DOMOKOS Andrea: Az új Büntetőeljárás Kódex sértettekre vonatkozó egyes rendelkezéseiről. *Glossa Iuridica*, 2018/3–4. 137–148.; DOMOKOS Andrea: *Büntető anyagi jog – általános rész*. Budapest, Patrocinium, 2019. 37.

²⁹ CZINE (2011) i. m. 13.

³⁰ Ld. HOLLÁN Miklós: Az emberkereskedelem büntetni rendelése a nemzetközi instrumentumok tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2. 273–287.; HOLLÁN Miklós: Az emberkereskedelem tényállásának jogharmonizációja az európai unióban. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2008/2. 22–26.; WINDT Szandra: Gondolatok az emberkereskedelemlről. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2.

mely állásponthoz én is csatlakozom. Windt Szandra rámutat arra, hogy „[a]z emberkereskedők az áldozataikkal, azok kiszolgáltatott helyzetét kihasználva, »rabszolgaként« bánnak mind szexuális, mind munka (néha egyéb más) céllal”.³¹ Windt ugyanakkor egy fogalmi distinkcióra is felhívja a figyelmet, melynek alapját az képezi, hogy a *rabszolgaság* kifejezést sokan az *emberkereskedelem* szinonimájaként említik. Állítása szerint azonban az előbbi meglehetősen tágabb fogalom az utóbbihoz képest.³² Fehér Lenke is megállapítja az emberkereskedelemnek bizonyos mértékig az egykori rabszolgakereskedelemhez hasonlíthatóságát,³³ éppen azért, mert a két tevékenységnek a lényege érdemben nem válik szét egymástól. E lényegiség az ember tárgyként, *kvázi* dologként, árucikként történő kezelésében, és – a különböző formákban megvalósuló – kizsákmányolásában fejezhető ki.³⁴ Meglátásom szerint Windt állítása nem helyezte alternatív viszonyrendszerbe a két fogalmat, mindössze felvillantotta a kevesebbről a több felé mutató logikai irányvonalat, illetőleg azt, hogy e két fogalom teljes mértékben nem feleltethető meg egymásnak. Fehér Lenke kiegészíti ezt a gondolatmenetet, amikor a két tevékenység lényegét tekintve állapítja meg a hasonlóságot. Erre tekintettel a fenti két tézis – mondhatni ‘kéz a kézben járva’ – egymásnak nem ellentmondva, hanem éppen egymást erősítve érvényesül.

Az emberkereskedelem – annak büntetőjogi tényállási minőségére tekintettel – szükségszerűen feltételezi a jogellenességet. Ezzel szemben a rabszolgaság – melynek ugyan egyes aspektusai megfeleltethetők, olykor rokoníthatók a jelenkori emberkereskedelem elemeivel – az egyes történelmi korokban nem volt kriminalizált jelenség, éppúgy, ahogyan azt a későbbiekben is látni fogjuk e tanulmány keretén belül.

A rabszolgaság kérdése – a vallásközpontú társadalomszemléletnek köszönhetően – szorosan összefonódott a kultúrával és jogrendszerrel, melynek következményeként egy olyan komplex és sokrétű elemzésre lehetőséget biztosító területről beszélünk, amely több perspektívát kínál. Az ókori világban a rabszolgakereskedelem széles körben elterjedt gyakorlat volt, s szinte minden nagy civilizációban megtalálhatók ennek nyomai Egyiptomtól kezdve, a Római

különszám. 459–469.; FEHÉR Lenke: Az emberkereskedelem komplex problémája. *Állam- és Jogtudomány*, 2012/4. 397–420.

³¹ WINDT Szandra: Gondolatok az emberkereskedelemről. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám. 460.

³² Uo. 460.

³³ Vö. BAJUSZ Ferenc: *Az ókori rabszolgák helyzete és sorsuk alakulása a kereszténység hatása alatt*. Budapest, Budapesti Református Akadémia Kiadó, 1969. 13.

³⁴ FEHÉR i. m. 397.

Birodalmon át, egészen a görögökig. A történelmi távlatokat alapul véve Kubisch Károly meglátása szerint a rabszolgaság teljes megszűnéséről mind a mai napig nem beszélhetünk, figyelemmel arra, hogy a keresztény hitvallás által megfogalmazott tilalom ellenére nyomokban fellelhetők a dionüszιάdák, bacchanáliák ‘örjögéseinek’ maradványai a kultúránkban.³⁵ A keresztény vallás sorsfordító szerepét hangsúlyozza Czine Ágnes, amikor a leánykereskedelem ellen folytatott küzdelemről értekezik hazánk viszonylatában, s a következőképpen nyilatkozik: „[a] nőt lényegében a kereszténység szabadította fel és tette a férfinem megfelelő párjává”.³⁶

Álláspontom szerint alapvetésként tekinthetünk azon tényre, miszerint

„a rabszolgaság szerves részét képezte a római kultúrának³⁷ és jognak egyaránt, éppen ezért rabszolgatartó társadalomként tekinthetünk a birodalmi örökségre, mindamellettsé persze, hogy évezredek hagyományokat megalkotó – a modern korban is értelmiségi közösségi létet fenntartó módon - a kontinentális jogrendszer alapköveit fektette le.”³⁸

Ugyanakkor ennek ellentmondó álláspont is ismeretes, miszerint annak fényében, hogy a társadalmi működés alapvetően az alacsonyabb osztályba tartozók munkájára épít, indokolatlan a rabszolgatartásra berendezkedett ókori államszervezetről beszélni.³⁹

³⁵ KUBISCH Károly: *Az emberkereskedelem büntetőjogi megítélésének morális és szabályozási változásai*. Doktori tézisek. Budapest, s. n., 2022. 25. <https://doi.org/10.24395/KRE.2022.005>

³⁶ CZINE (2011) i. m. 43.

³⁷ Vö. HAHN István: Az ókori vallások és a rabszolgaság. *Világosság*, 1965/6. 432.

³⁸ SZŰCS i. m. 128.

³⁹ HAHNER Péter: *100 történelmi tévhit*. Budapest, Animus, 2010. 21.

3. Ókori történelmi hagyományok a tárgybeli jelenséggel összefüggésben

3.1. A személyállapot és jogképesség kérdése

Gaius az embereket két csoportba sorolta⁴⁰ a *status libertatis* alapján: a szabadokra és a rabszolgákra⁴¹ (*servi*). Kifejezetten csak a szabadok minősültek személynek, s mi több, köztük azokat is megkülönböztették, akik már eleve szabadon születtek, illetőleg azokat, akik felszabadításuk révén váltak szabadokká. Jelen jogi helyzetből *contra legem* következik, hogy a rabszolga nem minősült személynek a római jog szerint, sokkal inkább dolognak.⁴² Bár jogilag az egyes dologkategóriákban egyenlőként kezelték a szolgát és a háziállatot, ugyanakkor mégsem tekintették a rabszolgát pusztán dolognak, melyre figyelemmel megállapítható, hogy a szolga emberi mivoltát részben elismerték jogilag.⁴³ Ennek megfelelően a rabszolga feletti *kvázi* tulajdonjogot úgynevezett rabszolgatartói hatalomnak nevezték.⁴⁴ A *servi* ugyanakkor nem jogalanyként, hanem inkább jogtárgyként szerepelt a római jog rendszerében.⁴⁵ Mindennek alapulvételével a szolgatartó azon túl, hogy a hatalma alatt tartotta az alávetettet, munkára kényszerítette, adásvétel tárgyává tehetette, bizonyos esetekben meg is ölhette.

E sorokat olvasva azonnal szembetűnő számunkra az alapvető emberi jogokat ért súlyos sérelem. Az egyes nemzetközi instrumentumokban biztosított jogok megsértésének részletes felsorolásától jelen esetben eltekintek. Ugyanakkor nem maradna tiszta a lelkiismeretem, ha az emberi jogalanyiség semmibe vételét is szó nélkül kellene hagynom. A teljesség igénye nélkül kívánom megemlíteni a Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, amelynek 1. cikke tartalmazza azon rendelkezést, miszerint „[m]inden emberi lény szabadnak születik, és egyenlő méltósága és joga van.” A dokumentum – 6. cikke – rögzíti azt is, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogalanyiségát mindenhol elismerjék”.

⁴⁰ Gai. Inst. 1,9. „Et quidem summa divisio de iure personarum haec est, quod omnes homines aut liberti sunt aut servi.”

⁴¹ Ulp. Dig. 50,17,22.

⁴² Ulp. 19,1. „Servi res sunt.”

⁴³ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 212.

⁴⁴ Különbséget tettek a hagyományos értelemben vett tulajdonjog (*domicinium*) és a rabszolgatartói hatalom (*dominica potestas*) között. Ld. FÖLDI–HAMZA i. m. 203., 205., 212.; BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér: *Római jog*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1974. 132., 138.

⁴⁵ Ld. Paul. Dig. 50,17,106. „Libertas inaeestimabilis res est.”; Gai. Dig. 50, 17, 122. „Libertas omnibus rebus favorabilior est.”

A nyilatkozat – több nemzetközi dokumentummal egyetemben – fogalmaz meg jogokat és tilalmakat,⁴⁶ amelyek korunk fejlett jogi gondolkodásának alapkövét képezik. Álláspontom szerint a(z emberi) jogalanyiség elismerése és az élethez, valamint az emberi méltósághoz való jog deklarálása és elismerése teremt alapot az egyes jogok és tilalmak által megtestesített értékek védelmére a továbbiakban.

3.2. A kényszermunka, mint ókori hagyomány

A rabszolgaság ‘virágzásának’ azt az időszakot tarthatjuk, amely a latifundi-umok keletkezéséhez, s az ennek következtében kiépült árutermelő ‘rabszolgaipar’ megjelenéséhez kapcsolódik.⁴⁷ Annak figyelembevételével, hogy az alávett nem kapott díjazást az elvégzett (kényszer)munkáért, olcsó, s – miként a gazda hatalma alá tartozott, tehát nem csak individuálisan, hanem jogilag is függött tőle – ‘biztonságos’ módja⁴⁸ volt a földek megművelésének. E mentén nem idegen az a megállapítás sem, ha azt mondjuk, hogy az ókori mezőgazdasági termelés egyik legfontosabb eszköze a rabszolga volt.⁴⁹ Maróti Egon szavaival⁵⁰ élve „[a] rabszolgák összehasonlíthatatlanul nagyobb százalékban végeztek termelő – vagy nélkülözhetetlen karbantartó, szolgáltató stb. – munkát, mint a szabadok.”⁵¹

A jogi státusz mellett az életszínvonal is meghatározó tényező volt, amely szignifikáns különbségként mutatkozott a szabadok és szolgák relációjában. Az életszínvonalból fakadó létkérdés megítélésében nem csupán a vagyon

⁴⁶ Az egyes jogforrásokban esetenként eltérő (nem szó szerinti) megfogalmazásban nevesített jogok és tilalmak: élethez és emberi méltósághoz való jog; kínzás tilalma; rabszolgaság és kényszermunka tilalma; szabad és biztonságához való jog; törvényi rendelkezés hiányában történő büntetés kiszabásának tilalma; megkülönböztetés tilalma; illetőleg az egyes jogokból levezethető részjogosítványok. Ezzel összefüggésben példának okáért lásd: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 1–7. cikk; Emberi Jogok Európai Egyezménye 2–5. cikk, 7. cikk, 14. cikk; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 6–11. cikk, 14–16. cikk, 26. cikk.

⁴⁷ RÉTHEY Ferenc: *Római rabszolgaság*. Kecskemét, Szél Nándor Nyomda, 1913. 20–21.

⁴⁸ A függő jogi helyzet miatt a rabszolga nem szegült ellen urával.

⁴⁹ JAKAB Éva: *Humanizmus és jogtudomány: Brissonius szerződési formulái I.* Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013. 183.

⁵⁰ MARÓTI Egon: *Rabszolgák az ókori Rómában*. Budapest, Gondolat, 1969. 17.

⁵¹ Leonhard SCHUMACHER: Slaves in Roman Society. In: Michael PEACHIN (ed.): *The Oxford Handbook of Social Relations in the Roman World*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 594.

és a kényelem bírt jelentőséggel, hanem olyan, elsősre jelentéktelennek tűnő szempont is, mint a munkavégzés helye, valamint az ahhoz kapcsolódó társadalmi presztízs. E tekintetben alapvetően két nagy csoportra oszthatjuk az alávetetteket.⁵² A városi házakban dolgozók, akiket a *familia urbana* tagjainak tekintettek, a rabszolgatartó és annak családjának személyes szolgálatát látták el. Ezzel szemben a vidéki birtokokon tevékenykedők csoportja, az ún. *familia rustica*, sokkal nehezebb fizikai munkát végzett, szem elől nem tévesztve azon tényt, miszerint az életkörülmények is meglehetősen alacsonyabb színvonalat képviseltek. Erre figyelemmel a városból vidékre való ‘kiküldetés’ szinte büntetésként interpretálható, hisz az nemcsak fizikai többletterhet jelentett, hanem társadalmi és gazdasági szempontból is hátrányos volt a rabszolga számára. Mindezt hűen tükrözi az is, miszerint a rabszolgák ‘beszélő szerszámoknak’ és ezzel együtt a földbirtok tartozékainak minősültek.⁵³ A fizikai leterheltség mellett az alávetetteket – néhány üdítő kivételtől eltekintve – az uruk tetszés szerint fenyítették, éhezettették, indokolatlanul büntethették, sanyargathatták, sőt akár meg is ölhették.⁵⁴ A könnyörtelen bánásmód és az alacsony színvonalú életkörülmények a szolgasorból való erőszakos kiváláshoz vezettek, amelyek közül néhányat történelmi jelentőségű rabszolgafelkelésként⁵⁵ tartunk számon, s melyek egyben a rabszolgaság ‘aranykorának’ csúcspontját is jelentették.

3.3. Rabszolgavásár az ókorban

Strabon úgy vélekedik, hogy a kalózok a foglyaikat alapvetően Delosra vagy a Pamphiliában lévő Sidébe szállították értékesítés céljából, tekintettel arra, hogy ezen kikötők voltak a kalózok elhíresült kereskedelmi állomásai.⁵⁶ Jakab Éva behatóan vizsgálta az ókori Róma kereskedésének egyes aspektusait.⁵⁷

⁵² RÉTHEY i. m. 36.

⁵³ Paulus. Sent. rec. reg. 3,6,34–37.

⁵⁴ Gai. Inst. 1,13–15. Amikor az Aelius-Sentius-féle törvény általi felszabadulás körében büntetéseket, kínvallatást említ.

⁵⁵ A három jelentős rabszolgafelkelésként az első és második szicíliai felkelést, valamint a Spartacus-féle rabszorgalázadást tartják számon.

⁵⁶ Strab. Geo. 14,3,2., 14,5,2.

⁵⁷ JAKAB Éva: Kereskedési szokások a régi Rómában. *Acta Universitatis Szegediensis: acta iuridica et politica Szeged*, 1993/7. 9–31.; JAKAB Éva: Stipulationes aediliciae (A kellékhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban). *Acta Universitatis Szegediensis: acta iuridica et politica Szeged*, 1993/7. 85–114.; JAKAB Éva: Rabszolgavételek Rómában. *Acta Universitatis Szegediensis: acta iuridica et politica – Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin születésének 70. és oktatói munkájának 25. évfordulójára*. 1992. 247–259.

Azt a tényt, miszerint a rabszolgakereskedelem szerves részét képezte Róma mindennapjainak az is alátámasztja, hogy a jogügyletek nagy számban történő lebonyolítása mellett az arra irányuló szerződéses gyakorlat is meglehetősen jól kimunkált volt. A korban irányadó kereskedelmi szokásokat és formulákat Brissonius nyomán Jakab Éva külön kutatta.⁵⁸

Kiindulási alapként tekinthetünk arra, hogy a kellékszavatosság már ókorban is áthatotta a jogügyleteket, melynek értelmében az eladó szavatolta a rabszolga hibátlan testi állapotát.⁵⁹ A kereskedés alkalmával a rabszolgatartók bizonyos tulajdonságokat ígértek az alávetettekről az állapotukat, egyes jellemzőiket illetően, melyeket *dicta et promissa* elnevezéssel illetünk.⁶⁰ Uralkodó elv volt, miszerint az eladó szavatolta, hogy az adásvétel tárgyát képező rabszolga nem tolvaj, nem szökött, illetőleg nincs *delictumból* eredő tartozása sem.⁶¹ A rejtett (fizikai, testi) hibák mellett a lelki hibákért⁶² is helytállást követeltek meg.⁶³ Az ezzel kapcsolatos felelősségi alakzat dogmatikai elemzése körében beszélhetünk arról is, hogy a kellékszavatosság az adásvétel tárgya után keletkező testi hibákra nem terjed ki, azok praktikusán a *noxia solutus* mintájára a múltra vetítve értelmezendők. Jakab tézisei szerint az *aedilis curilisi* jog objektív értelemben kezelte a garanciák ezen körét, melynek tükrében az eladó azért vállalt felelősséget az iménti példa alapján, hogy a rabszolga az eladásáig még sohasem kísérelt meg szökést, avagy nem lopott, így tehát az elvi hangsúly nem a jellemért, kvázi lelki hibákért való helytálláson volt.⁶⁴ Ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik Gamauf, aki úgy vélekedik, hogy a jellembeli gyengeség (pl. a szökésre való hajlam) már önmagában kimeríti a lelki hibát, s egyúttal *redhibitióra* is jogalapot⁶⁵ teremt.⁶⁶

A korabeli kellékszavatosság körében tehát a rabszolgakereskedő (eladó) azon kifejezett állításait, ígéreteit, amelyek a fentiek értelmében az adásvétel

⁵⁸ JAKAB (2013) i. m.

⁵⁹ Nem jelentett mást, minthogy az eladó javarészt *stipulatio* formájában állt helyt a rabszolga testi hibáiért.

⁶⁰ El kell azonban határolnunk a pusztán 'dicsérő' kijelentéseket, melyekért viszont az eladó már nem tartozott felelősséggel.

⁶¹ Éva JAKAB: *Praedicere und cavere beim Marktkauf. Sachmängel im griechischen und römischen Recht.* München, C. H. Beck Verlag, 1997. 125.

⁶² Ún. *animi vitia*.

⁶³ A rabszolga hibáiról ld. Ulp. Dig. 21.1.1., 21.1.4.6.

⁶⁴ JAKAB (2013) i. m. 185.

⁶⁵ Richard GAMAUF: *Ad statum licet confugere.* Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, 1999. 110.

⁶⁶ SZÜCS: i. m. 135–136.

tárgyát képező rabszolga valamely tulajdonságára, állapotára, vagy éppen azok hiányára vonatkozott, *dicta et promissa* elnevezéssel illettek. Nem tartozott az aediliszi ediktum által előírt információs kötelezettség teljesítéséhez és ennek okán közlés tárgyát sem kellett képeznie azon ténynek, ha a tolvaj meglopta az urát.⁶⁷ Abban az esetben azonban, ha az eladó kifejezett állítást (vállalást) tett arra vonatkozóan, hogy a jogügylet tárgyát képező rabszolga nem tolvaj, akkor egyértelműen helytállással tartozott. Ez alapján kirajzolódik számunkra az a római gyakorlat, melynek értelmében az ediktum bizonyos információk megadására kényszerítette az eladót. Mindemellett a vevő természetesen ezen felül további tulajdonságok és jellemzők iránt is érdeklődhetett az eladónál, nem feledve azonényt, hogy a szemmel látható hibák a vevő kockázatkörébe tartoztak. Bevett gyakorlat volt példának okáért, ha a vevő kikérdezte a rabszolgát a nevét, szülőföldjét, születési helyét és életkorát illetően.⁶⁸ Gaius is akként foglalt állást e körben, hogy az eladónak helyt kell állnia a kötelező érvényű kijelentéseiről.⁶⁹ Ennek fényében tehát, ha az eladó azt állította, hogy a rabszolga egy meghatározott jellemzővel bír, ugyanakkor az ígért tulajdonság nem felelt meg a valóságnak, lehetőséget adott a vevőnek arra, hogy elálljon a jogügylettől vagy per útján vételárcsökkentést kérjen. E tekintetben Jakab is osztja a Haymann⁷⁰ által vallott nézetet, miszerint a *dicta et promissa*-ért való helytállás az aediliszi adatszolgáltatási kötelezettség⁷¹ kiegészítésének tekintendő.

A felelősség azonban korántsem volt korlátlan. Mindezek mellett azon kérdéskör tisztázása is relevanciával bír, hogy mely információk vonatkozásában nem kellett helytállnia az eladónak, figyelemmel arra, hogy említhetünk a pusztas *laudatio* kategóriájába tartozó nyilatkozatokat is. Florentius nyomán az eladó nem tartozott helytállási kötelezettséggel a 'pusztas dicséretnek' minősülő kijelentésekért.⁷² Erre figyelemmel, ha az eladó általános, konkrét tartalom nélküli kijelentéseket tett, példának okáért azt állította az alkudozás során, hogy a

⁶⁷ Marc. Dig. 21,1,52. „Si furtum domino servus fecerit, non est necesse hoc in venditione servi praedicere nec ex hac causa redhibito est: sed si dixerit hunc furem non esse, ex illa parte tenebitur, quod dixit promissive.”

⁶⁸ JAKAB (1992) i. m. 255.

⁶⁹ Gai. Dig. 21,1,18pr. „Si quid venditor de mancipio adfirmaverit idque non ita esse emptor queratur, aut redhibitorio aut aestimatorio (id est quanto minoris) iudicio agere potest...”

⁷⁰ FRANZ HAYMANN: *Die Haftung des Verkäufers für die Beschaffenheit der Kaufsache I, Studien zum klassischen römischen Recht*. Berlin, s. n., 1912. 31.

⁷¹ JAKAB (2013) i. m. 185–186.

⁷² Flor. Dig. 18,1,43pr. „Ea quae commendandi causa in venditionibus dicuntur, si palam appareant, venditorem non obligant, veluti si dicat servum speciosum, domum bene aedificatam: at si dixerit hominem litteratum vel artificem, praestare debet nam hoc ipso pluris vendit.”

rabszolga becsületes, szép, engedelmes, úgy ezekért a kijelentésekért – annak okán, hogy azok a *nuda laudatio* kategóriájába estek – nem tartozott felelősséggel. Ulpianus is akként foglalt állást e tekintetben, hogy nem áll fenn a perlés lehetősége a pusztá dicséret alapján.⁷³ Jelen helyzettől azonban elhatárolandó az az eset, amikor az eladó olyan konkrét tulajdonságot állít, amelyre tekintettel a rabszolgát magasabb értéken lehet értékesíteni, hisz ekkor helytállási kötelezettség⁷⁴ terhelte.

4. Összegző gondolatok

„A szolgaállapot elvi éllel tiporja azokat a jogokat, amelyek a jogfejlődés útján alapvető emberi szabadságjogokként lettek aposztrofálva. E körben külön említést kell tennünk az élethez és emberi méltósághoz való jogról; kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmáról; a szolgaság tilalmáról, valamint a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jogról.”⁷⁵

Álláspontom szerint az emberkereskedelem az egyik legsúlyosabb alapvető emberi jogot ért sérelem, amely meghatározza a mindennapjainkat, s mely nem csak egyéni tragédiát, hanem társadalmi destabilizációt is okozhat. A jogrendszernek hatékony eszközöket kell biztosítania az ilyen (bűn)cselekmények megelőzésére, felderítésére és szankcionálására mindamellet, hogy nem kizárólagosan a jog területén van keresnivalónk, amennyiben az eredményes fellépést tartjuk szem előtt. A büntetőjog és a nemzetközi együttműködés szerepe kiemelkedő fontosságú a tárgybeli jelenség elleni küzdelemben. A több évezreides történelmi gyakorlattal szemben napjainkban már elkötelezettek vagyunk a humanitás és a törvény előtti egyenlőség eszméje mellett, melynek fényében az élethez és emberi méltósághoz való jog, illetőleg a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog, valamint a kínzás, a megalázó- és embertelen bánásmód tilalma, s mindazonáltal a rabszolgaság és kényszermunka tilalma is kiemelt védelmet élvez.

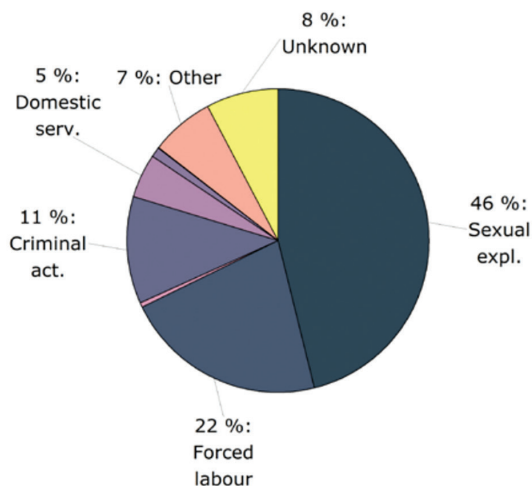
⁷³ Ulp. Dig. 21,1,19,3. „Ea autem sola dicta sive promissa admittenda sunt, quaecumque sic dicuntur, ut praestentur, non ut iacentur.”

⁷⁴ JAKAB (2013) i. m. 187.

⁷⁵ Szűcs i. m. 137.

Megállapítást nyert a fentiek értelmében, hogy az ókori Róma társadalomszerkezetét és felfogását teljes mértékben tematizálta a rabszolgakérdés. Amennyiben párhuzamot kívánunk vonni a rabszolgákkal való bánásmód és az emberkereskedelem mai áldozatainak helyzete között, megállapíthatjuk, hogy a múlt meglehetősen nagy árnyékot vetít a jelenkorra. Az emberkereskedelemnek számos formája létezik, amely a mindennapi közvetlen környezetünkben való-

sul meg.⁷⁶ Az Európai Unió (Bizottság) a 2020. évi adatközlésében a szexuális kizsákmányolást követően a kényszermunkát nevesítette a legnagyobb arányban megvalósuló kizsákmányolási (kihasználási) formaként, ahogyan az az alábbi ábrán is megfigyelhető. Ennek relevanciája elsősorban az ókori rómaiak kapcsán érdemben tárgyalt rabszolgamunka relációjában mutatkozik meg számunkra. A számadatok ugyanis hűen tükrözik a történelmi hagyományok immanens továbbélésének modernkori formáját.



1. ábra: Az emberkereskedelem áldozatainak megoszlása az EU-ban a kizsákmányolás formája szerint⁷⁷

Mindemellett figyelemre méltó a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) azon becslése is, mely szerint világszerte közel 25 millió ember esik kényszermunka áldozatául.⁷⁸ Az iménti kizsákmányolási formák között az ILO

⁷⁶ Uo. 137.

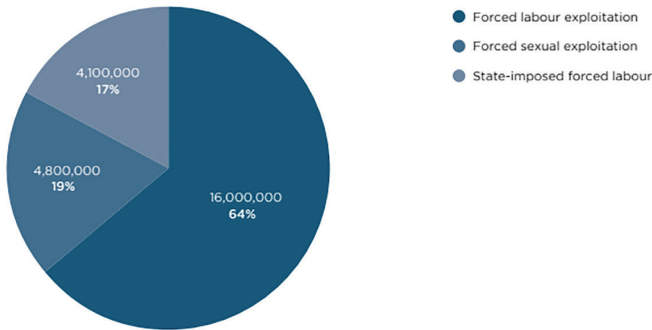
⁷⁷ Data collection on trafficking in human beings in the EU. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 16. <https://tinyurl.com/4vwcbmb>

⁷⁸ *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*. Geneva, International Labour Office (ILO), 2017. 5. <https://tinyurl.com/3x4whc8d>

elsőhelyen nevesíti a munkacélú kihasználást, s csak második helyen szerepel a szexuális célú kizsákmányolás jelensége, melyet az alábbi ábra mutat.

Forced labour

Number and percentage distribution of victims of forced labour, by sub-category



2. ábra: A kényszermunka áldozatainak száma és százalékos megoszlása annak alkategóriái mentén

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az imént röviden bemutatott ókori rabszolgamunka szellemisége továbbra is jelentős mértékben influálja korunk kizsákmányolási formáit. A történeti fejlődés által kialakított új gyakorlattal⁷⁹ összefüggésben a jog is igyekszik felvenni a versenyt. A munkacélú kizsákmányolástól ugyanakkor elhatároljuk a szexuális célú kizsákmányolást, így ezen utóbbi – a tényleges fizikai aktivitás kifejtésétől és a „munka”-teljesítmény mérhető jellegétől függetlenül – álláspontom szerint nem tartozik szűk értelemben e fogalmi kategóriához.

A jelen tanulmány keretében bemutatott ókori gyakorlat alapján megállapítható egyrészt, hogy a fogalmi meghatározás során bemutatott tevékenységi körökből főként az adásvétel, másrészt pedig – a célokat tekintve – a munkacélú kizsákmányolás primátusa jelent meg. Ugyanakkor emellett a rabszolgapiacok utánpótlását biztosító kereskedelmi útvonalak, a piacok, valamint a kalózok kiemelkedő szerepvállalása, melyekről már korábban értekeztem,⁸⁰ a jelenkori emberkereskedelem több(i) fogalmi elemét is kimerítik. A hatályos Btk. 192. § első és második bekezdésben⁸¹ foglalt alapeseti tényállás elkövetési magatartásai

⁷⁹ Kényszermunka, házi rabszolgaság (ún. 'csicskáztatás'), kényszerkoldultatás.

⁸⁰ Szűcs i. m. 134–136.

⁸¹ Btk. 192. § (1) Aki más

a) elad, megvásárol, elcserél, ellenszolgáltatásként átad, átvesz, vagy

szinte maradéktalanul megfeleltethetők az ókori római rabszolgakereskedelem (rész)cselekményeinek, éppen ezért a tanulmány címében hordozott jelentéstartalmat valósnak és helytállóknak tekintem.

A jelentős különbséget az jelenti, hogy napjaink jogi álláspontjával szemben, miszerint ez egy kriminalizált jelenség, az ókori Rómában legálisan működött a kereskedelemnek ezen formája, az emberkereskedelem. Ezen aspektusra figyelemmel nem véletlenül emlegetik az emberkereskedelmet a modernkori rabszolgaságként.

Érdemes azonban ismét megemlíteni, hogy a rabszolgákat dolognak, s nem pedig embernek tekintették. E fogalmi differencia alapján nyelvi síkon nem valószínűsíthető meg bűncselekményt a rómaiak, ugyanakkor érezzük az ebben rejlő jelentős morális visszásságot.

b) az *a)* pontban meghatározott cselekmény megvalósítása érdekében szállít, elszállít, elrejt, vagy másnak megszerez,

büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki mást rendszeres előny szerzése céljából munkavégzésre, munka jellegű tevékenység végzésére, egyéb szolgáltatásra, vagy jogellenes cselekmény folytatására

a) megtevesztéssel, a sértett nevelésével, felügyeletével, gondozásával, gyógykezelésével kapcsolatos, illetve a sértettel kapcsolatban fennálló egyéb hatalmi vagy befolyási viszonyával visszaélve, vagy a sértett kiszolgáltatott helyzetét kihasználva rábír, vagy

b) erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerít,

büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A MEZŐGAZDASÁGI ÜZEM DEFINÍCIÓJÁNAK ALKALMAZKODÁSA A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA ÁLTAL MEGTEREMTETT ÁLLANDÓSÁGBAN

TENGÖLICS Zsófia Márta¹

Az Európai Unió agrárjoga tekintetében megfigyelhető, hogy a mezőgazdasági üzem fogalmát a tagállamok különböző módokon értelmezik. A Közös Agrárpolitika 1962-es létrehozását követően ugyan alkalmazták a kifejezést, mégis annak definíciója a Közösségi jog keretein belül csak később kezdett kiforrni, más-más megnevezésekkel a különböző jogi kultúrák okán. A hét-évente megjelenő Közös Agrárpolitikáról szóló rendeletek azonban, különösen a 2013. évtől kezdődően, magukban foglalnak egy időközönként felülvizsgált meghatározást, amely a különböző időszakok által támasztott kihívásoknak is megfeleltethetővé válik. Az európai agrárjogban kialakult fogalomrendszer a magyar jogrendszer tekintetében is igényli a közösségi vagy más, a tagállami szabályozásban létrehozott terminus alkalmazását.

1. Bevezető

A mezőgazdasági üzemek mai meghatározása a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) keretein belül a Maastrichti² és az Amszterdami³ szerződések hatálybalépését követően került megfogalmazásra. A KAP 2023-2027-es ciklusát tekintve a „mezőgazdasági üzem egy adott mezőgazdasági termelő által kezelt és egyazon tagállam területén található, mezőgazdasági tevékenységekre

¹ PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem.

² <https://tinyurl.com/bdhu8e4u>

³ <https://tinyurl.com/34mf4ujx>

használt egységek összessége”⁴. A definíció alapján megállapítható, hogy a meghatározó elemek a mezőgazdasági termelő,⁵ mint a jogviszony alanya, a mezőgazdasági termelői tevékenység végzése,⁶ valamint a termeléshez kezelt és használt egységek. Az utóbbi alatt hipotézisünk szerint a területeket és a termeléshez használt eszközöket értjük, fenntartva azt a tézist, hogy nem csak a szántóföldi növénytermesztésben értelmezendők ezen kategóriák, de a kertészet, a szaporítóanyag-termesztés, az állattenyésztés, a méhanya-szaporítás, a halászat, a haltenyésztés és más kiegészítő tevékenységgel vegyes gazdálkodás esetére is.

Az agrárüzemek kapcsán mindenek előtt le kell szögezni, hogy nem, mint elméleti meghatározás létezik, hanem olyan vizsgálati szempontokat ad meg, mint a fogalom tárgya, a vagyonszössesség, valamint a jogok és kötelezettségek hordozója, amelyek alapján következtethetünk működésére és termelésére. Alkotóelemeit ezáltal elkezdhetjük felismerni, és bár felsorolásuk szerzőnként különbözik, mégis annyiban hasonlóak, hogy közéjük tartoznak a termőföldek és más ingatlanok, az épületek és építmények, a mezőgazdasági gépek, az anyagok, az állatok és a növények.⁷

⁴ 2021/2115/ EU rendelet a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 435, 2021. 12. 06., 1–186. o., 3. cikk, 2. pont.

⁵ Uo. 3. cikk, 1. pont: „mezőgazdasági termelő: olyan természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek olyan csoportja – tekintet nélkül az ilyen csoportnak vagy tagjainak a nemzeti jog szerinti jogállására – akinek, illetve amelynek a mezőgazdasági üzem az Európai Unióról szóló szerződésnek az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 349. és 355. cikkével együtt értelmezett 52. cikkében meghatározottak szerint a Szerződések területi hatálya alá tartozik, és aki, illetve amely a tagállamok által az e rendelet 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban meghatározottak szerinti mezőgazdasági tevékenységet folytat.”

⁶ 1307/2013/EU rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347, 2013. 12. 20., 608–670. o., 4. cikk (1) bekezdés c) pont: „mezőgazdasági tevékenység: mezőgazdasági termékek termelése, tenyésztése vagy termesztése, ideértve a betakarítást, a fejtést, az állattenyésztést és a mezőgazdasági célból történő állattartást, vagy egy mezőgazdasági terület olyan állapotban tartása, hogy az a tagállamok által – a Bizottság által létrehozott keret alapján megállapított kritériumok alapján a szokásos mezőgazdasági módszereken és gépeken túlmutató előkészítés nélkül alkalmas legyen legeltetésre vagy növénytermesztésre, vagy a tagállamok által meghatározott minimumtevékenységek elvégzése a természetes módon legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmas állapotban tartott mezőgazdasági területeken.”

⁷ KURUCZ Mihály: Az agrárüzem fogalma, formái. In: VASS János (szerk.): *Agrárjog*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, 1999. 14–16.

A tanulmány során annak vizsgálatát tartja elsődlegesnek a szerző, hogy a fent említett meghatározás mennyiben jelenik meg az egyes tagállamok, különösen Magyarország agráriuma tekintetében.

2. Az európai uniós jogfejlődés jellemzői a mezőgazdasági üzemek esetében

A KAP első éveiben már megfigyelhetővé vált, hogy a területi hatálya⁸ alá tartozó tagállamok nagy többségében családi gazdaságok találhatók, amelyek fő célja, az volt, hogy saját erőforrásaikat a hozamok növelésével, a munkaerő minél teljesebb kifejtésével a leggyümölcsözőbbé tehesék.⁹

A mezőgazdasági üzem első integráción belüli meghatározására a 2000-2006 közötti KAP időszakhoz kapcsolódó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról szóló rendeletben került sor. A fogalom ebben az időszakban a gazdálkodó által működtetett, ugyanazon tagállam területén található termelési egységek összességét foglalta magában.¹⁰ A KAP félidejű vizsgálata¹¹ idején kiegészült a szabályozás, ezáltal a definíció már a mezőgazdasági termelő jogalannyal operál (bár ezt a magyar nyelvű közösségi szabályozásból látjuk igazán), azonban még mindig a tagállam területén található termelőegységek összeségét tekinti az uniós jog mezőgazdasági üzemnek.¹² Levonható a következtetés, hogy a termelőegységek összessége alatt a

⁸ KURUCZ Mihály: *Az európai agrárjog alapjai*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 2003. 26.: „Területi hatály: A CAP területi hatálya általános, a tagállamok területére vonatkozik, találunk azonban exklávékat és inklávékat. A magyarázatot a tagállamok felségterülete és a közösségi vámunió területe közötti eltérés adja.”

⁹ PÁLOVICS Béláné: Az Európai Unió Agrárstruktúrája. In: HALMAI Péter (szerk.): *Az Európai Unió agrárrendszere* 3. kiadás. Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2007. 184–185.

¹⁰ 1259/1999/EK rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról, HL L 160., 1999. 06. 26., magyar különkiadás fejezet 03 kötet 025 424–429 o., 10. cikk b) pont.

¹¹ HALMAI Péter: Egyes EK-agrárpiaci szervezetek. In: HALMAI (szerk.) 128–129.: a félidejű felülvizsgálat kulcskérdései: teljes szétválasztás igénye, „második pillér”, moduláció és depresszió, feltételeesség, átalánytámogatás.

¹² 1782/2003/EK rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról, HL L 270., 2003. 10. 21., magyar különkiadás fejezet 03 kötet 040 269–337 o., 2. cikk b) pont.

termőterület, a gazdasági épületek, amelyek a mezőgazdasági tevékenység¹³ végzéséhez szükségesek, valamint a mezőgazdasági munkaeszközök értendők.

A 2014-2020-as költségvetési ciklus idején az agrártámogatásokról szóló rendelet az üzem fogalmát a mezőgazdasági tevékenységre használt egységek összeségeként jelenítette meg.¹⁴ Az időszakok megfogalmazásaiban nem figyelhető meg nagyobb különbség, azonban az 1307/2013 rendelet új definíciókat is kötött a KAP-hoz, magyarázatokat fűzve a néha homályosnak tűnő megfogalmazásokhoz. A bevezető során említett mezőgazdasági tevékenység¹⁵ fogalom meghatározását is ez a rendelet rendezte, a mezőgazdasági terület¹⁶ és a szántóterület¹⁷ fogalmaival egyetemben.

A 2021/2115 rendelet teljes egészében átvette az 1307/2013 rendelet megfogalmazását, azonban a KAP Stratégiai Tervek¹⁸ bevezetésével a támogatható hektár fogalmának meghatározása kapcsán találunk kiegészítő kritériumokat a mezőgazdasági üzemekre.¹⁹

¹³ Uo. 2. cikk c) pont: „mezőgazdasági tevékenység: mezőgazdasági termékek termelése, tenyésztése vagy művelése, ideértve a betakarítást, a fejést, az állattenyésztést és mezőgazdasági célból történő állattartást, valamint a mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartását az 5. cikkben meghatározottak szerint.”

¹⁴ 1307/2013/EU rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347, 2013. 12. 20., 608–670. o., 4. cikk b) pont.

¹⁵ Ld. 13. lábjegyzet.

¹⁶ 1307/2013/EU rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347, 2013. 12. 20., 608–670. o., 4. cikk e) pont: „mezőgazdasági terület: a szántóterület, az állandó gyepterület és állandó legelő vagy az állandó kultúrák által elfoglalt terület.”

¹⁷ Uo. 4. cikk f) „szántóterület: növénytermesztés céljából megművelt vagy növénytermesztés céljára rendelkezésre álló, de parlagon hagyott földterület, beleértve az 1257/1999/EK rendelet 22., 23. és 24. cikkének, az 1698/2005/EK rendelet 39. cikkének és az 1305/2013/EU rendelet 28. cikkének megfelelően pihentetés alatt álló területet, amely lehet üvegház, illetve más rögzített vagy mobil fedél alatti földterület is.”

¹⁸ 2021/2115/ EU rendelet a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 435, 2021. 12. 06., 1–186. o., 9. cikk: „A tagállamok a KAP stratégiai tervükben előírányzott beavatkozásokat és a 13. cikkben említett GAEC-előírásokat az Európai Unió Alapjogi Chartájával és az uniós jog általános elveivel összhangban alakítják ki.[...]”

¹⁹ Uo. 4. cikk (4) bekezdés: „A közvetlen kifizetések formájában megvalósuló beavatkozástípusok alkalmazásában a „támogatható hektár” fogalmát oly módon kell meghatározni, hogy az olyan területekre vonatkozzon, amelyek a mezőgazdasági termelő rendelkezésére állnak, és ame-

3. Eltérő tagállami definíciók

A KAP rendeletek lehetőséget biztosítanak a tagállamok számára, hogy saját jogrendszerükre szabva alkossák meg tagállami szabályait, természetesen a meghatározott keretek között. Ennek megfelelően az uniós tagállamok beszélt nyelvein különböző gyűjtőnevekkel illetik a mezőgazdasági üzemeket. A 2021/2115 rendelet alkalmazásában a német fordítás a *Betrieb*, az angol fordítás a *holding*, a francia fordítás az *exploitation*, az olasz fordítás pedig az *azienda* kifejezéssel él.²⁰ A különböző jogi kultúráknak köszönhetően más-más tartalom kapcsolódik a fordításokhoz, ezáltal a német megoldás az üzem, a gyár és a gazdaság értelmet foglalja magában, míg az angol megfogalmazás a magyar nyelvben is alkalmazandó holding, vagyis vállalat és birtok értelmezést hordozza. A némethez hasonlóan a francia nyelvben alkalmazandó kifejezés az üzem, birtok, gazdaság és gép szavakra fordítható, az olasz kifejezés pedig mint társaság, cég és üzem alkalmazandó. Fellelhető az egyes megoldásokban, hogy a német, a francia és az olasz agrárjogi megfogalmazás magában hordozza a kontinentális jogrendszerre jellemző hasonlóságokat, ezáltal minden megoldás magában foglalja az üzem kifejezést, kivéve az angol.

lyek a következőkből állnak: a mezőgazdasági üzem bármely olyan mezőgazdasági területe, amelyet abban az évben, amelyre a támogatás iránti kérelem vonatkozik, mezőgazdasági tevékenység folytatására használnak, vagy – amennyiben a területet nem mezőgazdasági tevékenység folytatására is használják – elsősorban mezőgazdasági tevékenység folytatására használnak; ha az környezetvédelmi, a biodiverzitással vagy az éghajlattal kapcsolatos okokból kellően indokolt, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a támogatható hektárok bizonyos olyan területeket is magukban foglaljanak, amelyeket csak minden második évben használnak mezőgazdasági tevékenység folytatására, a mezőgazdasági üzem bármely olyan területe, amelyet: a III. mellékletben szereplő 8. sz. GAEC-előírás szerinti megőrzési kötelezettség hatálya alá tartozó tájképi elemek borítanak, a nem termelési célú területek és tájképi elemek célját szolgáló szántóterületeknek – beleértve a parlagon hagyott területeket is – a III. mellékletben szereplő 8. sz. GAEC-előírás szerinti minimálisan előírt aránya elérésére használnak; vagy a mezőgazdasági termelő vonatkozó kötelezettségvállalásának időtartamára a 31. cikkben említett agrár-ökológiai program eredményeként hoztak létre vagy tartanak fenn.”

²⁰ 2021/2115/ EU rendelet a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 435, 2021. 12. 06., 1–186. o., 3. cikk 1. pont. Az említett nyelveken megjelent változatok elérhetők: <https://tinyurl.com/5a2sj4r5>

4. Az üzemek definiálásának vizsgálata hazánkban

Az 1990-es évek során rengeteg változáson ment keresztül a magyar agrárium, ezáltal nem meglepő, hogy az üzemi struktúra sem maradt egységes a szocializmus alatt ismert jellemzőket követően. Több kutatás látott napvilágot arról, hogy milyen tagoltság fedezhető fel az agrártársadalmon belül hazánkban. Megállapításra került, hogy a legnépesebb csoport a rendszerváltozás utáni időben a termelőszövetkezeti nyugdíjasok és járulékosok, valamint a földtulajdonosok köréből került ki. Rajtuk kívül a volt szakszövetkezeti tagságot követően saját gazdálkodók, mezőgazdasági munkások, új egyéni vállalkozók, társas vállalkozások, részmunkaidős mezőgazdasági üzemtulajdonosok, az agráripár tagjai, az agrárkutatók, az agrárigazgatás tagjai és az érdekképviseleti szervek is megtalálhatók lettek.²¹ A magánüzemek kapcsán különösen fontos megjegyezni, hogy termelőtevékenységükben a kistermelés, a kisüzem fenntartása nem, mint főfoglalkozás vált jellemzővé, hanem mint kiegészítő tevékenység jelent meg nagy számban.²²

A rendszerváltozást követően az első mezőgazdasági üzemhez hasonló fogalomként a tanya²³ definíciója jött létre, amelyet a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításai előtt már bevezetett a jogalkotó. Az új üzemi szerkezetek kapcsán többszörösen megállapításra került, hogy az uniós csatlakozás előtt a jellemző társulási formává a korlátolt felelősségű társaságok,²⁴ valamint a szövetkezetek²⁵ váltak, ezáltal a földterületek használata kapcsán a nagyobb

²¹ ROMÁNY Pál: *Kortársunk az agrárpolitika*. Budapest, Szaktudás Kiadó Ház, 2002. 185–187.

²² HÁRSFALVI Rezső: A magánüzemek formái. In: DR. SÜVEGES Márta (szerk.): *Előadások az agrárjog köréből*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1992. 149.

²³ A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 3. § b) pont „tanya: a település külterületén lévő mezőgazdasági termelés (növénytermesztés és állattenyésztés, továbbá az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás és terménytárolás) céljára létesített lakó-, illetőleg gazdasági épület, épületcsoport és az azonos helyrajzi szám alatt hozzá tartozó föld együttese.”

²⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:159. §: „A korlátolt felelősségű társaság (kft.) olyan gazdasági társaság, amely előre meghatározott összegű törzsbetétekből álló törzstőkével alakul, és amelynél a tag kötelezettsége a társasággal szemben törzsbetéteinek szolgáltatására és a társasági szerződésben megállapított egyéb vagyoni értékű szolgáltatásra terjed ki. A társaság kötelezettségeiért – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a tag nem köteles helytállni.”

²⁵ Uo. 3:325. § (1) bekezdés: „A szövetkezet a tagok vagyoni hozzájárulásából álló tőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, a tagok gazdasági és társadalmi szükségleteinek kielégítésére irányuló tevékenységet végző jogi személy, amelynél a tag kötelezettsége a szövetkezettel szemben vagyoni hozzájárulásának szolgáltatására és az alapszabályban meghatározott személyes közreműködésre terjed ki. A szövetkezet kötelezettségeiért a tag nem köteles helytállni.”

üzemek válhattak jellemzővé. Elsődlegesen az állattenyésztés, mint mellékfoglalkozás, az egyéni gazdák sajátja lett, csak évekkel később váltak főfoglalkozású családi gazdaságokká, többnyire kiegészítő gazdaságokat vittek tovább. Már a csatlakozás előtt biztossá vált azonban, hogy a KAP-ban biztosított támogatási rendszer a nagyüzemek számára nyújt majd igazi profitlehetőségeket, mivel az integráció a nagygazdaságokban látta a piacra jutás lehetőségét. A földhasználat kapcsán még érdemes megjegyezni, hogy a jellemző forma a földbérlet lett, vagy más néven haszonbérlet, amely a hazai jogalkotásban a régi²⁶ és az új²⁷ Polgári Törvénykönyvekben más-más definíciós elemeket tartalmaz.²⁸ Az elválasztás azért is különösen fontos, mivel a haszonbérlet korábbi megfogalmazása első sorban mezőgazdasági földterületekre engedett következtetni.

A csatlakozás várható üzemi formái kapcsán az a megállapítás vált ismertté, hogy a birtokméretek szerint alakulhat majd ki az új rendszerezés. E szerint a csoportosítás szerint a nagyüzemek, a családi gazdaságok, a megélhetést segítő gazdaságok és a szociális gazdaságok létrejötté vált jellemzővé. A nagyüzemeknél, mint társas gazdaságoknál, nagy területen termelő társaságokat, a családi gazdaságoknál, mint kisebb családi gazdasági társaságokat, kisebb területtel, a megélhetést segítő gazdaságoknál pedig, ház körüli gazdálkodást figyelhettünk meg. A négy forma közül az egyetlen, amely nem illett bele ebbe a csoportosításba a szociális gazdálkodás, amely a rendszerváltozást követően újdonságként jött létre, és nem az egyének szintjén való szerveződésből alakult ki, hanem a termelősövetkezeti rendszer maradványaként.²⁹

Magyarország uniós csatlakozása okán ütötte fel a fejét az az agrárjogi mozgalom, amely a mezőgazdasági üzem definícióját hiányolta, különös tekintettel annak jellemzőire, amely szerint a mezőgazdasági üzemekben

„a mezőgazdasági termékek előállítás, az egységes irányítás – két vagy több személy által való végzés esetében is – valamint

²⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 452. § (1) bekezdés: „Haszonbérleti szerződés alapján a haszonbérelő meghatározott mezőgazdasági földterület vagy más hasznát hajtó dolog időleges használatára és hasznainak szedésére jogosult, és köteles ennek fejében haszonbért fizetni.”

²⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:349. § (1) bekezdés: „Haszonbérleti szerződés alapján a haszonbérelő hasznát hajtó dolog időleges használatára vagy hasznát hajtó jog gyakorlására és hasznainak szedésére jogosult, és köteles ennek fejében haszonbért fizetni.”

²⁸ SZÚCS István – FARKASNÉ FEKETE Mária – MOLNÁR József: A birtok- és üzemi struktúra mozgásának prognosztizálható irányai. *Gazdálkodás*, 2003/5. külökiadás, 28–29.

²⁹ KOVÁCS Teréz: A mezőgazdaság üzemi szerkezete tíz évvel a rendszerváltás után. *Gazdálkodás*, 2001/6. 50–52.

a műszakilag-gazdaságilag önálló egység, amelyet általában a munkaező és a termelőeszközök együttes használata mutat.”³⁰

Ezen definíció a rákövetkező év során közgazdasági értelmet is nyert, e szerint a mezőgazdasági üzem

„az a gazdasági és műszaki egység, amelynek keretében a mezőgazdasági (termelő) tevékenység folyik; [...] különböző elemekből tevődik össze (dologösszesség), amelyek egymástól elválaszthatatlanok; [...] elemei a termőföld, a gazdasági és lakóépületek, a gépek, felszerelések, a készletek és az állatállomány.”³¹

A Mikó Zoltán féle megfogalmazás egy új perspektívát is hozott, amely a hazai alkalmazású ügyfél, az integrációs terminológia szerinti üzem és az irányító definícióit állította egymással szembe. A kérdésfeltevés azért volt fontos, mivel a KAP rendeleteiben a megítélhető támogatások alanyaként az üzemeket és a termelőket határozzák meg, ezért az általános alkalmazású ügyfél kifejezés nem fedi le a gazdálkodói jogosultságokhoz való hozzáférés lehetőségét. Az irányító, mint külön megfogalmazási lehetőség azért is elengedhetetlen a KAP esetén, mivel ők számítanak az üzemek mindennapi működéséhez szükséges pénzügyi és termelési feladatainak elvégzéséért felelős személyeknek, ezáltal üzemenként csak egy személy tekinthető az üzem irányítójának. A termelő maga és az irányító ugyanakkor nem minden esetben egy és ugyanazon személy, irányítóként egy megbízott személy is eljárhat a gazdálkodó érdekeit képviselve.³²

A Mikó Zoltán és Fodor László által felvázolt definíciókat követően a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény a tárgyi hatály tekintetében tér ki a mezőgazdasági üzemek kérdésére, azonban a jogalkotó nem nevezi meg őket. A törvény hatályát a termőföldre, valamint a termőföldnek nem minősülő ingatlanokra szűkíti le,³³ amelybe esetenként a mezőgazdasági üzem

³⁰ Mikó Zoltán: Új mezőgazdasági alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem. *Gazdaság és Jog*, 2004/12. 21.

³¹ FODOR László: *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Debrecen, Kossuth, 2005. 35.

³² Mikó i. m. 22–23.

³³ A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 1. § (1) bekezdés.

fogalmát is beleérthetjük, tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági tevékenység³⁴ definícióját is meghatározza a törvény, és a tevékenység végzéséhez szükséges egyéb ingatlanok – esetlegesen épületek is – implikálhatók. Az egyetlen nehézséget ebben az esetben is a tevékenység végzéséhez szükséges eszközök hiánya jelenti, amely probléma orvoslására Jójárt László és Kurucz Mihály javasolt megoldást, egy törvénytervezet formájában, amely a mezőgazdaság üzemi alapjainak megerősítéséről szolt volna.³⁵ A meghatározás lényege, hogy nem csak a dologi alkotóelemek, de a hozam, a lakó- és gazdasági épületek, a termőföld, az egyéb vagyonelemek és az emberi munkaerő is a részét képezi, ezáltal a Mikó és Fodor féle definíciós elemek köre is kiszélesedhetett. A szerző a továbbiakban a szabályozást ezen meghatározás mentén tartja vizsgálandónak.

5. A mezőgazdasági üzemek jogállásáról szóló T/1315. számú törvényjavaslat

A tagállami szabályozások, valamint az agrárjog átalakulásának köszönhetően a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) a mezőgazdasági üzem³⁶ fogalmán felül a családi gazdaság,³⁷ a mezőgazdasági üzemközpont³⁸ és a tanya³⁹ meghatározá-

³⁴ Uo. 2. § 15. pont: „mezőgazdasági tevékenység: növénytermesztés, kertészet, állattenyésztés, halászat, haltenyésztés, szaporító anyag termesztés, vadgazdálkodás, erdőgazdálkodás, egyes gazdálkodás.”

³⁵ JÓJÁRT László – KURUCZ Mihály: Törvénytervezet a mezőgazdasági birtokszerkezet alapjainak javításáról. In: „Földtörvény – Üzemszabályozás”. Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2008. 134.

³⁶ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 5. § 20. pont: „mezőgazdasági üzem: az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is.”

³⁷ Uo. 5. § 4. pont „családi gazdaság: a mezőgazdasági igazgatási szervnél családi gazdaságként nyilvántartásba vett mezőgazdasági üzem” (hatályon kívül helyezte a családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény 71. §).

³⁸ Uo. 5. § 21. pont: „mezőgazdasági üzemközpont: a földműves vagy mezőgazdasági termelő-szervezet tulajdonában, illetve használatában álló, a mező- és erdőgazdasági tevékenység vagy a mező- és erdőgazdasági tevékenység és a kiegészítő tevékenység célját szolgáló gazdasági, lakó, illetve iroda épülettel beépített ingatlan vagy a tanya, amely a gazdálkodás végzésének vagy megszervezésének a mezőgazdasági igazgatási szervnél bejelentett helyeül szolgál.”

³⁹ Uo. 5. § 25. pont „tanya: a település külterületén fekvő, legfeljebb 1 hektár nagyságú olyan földrészlet, amelyhez a föld mellett növénytermesztés és állattenyésztés, továbbá az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás és terméktárolás célját szolgáló lakó- és gazdasági épület,

sát is megadta. A Földforgalmi törvény lehetőséget biztosít a jogalkotó számára, hogy külön törvényben szabályozza a tulajdoni és használati viszonyokat a mezőgazdasági üzemekre.⁴⁰ Ezen lehetőséget ragadta meg az Országgyűlés egyik képviselőcsoportja, amikor benyújtották a mezőgazdasági üzemek jogállásáról szóló T/1315. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: javaslat) 2014-ben. A mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályozás létrehozásának szükségét a rendszerváltozást követően több szerző is javasolta, mivel a mezőgazdasági üzemekre felépített fogalomrendszer nem csak a jogharmonizációt, de az uniós jogalkalmazást is elő tudná segíteni.⁴¹

A javaslat tárgyi hatálya a Földforgalmi törvény által meghatározott földműves⁴² által létesített mezőgazdasági üzemekre terjedt volna ki,⁴³ valamint saját definíciót is fűzött volna a fogalomhoz. A javaslat értelmezése szerint a mezőgazdasági üzem a mező- és erdőgazdasági tevékenység folytatásához szükséges földek, művelés alól kivett ingatlanok, üzemi állatállomány, szükséges berendezések, felszerelési tárgyak, munkaeszközök, valamint vagyoni értékű jogok, amelyek a közös gazdálkodási célokra rendelt termelési tényezők összekapcsolása gazdálkodási és vagyoni forgalmi egységeként jeleníthetőek meg.⁴⁴ Az üzem létesítési szabályain⁴⁵ felül a javaslat rendezni szándékozta az üzemszámot, az üzemméretet,⁴⁶ a mezőgazdasági üzem élők közötti forgalmát,⁴⁷ annak öröklését⁴⁸ és megszűnését.⁴⁹

A 2014-es javaslatot végül nem tárgyalta az Országgyűlés, tekintettel arra, hogy a Mezőgazdasági bizottság elutasította annak napirendre vételét.⁵⁰ A mezőgazdasági üzemek meghatározására továbbra is a Földforgalmi törvény, valamint az uniós szabályozás kettőse alkalmazandó, azonban szükséges lenne

illetve ilyen épületcsoport is tartozik, vagy az olyan földrészlet, amely az ingatlan-nyilvántartásban tanyaként szerepel.”

⁴⁰ Uo. 1. § (2) bekezdés.

⁴¹ MTKÓ i. m. 24.

⁴² Uo. 5. § 7. pont.

⁴³ A mezőgazdasági üzemek jogállásáról szóló T/1315. számú törvényjavaslat 2. § (1) bekezdés.

⁴⁴ Uo. 3. § 1. pont.

⁴⁵ Uo. 4–10. §.

⁴⁶ Uo. 11–17. §.

⁴⁷ Uo. 18–24. §.

⁴⁸ Uo. 25–30. §.

⁴⁹ Uo. 31. §.

⁵⁰ <https://tinyurl.com/5n89sjjs>

egy, a javaslatához hasonló törvényjavaslat benyújtása a magyar agrárjog további fejlődése érdekében.

6. Konklúzió

Az uniós szabályozás a definíciók tekintetében a mezőgazdasági üzemek kapcsán is lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy saját, a KAP hatálya alá is tartozó fogalmaiknak eltérő, esetlegesen kiegészítő meghatározásokat hozzanak, annak mindössze a keretszabályait adja meg, jelenleg a 2021/2115 rendeletnek megfelelően. Ennek megfeleltethető az a kettősség, amely a magyar szabályozást jellemzi, a KAP rendeletekre való visszautalás,⁵¹ valamint a saját szabályozás kialakítása útján, ahogy az a Földforgalmi törvényben megjelenik.

A tagállamok különböző nyelvi megoldásai mutatják mennyi értelmezés vonható a mezőgazdasági üzem kifejezésbe, egyes meghatározások szerint akár a mezőgazdasági vállalatokig is kibővíthető a lista. A nehézséget az okozza, hogy amíg az értelmezés legalább kereteiben nem egységes, addig a rendeletek egységes alkalmazásában is problémákba ütköznek a tagállamok. Ami a hazai szabályozást illeti, egy a mezőgazdasági üzemek részletszabályait rögzítő törvény szükséges lehet azon gazdaságok esetében, amelyek nem tartoznak a családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény hatálya alá, ezáltal rendezve nem csak az üzemhez tartozó elemeket, de az esetlegesen felmerülő forgalmi, öröklési nehézségeket is segítene feloldani.

Amennyiben a mezőgazdasági üzemek körülhatárolása elmarad lehetséges, hogy olyan jelentős nóvumot jelentő jogszabályok, mint az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. évi CXLIII. törvény alkalmazása is akadályokba ütközhet, mivel a gazdaság⁵² meghatározása nem egyezik a közösségi jogi

⁵¹ A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény 10. § 14. pont: „mezőgazdasági üzem: a KAP I rendelet 3 cikk 2. pontja szerinti fogalomnak megfelelő gazdálkodási egység.”

⁵² Az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. évi CXLIII. törvény 2. § a) pont: „gazdaság: a gazdaság működtetését szolgáló, a gazdaságátadó tulajdonában vagy használatában álló mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld – ideértve a tanyát is – a 3. § (3) bekezdésének figyelembevételével, a gazdaságátadó tulajdonában vagy használatában álló, mező- és erdőgazdasági tevékenység folytatásához szükséges egyéb ingatlanok, a gazdaságátadó tulajdonában vagy használatában álló, mező- és erdőgazdasági tevékenység folytatásához szükséges ingó dolgok, amelyekre nézve a gazdaságátadót megilleti a termelés szervezésének, valamint – a vetőmag-bértermelés, a bérnevelés, a bérhizlalás és a kihelyezett állat tartása kivételével – a termelés eredménye felhasználásának a jogosultsága, a gazdaságátadót illető vagy terhelő, mező- és erdőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó vagyoni értékű jogok, a gazdaságban végzett mező- és erdőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó gazdasági társaság

meghatározásokkal, így a támogatási jogosultságok átszállása sem biztos, hogy megfelelően alkalmazható majd, különösen azért, mert a fogalom átértelmezését figyelhetjük meg. A legújabbak egyikeként az definíció vált ismertté, amely szerint a mezőgazdasági üzem „közös gazdasági célnak alárendelt különféle művelési módok műszaki-technikai, gazdasági és jogi egysége”.⁵³ A gazdaságátadási szerződés alanyai tekintetében pedig megállapítható, hogy külön kritériumok alapján válhat a mezőgazdasági termelő gazdaságátadóvá és gazdaságátvevővé, amelyet maga a törvény ad meg.⁵⁴

vagyonából való részesedés, szövetkezetben szövetkezeti részesedés, erdőbirtokossági társulatban való társulati érdekeltség, valamint meghatározott vagyonelemekhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek.”

⁵³ KURUCZ Mihály: A mezőgazdasági termelő saját gazdasága-agrárüzem. Miskolc (2023. március 24.): Gazdaságátadás jogi kérdései konferencia.

⁵⁴ DÚL János: Az agrárgazdaságok átadásáról szóló törvény egyes magánjogi aspektusai. *Debreceni Jogi Műhely*, 2023/1–2. 4.

A VÉGREHAJTÁSBAN ÉRVÉNYESÜLŐ EGYENSÚLYI TÉNYEZŐKRŐL ÁLTALÁBAN

TÓTH Kordélia*

1. Bevezető

A magyar társadalom és a gazdaság érdekében szükség van arra, hogy a határozatokat végrehajtsák, azonban nem közömbös, hogy erre mikor és hogyan kerül sor. A végrehajtási eljárás sérthetlensége össztársadalmi érdek, a jogbiztonság érvényesítésének eszköze. Az értekezésem bevezető részében bemutatom, hogy milyen követelmények biztosítanak egyensúlyt a végrehajtásban. A tanulmányom rávilágít arra, hogy miért fontos, hogy a végrehajtást kérő érdeke, és a rendelkezési joga az adós védelmével összhangban kerüljön alkalmazásra. Az integrált végrehajtás akkor valósul meg, ha jogszerű, szakszerű és empatikus az eljárás. Az értekezésemben ezeket a fogalmakat elemzem. A publikációm az egyensúly biztosítása szempontjából figyelembe vehető hatályos szabályrendszer bemutatása mellett kitér egyes jogintézmények bevezetésének gondolatára, mint az előzetes eljárás és a végrehajtási költségkedvezmény. Bemutatom, hogy milyen hatással van az elektronizáció bevezetése a végrehajtásra. Az értekezés célja, hogy felhívja a figyelmet arra, hogy a jogalkalmazás során a végrehajtásban szereplő feleknek az egymással szemben álló, kölcsönösen méltányolható érdekei között kell az egyensúlyt megteremteni és biztosítani.

A végrehajtás polgári nemperes eljárás, amely eljárás során a végrehajtó általában vagyoni kényszerrel juttatja érvényre a kötelezettség teljesítésére vagy biztosítására irányuló jogi szankciókat.

A bírósági végrehajtás jelene számos pozitív jegyet visel magán, azonban vitathatatlan, hogy több szempontból is felvetődik a tökéletesítés igénye. A bírósági végrehajtás jelentősége szinte felmérhetetlen, hiszen az igazságszol-

* PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem.

gáztatási tevékenység, sőt az egész jogrend értelmét kérdőjelezheti meg, ha az emberi magatartások nem felelnek meg a jogi normáknak, illetve az ezek alapján hozott, államilag elismert döntéseknek.¹ Az alkotmányossági szempontok megvalósulása érdekében is különös figyelmet kell fordítani a hitelező érdekeit védő jogintézményekre, alkotmányos érdek fűződik ugyanis a jogszerű igényeket államilag szervezett úton realizálni kívánó végrehajtást kérők védelméhez, segítéséhez.²

2. Egyszerűség, gyorsaság, hatékonyság követelményei az eredményes végrehajtás szempontjából

A jogalkotás folyamatos célja, hogy a végrehajtási eljárást egyszerűsítse és gyorsítsa. A Bírósági Végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) alkalmazása során is alkalmazni kell a végrehajtási eljárás időszerű, gyors és hatékony lefolytatásának elvét annak érdekében, hogy a jogosult mielőbb hozzájusson a követeléséhez, és az adósnak ne legyen módja az eljárás meghiúsítására. Az az alapvető jog, illetve alkotmányos érték, amely érdekében az adós alapvető jogait korlátozzuk, a végrehajtást kérőnek a követelés teljesítéséhez fűződő joga, illetve alkotmányos védelemben részesített érdeke.³ Az adós érdekeinek védelme és a hitelezővédelem szembenállása folyamatos mérlegelést ró a végrehajtóra, az ügy összes körülményeire tekintettel a törvény rendelkezéseinek megfelelően az alapelvek tiszteletben tartása mellett kell eljárnia.⁴ A végrehajtás intézményének történetét a kényszer alkalmazásán túl, általánosnak tekintett jellemző tulajdonságként végigkíséri a hatékonyság, és az eredményesség fokozhatóságának a kérdésköre.⁵ Fontos megjegyezni, hogy a végrehajtási eljárás során az eredményesség érdekében hatékony érdemi jogorvoslatokat, érdekeiket figyelembe vevő jogintézményeket is szükséges biztosítani a feleknek, mivel jelentős jogkorlátozást okoz az adósnak a végrehaj-

¹ KAPA Máttyás: A bírósági végrehajtás néhány időszerű kérdéséről. *Magyar Jog*, 2000. 164–173.

² KAPA Máttyás: Bírósági végrehajtás és alkotmányosság. In: HARSÁGI Viktória – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században. Tanulmánykötet Gáspárdy László professzor emlékére*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 155.

³ GELENCSÉR Dániel – UDVARY Sándor (szerk.): *A bírósági végrehajtásról szóló törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja*. HVG-ORAC, 2021. 1032 B/5.

⁴ NÉMETH Zoltán György: A jogorvoslatokhoz való jog érvényesülése a végrehajtási eljárásban. *Debreceni Jogi Műhely*, 2011. 49–76.

⁵ PATAKI János István: *Gondolatok a bírósági végrehajtás rendszeréről. Jogelméleti Szemle*, 2013/1. 121–135.

tási eljárás, a végrehajtást kérőnek pedig súlyos végrehajtási költségelölézési kötelezettséget jelent, és bizonyos esetekben ezt még az évekig tartó perlekedés is megelőzi.

2.1. Út a végrehajtható okirattól a végrehajtóhoz

Az eljárás gyorsasága tekintetében jelentősége van annak, hogy milyen szerv rendeli el a végrehajtást, hiszen a végrehajtási eljárás a végrehajtási kérelem benyújtásával veszi kezdetét. Végrehajtást bíróság rendelhet el, valamint közjegyző is a saját határozata vagy közokirata alapján. A bíróság a végrehajtási kérelmet nyomban, de legkésőbb a beérkezését követő 15 napon belül megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy nincs-e helye az áttételének vagy visszautasításának, illetve azt nem kell-e hiánypótlásra visszaadni. A bíróság a kérelem beérkezésétől, hiánypótlás esetén a hiányok pótlásától számított 15 napon belül dönt a végrehajtás elrendelése iránti kérelemről.⁶

A közjegyző által elrendelt végrehajtási eljárásban pedig, illetve ahhoz kapcsolódóan számos olyan jogi eszköz létezik, amely az esetleges jogsérelmek elhárítását szolgálja (pl. fellebbezés, végrehajtás korlátozása illetve megszüntetése iránti per). Ezen jogintézményeken belül többféle jogorvoslati lehetőség is adott.⁷ A különbség tehát az, hogy a közjegyző által elrendelt végrehajtások esetén széles körben van helye jogorvoslatnak, azaz végrehajtási lap visszavonása illetve a végrehajtási záradék törlése iránti kérelmeknek. Mindez az egyszerűség, hatékonyság és gyorsaság szempontjából azért bír jelentőséggel, mert már az eljárás kezdetén lehetőség nyílik a végrehajtás elhúzódására azzal, hogy a végrehajtási kérelemmel szemben jogorvoslatnak van helye.

A végrehajtási eljárás elhúzódását okozhatja a hibásan kitöltött végrehajtható okirat is, mivel ilyenkor nem áll a végrehajtó rendelkezésére valamennyi információ abból a célból, hogy végrehajtói kényszerselekményt alkalmazzon. Előfordul, hogy a végrehajtó jelentése alapján az adós nem létező személy, mert személyi adatait hibásan adta meg a végrehajtást kérő az eljárás kezdetén, ezzel is lassul a végrehajtó munkavégzése, annak ellenére, hogy a Vht. a végrehajtási kérelemben az adós személyes adatainak a feltüntetését kötelezően előírja, amely adatok helyességéért a végrehajtást kérelmező felelős. Felmerül az igény egy

⁶ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 12. §-ának (2) és (4) bekezdései.

⁷ KAPA Máttyás: A közjegyző szerepe a bírósági végrehajtásban. *Közjegyzők Közlönye*, 2010/4. 21–38.

olyan statisztika létrehozása iránt, amelyben hibásan kitöltött végrehajtási kérelmeket tart nyilván a végrehajtó, illetve az is nyilvántartott adat, hogy ezekben az esetekben indul-e eljárás a felsősségi szabály megszegése miatt.

2.2. Az eredményes végrehajtást elősegítő jogintézmények

Vizsgálható, hogy melyek azok a Vht.-ben rögzített rendelkezések, amelyek alapvetően befolyásolhatják a végrehajtás gyorsaságát, egyszerűségét, és így végső soron az eredményességét. Álláspontom szerint ilyen jogintézmények a pénzeszközök végrehajtás alá vonása, az értékesített ingatlanból való kiköltözést ösztönző szabályok, az elektronikus árverések folyamatának lerövidülése, és a határidők.

2.2.1. *A pénzeszközök végrehajtás alá vonása*

A számlán lévő vagyon, és a munkabér és bér jellegű jövedelmek végrehajtás alá vonása azzal az előnnyel jár, hogy a végrehajtandó követelés kielégítéséhez nem kerül sor a végrehajtás alá vont vagyontárgy időigényes és többletköltségekkel járó értékesítésére. Megjegyzendő, hogy a folyamatos kamatozás miatti tartozásnövekedés miatt az adós érdeke is a pénzeszközök végrehajtásának alkalmazása, mivel a hosszadalmas ingó és ingatlan érkeztési folyamat alatt a tartozás kamatozik. A pénzeszközök végrehajtás alá vonásával elkerülhető a tartozás kumulálódása. A pénzeszközök végrehajtás alá vonása, súlyos következményekkel járhat az adós számára a végrehajtás alá vont pénz vagyon nem használható fel a mindennapi szükségletek kielégítésére. A végrehajtási eljárás egyik alapelvének, a fokozatosság elvének megfelelően a követelés behajtást a végrehajtó elsőként a fellelhető pénzeszközök végrehajtásával kezdi meg, hogy elsőként ne az ingatlan és ingóságok lefoglalására, és az árverezésükre kerüljön sor, biztosítva ezzel az adós méltányolható érdekeit.

2.2.2. Az értékesített ingatlanból való kiköltözés ösztönző szabályai

A Vht. 154/B. §-ában⁸ foglalt rendelkezések biztosítják az egyensúlyt, mivel az adósokat önkéntes jogkövető magatartás gyakorlására ösztönzi, hogy amennyiben adós határidőben eleget tesz a kiköltözési kötelezettségének, akkor az értékesítésből befolyt vételár meghatározott százalékos összegét adós egyfajta ellentételezéseként készpénzben visszakapja. Ezzel az értékesített ingatlanból való kiköltözést pozitívan szankcionálja a jogalkotó abból a célból, hogy az ingatlanvagyon végrehajtása eredményesen záruljon le.

2.2.3. Az elektronikus árverések folyamatának lerövidülése

Az elektronikus árverések gyorsabb és hatékonyabb lebonyolítását, az internet és a számítástechnika utóbbi időkben történt fejlődése lehetővé tette. Az online platformok egyszerűvé teszik a licitálást és a vásárlást, és lehetővé teszik a vevők számára, hogy a világ bármely pontjáról részt vegyenek az árveréseken. Az árverési vevők gyorsabb és hatékonyabb árverési folyamatok részesei, és lehetővé teszik a felek számára, hogy időt és pénzt takarítsanak meg. Kiemelendő, hogy 2021. január 01. napjától megváltoztak az ingó és ingatlan elektronikus árverések szabályai, így az elektronikus ingatlanárverezés folyamatának lerövidítése következtében a végrehajtási eljárások hatékonyabbá és gyorsabbá válnak. A folyamat lerövidítése a végrehajtási eljárások gyorsaságának és hatékonyságának növelése mellett jelentős mértékű költségcsökkenést is eredményez, mivel az ingatlanárverés kétszeri kitűzésének költsége redukálódik.⁹

⁸ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 154/B. §-ának (1) bekezdése szerint: „Ha az adós a kiköltözési kötelezettségének a Vht. 154/A. § (1) és (5) bekezdésben foglalt határidőben eleget tett, és az ingatlan kiürített állapotban, az árverési hirdetményben feltüntetett tartozékokkal együtt átadja az árverési vevőnek, az ingatlan birtokba adását, de legkésőbb a kiköltözési határidő lejártát követő 8 napon belül előterjesztett kérelmére megilleti

- a) az 5 millió forint alatti árverési vételár esetén annak 1%-ának,
- b) 5 millió forint és azt meghaladó összegű árverési vételár esetén 50 000 forint és az 5 millió forint feletti rész 0,5%-ának,
- c) 10 millió Ft és azt meghaladó összegű árverési vételár esetén 75 000 forint és az a 10 millió forint feletti rész 0,25%-ának

megfelelő összeg.”

(2) A végrehajtó a kifizetés feltételeinek fennállását jegyzőkönyvben rögzíti, melyet a feleknek kézbesít; az összeg kifizetése iránt a jegyzőkönyv kézbesítését követő 15. nap elteltével, kifogás esetén a jogerős elbírálásáról szóló végzés alapján, annak kézhezvételét követő 15 napon belül intézkedik. A kifizetés után fennmaradó összeg minősül végrehajtás során befolyt összegnek, ez használható fel a végrehajtási költségek és a követelés kielégítésére.

⁹ GELENCSÉR–UDVARY (szerk.) i. m. 1032 B/5.

2.2.4. A határidők

A gyorsaság elvét biztosítja, hogy egyes eljárási cselekmények elvégzésére a Vht. határidőket állapít meg. Továbbá a végrehajtók is az intézkedéseik során határidőket állapíthatnak meg, amelyek szintén a gyorsabb eljárást biztosítják. De mi a helyzet, ha nem tartja be a végrehajtó vagy a felhívás címzettje a határidőt? Ezek a késedelmek komoly szankciókat nem vonnak maguk után. A határidő be nem tartása az eljárást nem szünteti meg, és a végrehajtó felelősségre vonása sem automatikus. Érdekes következtetésekre juthatunk, ha megnézzük, milyen határidőkön belül kell az adós egyes vagyontárgyaira a végrehajtást foganatosítani. Határidőt a Vht. nem határoz meg a pénzügyi intézménynél kezelt összegre vonatkozóan, de a költségek megelőlegését követően erre nyomban sor kerül. A munkabérre vezetett végrehajtás esetén a költségek megelőlegését követő 30 napon belül kell a végrehajtónak a helyszínen megjelennie, és az eredménytelen fizetési felhívást követően kell a munkabér letiltásáról 15 napon belül intézkednie. A Vht. 58. §-ának (4) bekezdése kizárólag tartásdíj behajtására irányuló letiltás esetén határozza meg 3 munkanapban a határidőt. Álláspontom szerint a határidők jogi megítélése kettős, és az egyensúly és a jogbiztonság szempontjából fontos szerepet tölt be, ugyanis a határidők az adósvédelmet is hivatottak szolgálni az egyes végrehajtói intézkedések közötti határidők, másrészt a végrehajtást kérők érdekeit is érvényesülnek azzal, hogy nem lehet a véltenségig elhúzni egy-egy végrehajtási cselekményt.

Egy lehetséges megoldás a határidők egyszerűsítése. Ez azt jelentené, hogy a jogalkotónak kevesebb határidőt kellene meghatároznia a végrehajtási eljárásokban. Egy másik lehetséges megoldás pedig a határidőkre vonatkozó tájékoztatás javítása. Az adósoknak és a végrehajtást kérőknek könnyebben hozzáférhetőnek kell lennie a határidőkkel kapcsolatos információkhoz.

3. Jogszerű, igazságos, szakszerű, empatikus eljárás

A fentiekben leírtakkal összhangban fontosnak találom leszögezni, hogy bár a végrehajtó személyét érintő kérdésekben a közvélemény negatív, a végrehajtási eljárásra szükség van. A magyar magánjogban az ítéletekbe vetett közbizalom, végső soron az igazságszolgáltatás sérülne, ha nem kerülne sor a végrehajtási eljárásra. Itt lehet azonban megjegyezni, hogy mekkora jelentősége van annak, hogy az önálló bírósági végrehajtók eljárásuk során jogszerűen, szakszerűen,

emberségesen járjanak el. Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) számú határozatában rögzíti:

„[a] bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet.”

Elgondolkodtató azonban az, hogy a végrehajtási eljárások attól függetlenül, hogy a vonatkozó döntések jogszerűek, emberileg nem feltétlenül méltányolhatóak. Jogszerűség, mint követelmény alatt azt értjük, hogy a végrehajtási eljárásnak mindenben meg kell felelnie a jogszabályok előírásainak. A végrehajtási eljárásban is meg kell követelni a hatályos jogszabályok ismeretét és alkalmazását, az eljárási szabályok betartását, valamint a jogállamiság elvének tiszteletben tartását. A végrehajtási eljárásnak igazságosnak kell lennie mind a jogosult, mind a kötelezett számára, egyensúlyt kell, hogy teremtsen. Ez azt jelenti, hogy a végrehajtás során arányosságra kell törekedni, figyelembe véve a felek anyagi helyzetét, a követelés mértékét és a jogsértés súlyosságát. A szakszerűség elve alapján, a végrehajtást szakképzett végrehajtóknak kell végezniük, akik tisztában vannak a jogszabályi előírásokkal és a végrehajtási eljárással. Az empátiának kiemelt jelentősége van végrehajtási eljárás során, azaz a másik ember helyzetének megértése és tiszteletben tartása. A végrehajtónak képesnek kell lennie arra, hogy beleélje magát a kötelezett helyzetébe, és megértse az ő nehézségeit. Ez a fajta megközelítés segíthet elkerülni a konfliktusokat és elősegítheti a kölcsönös megértést. Az egyszerre jogszerű, igazságos, szakszerű és empatikus végrehajtás megvalósítása rendkívül nehéz feladat. A következőkben kitérek azokra a visszasságokra, amelyek akadályozzák az egyszerre jogszerű, igazságos, szakszerű és empatikus eljárás megvalósítását.

3.1. Az egyidejű végrehajtási cselekmények jogszerűsége

Problémaként merülhet fel, hogy a végrehajtó az adós számláján lévő vagyont, és a munkabér jövedelemét egyszerre vonja végrehajtás alá, így az empátiát mellőzve, az adós megélhetése ezzel az intézkedéssel veszélybe kerül. Önmagában

nem sért Vht. rendelkezést a bankszámla megterhelése azért, mert az adós jövedelme már letiltásra került. A mentesség szempontjából nincs jelentősége a számlán lévő összeg eredetének, a megkeresést teljesítő bank nem vizsgálhatja, hogy valamely bankszámlán lévő összeget milyen jogcímen kapott az adós. A pénzügyi intézményeknél kezelt összegek esetében

„a mentesség alkalmazása során nincs jelentősége a számlán lévő összeg eredetének. Az származhat korábban átutalt munkabérből, más járulékból, különféle polgári jogi ügyletekből is stb., ilyen esetben sem kell azonban alkalmazni a munkabér letiltása során irányadó, a Vht. IV. fejezetében foglalt mentességi szabályokat. A mentesített összeg pedig alapvetően attól függ, hogy milyen összegű az adós rendelkezése alatt álló, végrehajtással érintett pénzösszeg.”¹⁰

A bankszámlán lévő pénzvagyron végrehajtása szempontjából tehát nem alkalmazhatóak a jövedelem letiltásánál irányadó mentességi szabályok, ezzel előfordulhat tehát, hogy az adós számlájáról olyan összegek is elvonásra kerülnek, amelyek a letiltás alól mentesek voltak. Tehát ezen egymás melletti végrehajtási cselekmények ugyan teljes mértékben jogszerű, és a végrehajtást kérő érdekét előnyben részesíti, azonban azokban a végrehajtási eljárásokban, amelyekben az adós teljesítési készsége megvan, csak a teljesítési képessége hiányzik, ez az eljárási cselekmény az empatikus eljárást mellőzi.

3.2. Az empátia, mint szubjektív fogalom

A Vht. rendelkezései alapján a végrehajtó követelést nem engedhet el, erről csak a végrehajtást kérő dönthet saját hatáskörében. A méltányos és igazságos végrehajtás követelménye miatt a Vht.-ben szabályozásra került a végrehajtás felfüggesztésének lehetősége, amely az adós kérelmére induló eljárás, amely kérelem tárgyában a bíróság hoz döntést. A felfüggesztésről szóló döntésekben kiemelten érvényesül a méltányosság, amelyet a bíróság mérlegelési jogkörében értékelhet. Felvetődik kérdésként, hogy kinek a szempontjából kell méltányosan elbírálni a kérelmet. Az adós szempontjából, akinek a személyi, vagyoni,

¹⁰ JUHÁSZ Edit: Végrehajtás pénzügyi intézménynél kezelt összegre. In: SÁRINÉ SIMKÓ Ágnes (szerk.): *A megújult bírósági végrehajtás*. Budapest, HVG-ORAC, 2004. 223–252.

jövedelmi helyzetében felmerülhetnek olyan változások, amelyek számottevően elnehezítik az életét, befolyásolva ezzel a követelés teljesítését, vagy pedig a végrehajtást kérőt figyelembe véve kell méltányos döntést hozni, akinek az igényét jogerős bírósági határozattal már elbírálták és önkéntes teljesítés hiányában az állami közreműködéssel történő kikényszerítéssel való teljesítésre vár.¹¹

A Vht. 48. §-ának (5) bekezdése konkrétan is rögzít pár darab méltányolható körülményt, azaz az adós által eltartásra köteles és tartásra szoruló személyek számát, az adós vagy az eltartott személy tartós és súlyos betegségét, a végrehajtási eljárás során bekövetkezett és az adóst is sújtó természeti katasztrófát. Az adósok által előadott felfüggesztési indokok olyan széles körűek lehetnek, hogy azok taxatív számbavételére a jogalkotó nem vállalkozhat, ezért telepít mérlegelési jogkört a bíróság számára, általánosságban összegezhető azonban, hogy az adós kérelmére csak kivételesen indokolt esetben, rendkívüli, méltányolható körülmények fennállása esetén van lehetőség a végrehajtási eljárás felfüggesztésére.¹²

3.2.1. Egyensúly és empátia a koronavírus járvány idején

A 2021. május 22. napjától 2021. november 30. napjáig hatályos 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet alapján a (koronavírus) járvány okozta veszélyhelyzet során alkalmazható végrehajtás felfüggesztési lehetőség is szabályozásra került, amely egy, a veszélyhelyzetre vonatkozó rendkívüli lehetőség volt, amely szintén méltányossági alapokon nyugodott. A bíróság felfüggeszthette a végrehajtást például akkor is, ha valaki a járványhelyzet miatt veszítette el munkahelyét, vállalkozását, bevételi forrását, illetve a járványügyi intézkedések következtében létfenntartása vált veszélyeztetetté. A koronavírus járvány alatt nem kerültek szünetelésre, vagy felfüggesztésre a végrehajtási eljárások, csupán a végrehajtási cselekmények bizonyos része került felfüggesztésre, mint például a magánszemélyek ingatlanjainak árverezése és a kilakoltatások. Azonban a végrehajtási eljárások lényegében ugyanúgy folytatódnak, azzal a kivétellel, hogy a végrehajtás alá került ingatlanok árverezésére nem került sor, azok a

¹¹ MAGYAR Fanni: A bíróság művészete, avagy a végrehajtási eljárás felfüggesztésének esetei, különös tekintettel a méltányolható körülményekre. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020.

¹² BARATINÉ Boda Gréta: A végrehajtási eljárás felfüggesztésének esetei a bírói gyakorlat tükrében, különös tekintettel az adós oldalán figyelembe vehető méltányolható körülményekre. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019. 29–42.

végrehajtói kar árverési oldalára a veszélyhelyzet megszűnéséig nem kerültek fel, nem lehetett licitálni rájuk.

3.2.2. A végrehajtási kifogás a méltányosság tükrében

A méltányosság azt jelenti, hogy a bíróságnak nem csupán a jogszabályi előírásokat kell figyelembe vennie, hanem az adott ügy összes körülményét is, ideértve a kötelezett anyagi helyzetét, a családja ellátásáról való gondoskodási kötelezettségét, a jogsértés súlyosságát, és a felek magatartását. Néhány szót érdemel a végrehajtási kifogás jogintézménye a méltányosság szempontjából vizsgálva. A Vht 217. §-ának (1) bekezdése alapján a végrehajtónak a végrehajtási eljárás szabályait és a végrehajtási kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét lényegesen sértő intézkedése, illetőleg intézkedésének elmulasztása ellen a fél vagy más érdekelt végrehajtási kifogást terjeszthet elő a végrehajtást foganatosító bírósághoz, ha a végrehajtó tevékenységében hibát, szabálytalanságot észlelhető végrehajtási kifogásnak van helye. Ezzel a jogintézménnyel bármelyik fél, illetve harmadik személy is élhet. Ez a jogintézmény alkalmas arra, hogy aki sérül, kifogással éljen, azonban fontos következtetés, hogy a végrehajtási eljárást akadályozó intézményként is funkcionálhat, amely a végrehajtás manipulációjához is vezethet. A végrehajtási kifogás elbírálása során a bíróságnak méltányossággal is mérlegelnie kell a felek érveit.

Véleményem szerint a méltányosság alapján történő eljárás fontos szerepet játszik a jobbiztonság és a szociális igazságosság, és a tisztesség érvényesülésében. Az eljáró végrehajtóknak mérlegelniük kell a felek jogait és érdekeit, és olyan döntéseket kell hozniuk, amely igazságos és méltányos mindkét fél számára, így a felek közötti egyensúly biztosítottabb lesz.

4. Az elektronikus eljárás hatása

A végrehajtási eljárás már ma is jelentős mértékben elektronizált, annak minden előnyével együtt, így különösen az árverések (kevés kivétellel) ma már elektronikus úton zajlanak, a végrehajtó által kibocsátott megkeresések adós

bankszámlaszámára, és az azokra érkező válasz a pénzügyintézetektől, de a végrehajtási ügyek kiosztása is elektronikusan zajlik.¹³

Az Elektronikus Árverési Rendszer a 2008. évi XXXIX. törvény által bevezetett rendelkezés. A 2011. évi CLXXX. törvény az országos elektronikus árverési rendszer használatának kiszélesítésével növelni kívánta az árvezetésben résztvevők számát, továbbá a licitküszöbnek (érvényes ajánlati összeg alsó határértéke) a korábbihoz képest magasabb százalékos mértékben történő meghatározásával az értékesítési vételárnak a piaci árhoz való közelítését kívánta elérni.¹⁴ Az elektronikus árverésre vonatkozó szabályrendszer bevezetésének első rendű célja a jogalkotó oldaláról az eljárás mielőbbi eredményes lezárása, azaz az időigény csökkentésén és a behajtott követelésszám növelésén keresztül az eljárási hatékonyság számottevő növekedésének elérése.¹⁵ A rendszer bevezetése és fejlesztése után az eljárás egyszerűsödött, a hirdetmények áttekinthetőbbé váltak.

Az Egységes Végrehajtói Ügyviteli Rendszer bevezetése által az irodák egy olyan összetett ügykezelő programmal dolgozhatnak, amelynek segítségével biztosított a gyors és egységes eljárás.¹⁶

A Végrehajtási Iratok Elektronikus Kézbesítési Rendszere a Vht.-ben¹⁷ meghatározott elektronikus kézbesítési rendszer. A Szolgáltatásainak igénybevétele esetében lehetősége nyílik az önálló bírósági végrehajtókkal történő elektronikus kapcsolattartásra az önálló bírósági végrehajtók hatáskörébe tartozó ügyeik intézése során, amely az eljárásban szereplő végrehajtási iratok kézbesítésére van pozitív hatással, azonban a rendszer költséges, hosszadalmas előzetes regisztrációhoz kötött, továbbá az eljárás és az igénybeviteléhez elengedhetetlen az alapvető informatikai ismeret. Mindazonáltal az elektronikus kézbesítési rendszer alkalmazása alapvetően azon ügyfeleknek jelent költséghatékony megoldást, akik jellemzően több végrehajtási ügyben érintettek, és ebből következően az eljáró végrehajtókkal történő kommunikáció sűrű üzenetváltást feltételez. Jellemzően ilyen ügyfelek a parkolási társaságok, a pénzügyintézetek és

¹³ UDVARY Sándor – KRAVJÁNSZKI Eszter: A bírósági végrehajtási eljárás elektronizálásának tapasztalatai. *Magyar Jog*, Budapest, 2018. 292–299.

¹⁴ CSALA Erika: Az ingó és ingatlan bírósági végrehajtás legfrissebb rendelkezései: *Jogi Fórum*, 2013.

¹⁵ 2011. évi CLXXX törvény, általános indokolás.

¹⁶ UDVARY–KRAVJÁNSZKI i. m.

¹⁷ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 35/A. §-ának rendelkezései.

követeléskezelő cégek, valamint az ügyvédi irodák és a nagy szolgáltató cégek/vállalatok.¹⁸

Összességében rögzíthető, hogy a hatékony és eredményes végrehajtás szempontját tekintve jogfejlődést eredményez a végrehajtás digitalizációja, és ma már korszerű rendszerek állnak rendelkezésre, de kérdésként felmerülhet, hogy a felek közötti egyensúly megteremtésében aktív szerepet játszik-e az elektronizáció vagy sem. Véleményem szerint alapvetően az elektronika megjelenése a végrehajtásban, nagyobb egyensúlyt tudna teremteni a felek kommunikációjában, és a végrehajtás átláthatóságában is, ha megfelelően a felek érdekeinek szempontjait is vizsgálva alakítják a szabályozást.

4.1. A helyszíni végrehajtás problémája

A helyszíni végrehajtás során véleményem szerint számos visszaélés lehetőségét magában foglalja. Előfordulhat, hogy a végrehajtók visszaélnék a hatalmukkal, és jogtalanul foglalnak le olyan ingóságokat, amelyek nem is képezik az adós tulajdonát. A helyszíni végrehajtás során nagy a veszély annak, hogy a lefoglalt ingóságok meg is sérülhetnek, elveszhetnek.

Társadalmi feszültség kialakulásának veszélye is fennáll. A helyszíni végrehajtás társadalmi feszültséghez vezethet, hiszen megalázó helyzet, ahogy az adós otthonába a végrehajtó felkutatási és feltérási cselekményeket végez. A modern digitalizált rendszerekkel működő végrehajtási eljárásnak is a helyszíni eljárás olyan része, amelyben nem megfelelő a modern eljárás. Ez a végrehajtó által kézzel készített jegyzőkönyv, amely a foganatosított végrehajtási cselekményeket rögzíti. A helyszíni eljárásról készített jegyzőkönyvet az eljáró végrehajtó kézzel írja a helyszínen. Ez sokszor azért okoz gondot, mert a jegyzőkönyvet olvasó vagy nem tudja elolvasni (a legtöbb esetben olvashatatlan), vagy csak nagy nehézségek árán tudja elolvasni a jegyzőkönyv tartalmát, vagy félreértelmezi azt, amit olvas, és ezzel mindkét fél érdeke sérül. Ha már helyezni eljárásra kerül sor, akkor az esetek döntő többségében az adósnak nincs már lefoglalható vagyontárgya. Álláspontom szerint ezekre az esetekre is hangsúlyt kellene fektetni, és a helyszíni eljárásban résztvevő végrehajtást kérők és adósok számára is megadni azt a lehetőséget, hogy az intézkedést tartalmazó jegyzőkönyvet gépelt, olvasható, értelmezhető formában vegyék kézhez. Kézzel írott irattal a mai közjogi rendszerben már alig találkozni. A végrehajtási eljárásokban pedig

¹⁸ GELENCSÉR–UDVARY (szerk.) i. m. 1032 B/5.

sorozatosan keletkeznek ilyen iratok, amely komoly problémát jelent az eljárásban résztvevő felek érdekeit tekintve, továbbá az eljárás átláthatósága is sérül. A további hatékony munkavégzés céljából a helyszíni eljárások során kézzel írott végrehajtói intézkedésekről szóló jegyzőkönyv kiváltására alkalmas digitális eszközök bevezetése időszerű.¹⁹

A helyszíni végrehajtás egy komolyan megfontolandó kérdés, amelynek célja a követelés behajtása, ugyanakkor az egyensúly biztosításának szempontjából figyelembe kell venni a kötelezett érdekeit és a jogbiztonság elveit is.

4.2. Lehetséges irányok

A bírósági végrehajtók alapvetően az adósok, a végrehajtást kérők, illetve a bíróságok magatartásában, tevékenységében keresik az eredménytelenség okát.²⁰ Kiemelnem, hogy számos hatékony, gyors, eredményes végrehajtást elősegítő jogintézményt lehetne bevezetni, amelyekre a hatályos szabályozásban nincs lehetőség. Az alábbiakban három kérdéskört érintek.

Az első annak a gondolata, hogy az ingatlan végrehajtás kijátszásának elkerülése miatt be lehetne vezetni, hogy azokban az esetekben, ahol helye van az ingatlan végrehajtásnak az első végrehajtói intézkedésként, külön végrehajtói felhívás nélkül helyt kellene adni a végrehajtási jog soron kívüli bejegyzésének. Legfeljebb abban az esetben lehetne elutasítani, ha a végrehajtást kérő nem előlegezi meg az igazgatási szolgáltatási díjat az ingatlan nyilvántartási eljárásért. Ezzel is gyorsulna az eljárás, és az eredményes végrehajtás is garantálhatóbb. Hátránya viszont, hogy számos esetben indokolatlan végrehajtói és földhivatali munkavégzést eredményezene.

A következő, azaz a második lehetséges irány a végrehajtási költségkedvezmény bevezetésének gondolata, amely azokat az adósokat részesítené egy jelentősebb végrehajtási költség kedvezményben, akik a végrehajtás megindítását követően nyomban megfizetnék a tartozást. Előnye lenne, hogy az adósok a végrehajtási költségek elkerülése miatt kapnának egy lehetőséget a végrehajtási eljárás gyors lezárása érdekében, ez a végrehajtást kérő érdekét is szolgálja, mivel hamarabb térülne meg a követelése.

¹⁹ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-209/2013. számú ügye említendő: A Magyar Ügyvédi Kamara véleménye szerint sokszor olvashatatlan és tartalma felismerhetetlen a helyszínen készített jegyzőkönyveknek.

²⁰ BÁLINT Ákos György: Az új végrehajtási törvény. *Ügyvédek Lapja*, 1994. 26.

Végül a harmadik az eljárás hatékonyságát elősegítő jogintézménynek az előzetes eljárást tekintem, ugyanis ha előzetesen információt kapna az adós vagyoni helyzetéről a végrehajtást kérő, akkor dönthetne arról, hogy a számára legalkalmasabb időpontban kezdeményezzen végrehajtási eljárást. Illetve, ha az adósnak nincs lefoglalható vagyona, akkor felesleges költségektől szabadulhat meg a végrehajtást kérő. Az előzetes eljárás bevezetésével azonban, reálisan fennállna annak a veszélye, hogy időközben elévül a végrehajtási jog.

4.2.1. A végrehajtási jog bejegyzésének halaszthatatlansága az ingatlanok tekintetében

A végrehajtási jog bejegyzése az ingatlan-nyilvántartásba fontos jogi aktus, amelynek célja a jogbiztonság és a végrehajtást kérők érdekeinek védelme. A bejegyzés révén a végrehajtást foganatosító hatóság jogot szerez az ingatlan lefoglalására és értékesítésére a követelés kielégítése érdekében.

A végrehajtó intézkedése az adós közvetlen felhívásával veszi kezdetét, ekkor értesül az adós arról, hogy vele szemben végrehajtási eljárást kezdeményeztek, ekkor a végrehajtó felhívja az adóst arra, hogy a felhívás kézbesítéstől számított 15 napon belül milyen összegű tartozást kell megfizetnie a végrehajtó részére.

Közismert tény, hogy amikor a végrehajtó megküldi az adósnak értesítést a végrehajtásról, és felhívja az adóst a teljesítésre, addig nem jegyzik be a végrehajtást kérő végrehajtási jogát, és ezen idő alatt az adós gondoskodik a munkaviszonya megszületéséről, és az ingatlanvagyonának elidegenítéséről. Véleményem szerint a végrehajtási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére minden esetben automatikusan, azonnal külön felhívás nélkül kellene, hogy sor kerüljön, akár oly módon, hogy a végrehajtó jogosult legyen a bejegyzésre. A végrehajtási eljárás során felmerülő, az ingatlan-nyilvántartáshoz kapcsolódó ügyekben a hatékonyság érdekében biztosítani kell a soron kívüli intézkedést, hiszen ez legalább megnehezítené az adósok számára az ingatlan végrehajtást megakadályozó manipulációkat (pl. az ingatlan elidegenítését).²¹ Az azonnali végrehajtási jog bejegyzésének gondolata a végrehajtást kérő érdekét elősegítő jogintézményként értékelendő, de azoktól az adósoktól védené a végrehajtást kérő érdekeit, akik a végrehajtási megghiúsítására törekednének, és így a követelés is biztosítottabbá válna.

²¹ KAPA (2010) i. m. 21–38.

4.2.2. *A végrehajtási költségkedvezmény bevezetésének gondolata*

Fontos megjegyezni, hogy az eljárást gyorsítaná, hogyha végrehajtási költség kedvezményben részesítené a jogalkotó azokat, akik eleget tesznek a követelésnek az első végrehajtási felhívás hatására. Mindezzel az adós és a végrehajtást kérő jogai is érvényesülnének, hiszen előbb kerülne eredményesen lezárásra a végrehajtás, és ezzel a jóhiszemű adós is kedvezményben részesülne. Mindemellett fontos, hogy a végrehajtó által elvégzett munkával is arányos lenne a végrehajtási költség. Az önkéntes teljesítésre való felhívás jogintézményét Hámori Vilmos a meghatározott cselekmény végrehajtásának elrendelése esetén is indokolatlannak tartotta, mondván, hogy amennyiben a bírósági határozatban foglalt teljesítési határidő eredménytelenül telt el, illúzió az önkéntes jogkövetés a végrehajtó felszólítását követően. Ez az intézkedés csak a végrehajtás elhúzódásához vezet.²² Ezért valamilyen olyan jelentős kedvezményben kellene részesíteni az adóst, hogy legyen oka és motivációja az azonnali teljesítésre. A költségkedvezmény bevezetésével a méltányosság és a szociális igazságosság érvényesülhetne. Természetesen ez a jogintézmény a végrehajtói bevételeket csökkentené, amely a végrehajtókra nézve hátrányos lenne.

4.2.3. *Az eljárások számát szűrő jogintézmény: az előzetes eljárás*

Álláspontom szerint a hatékonyság szempontjából az előzetes eljárás bevezetése indokolt lenne. Ezzel az előzetes eljárással el lehetne érni, hogy csak olyan végrehajtási eljárás induljon meg, amely nagy eséllyel eredményesen zárulna le. Az előzetes eljárás során az önálló bírósági végrehajtó a jogosult kérelmére, a törvényi felhatalmazás alapján tájékoztatást adhatott a jogosult részére az adósnak a törvényben meghatározott adatairól, a végrehajtással kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekről, és az eljárás lefolytatásának módjáról. Az előzetes eljárás keretében a végrehajtó nyilvántartásának adatai alapján az adós végrehajtás alá vonható jövedelmére, vagyonára, ezek fellelhetőségére vonatkozó adatokat szolgáltatott a jogosult részére, illetőleg ha az adós ellen más végrehajtó foganatosított eljárást, erről a jogosultat tájékoztatni kellett azzal, hogy a másik követelés a kielégítési sorrendben hol foglal helyet a végrehajtást

²² Kiss Daisy: Vita a bírósági végrehajtás jelenéről és jövőjéről. *Magyar Jog*, 1986. 473.

kérő követeléséhez képest.²³ Ezzel a típusú eljárással a végrehajtókról is számos teher lehullhatna, hiszen az eleve eredménytelen végrehajtás nem indulna meg. Előnye a jogintézménynek, hogy csökkentené a költségeket, a végrehajtást kérő költségét, és a megtérületlen végrehajtói költségeket is csökkentené, hiszen egy egyszerűbb gyorsabb, vagyoni helyzetet felmérő eljárás kevesebb költséggel jár. Hátránya azonban, hogy késleltetheti az ügyek megindulását, amely a követelések eljárás alá vonás nélküli elévüléséhez is vezethet.

5. Összefoglalás

A végrehajtást kérők nézőpontjait figyelembe véve a végrehajtás költséges és időigényes eljárás, és bár vannak az eredményes végrehajtást elősegítő jogintézmények, azonban a követelés gyors behajtása már az adósvédelmi eszközök bevezetésével sem garantálható. A jogalkotó számára kiemelt feladatként jelentkezik a hitelező és az adósvédelem megteremtése, mindez olyan formán, hogy a közérdek ne sérüljön, illetve a gazdaság egyensúlyi helyzete stabilizálódhasson.²⁴ Dr. Trócsányi László gondolataival zárom az értekezést, amely szerint a hatékony, következetes, kiegyensúlyozott és méltányos végrehajtási eljárás a magánjog záróköve, ezek nélkül nincs közbizalom az igazságszolgáltatás, végső soron pedig a jogállam iránt.²⁵

²³ PETRIK Béla: Néhány gondolat az előzetes eljárás megszüntetéséről a végrehajtási eljárásban. *Gazdaság és Jog*, 2007. 9–13.

²⁴ PATAKI János István: Gondolatok a bírósági végrehajtás rendszeréről. *Jogelméleti Szemle*, 2013/1.

²⁵ TRÓCSÁNYI László: A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája. *Országgyűlési Napló*, 2015.

AZ 1568-AS TORDAI ORSZÁGGYŰLÉS VALLÁSSZABADSÁGOT ÉRINTŐ KÖRÜLMÉNYEI

A magyar alapjogi gondolkodás és a keresztény kultúra alapjainak megteremtése

TÓTHNÉ LAKATOS Mária*

E tanulmány az alapjogi gondolkodásnak egy történeti példáját mutatja be, nevezetesen a XVI. században formálódó Erdélyi Fejedelemségben tapasztalható olyan változásokat, amelyek az alapvető jogokhoz fűződő jogszemlélet kapcsán tanulságokat hordoznak. E korszak és térség egy olyan alapjogi gondolkodási modellt képez, amelyben állandóság és alkalmazkodás egymással párhuzamosan, egymást segítve érvényesül, és így teremti meg az erdélyi térség hagyományából kibontakozó, egyedülállóan alkotmányos, a plurális társadalmat és jogi kultúrát praktikusán kezelő identitás- és értékközpontú jogi gondolkodást és jogi kultúrát. A hagyományok állandóságából táplálkozó jogi kultúra képes volt a kor sajátos közjogi és vallási kihívásaihoz alkalmazkodni, és ezen alkalmazkodásnak köszönhetően olyan alapjogi gondolkodást és keresztény kultúrát teremteni, amely korunk számára is tanulságokat hordoz. A kérdések a következők: Az alapjogi gondolkodás csak az abszolutizmus ellenpontjaként bontakozhatott-e ki? Szakadáshoz vezet-e a nemzeti és vallási identitás ápolása? Az alapvető jogokról való gondolkodást önmagáért, önmagában kell-e kezelni, vagy egy magasabb rendeltetésű, össztársadalmi szempontból gyümölcsözőbb cél szolgálatába állítva kell-e kiteljesíteni? Hordoz-e a XVI. századi Erdély tanulságokat napjaink keresztény kultúrája számára? Az erdélyi jogi kultúrában mi képviselte az állandóságot, és ez hogyan volt képes alkalmazkodni a korszak markáns változásaihoz?

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

Erdély történetének egy huszonöt évet magában foglaló szeptet kiragadva, e tanulmány ezekre a kérdésekre keres választ.

Ez a vizsgálódás azért fontos, mert Erdély a XVI. században hirtelen, akaratlanul lépett az államforma-váltás útjára, és így felvázolta a magyar alkotmány- és jogfejlődés egy másik alternatíváját a királyi Magyarorszáéhoz képest.¹ Ez az alternatívaképzés különösen fontos. Egyrészt azért, mert az Erdélyi Fejedelemség nem egy *tabula rasa*-t követően jött létre a semmiből. Jogi kultúráját tekintve táplálkozott a Magyar Királyság jogfejlődésének vívmányaiból, másrészt – a magyarság toleranciájának, „felszívó erejének”² köszönhetően – magával hozta plurális (jogi)kultúrájának tanulságait is. Ebből nőtt ki a vallásszabadság is. E tényezők tették alkalmassá Erdélyt egy egyedülálló alapjogi kultúra megteremtésére és működtetésére. Erdély térségéről beszélve tehát az írott történelem kezdetétől kezdve egy állandósultan plurális, és különösen identitásközpontúan plurális társadalmi és jogi kultúrával – kultúrákkal – találkozunk. Ez a pluralizmus különösen a magyar állam jogi kultúráján belül, ennek segítségével teljesedett ki. Ez az identitásközpontú pluralizmus nem a szakadás, hanem a társadalmi és politikai kohézió és kooperáció irányában hatott. S ez a vallási, nemzetiségi és kulturális pluralizmus nemcsak Erdély belső kohézióját biztosította, hanem – különösen az erőteljes protestáns túlsúlynak köszönhetően – az Erdélyi Fejedelemség, mint Európa geopolitikai színpadán fontos szerepet játszó állam elismertségét is megalapozta.³

Az 1568. január 6–13-i tordai országgyűlésen Európában elsőként fogadták el a politikailag releváns⁴ négy vallás egymás mellett működését⁵ általános területi és személyi hatállyal bíró országgyűlési articulus formájában, amelynek szövege a következő:

„Urunk ő felsége mikép ennek előtte valógyűlésibe országával közönséggel az *religio* dolgáról végezött, azonképen mostan és ez jelenvaló gyűlésébe azont erősíti tudniillik, hogy minden helyökön az prédikátorok az evangeliomot prédikálják

¹ FAZAKAS Zoltán József: Az Erdélyi Fejedelemség nemzetközi elismertsége és külpolitikájának főbb irányai. *Iustum Aequum Salutare*, 2008/2. 122.

² Csikszentsimoni ENDES Miklós: *Erdély három nemzete és régi vallása autonómiájának története*. A szerző kiadása. Budapest, Sylvester Irodalmi és Nyomdai Intézet, 1935. 24–29. https://mtda.hu/books/endes_miklos_erdely_harom_nemzete.pdf

³ FAZAKAS i. m. 122–133.

⁴ A „bevett vallás” terminológia még értelmezhetetlen.

⁵ A felekezetek egyenjogúsága nem valósult meg.

hirdessék kiki az ő értelme szerint, és az község ha venni akarja jó, ha nem pedig kényszerítéssel senki ne készítse készerítse az ü lelke meg nem nyugodván, de oly prédikátort tarthasson az kinek tanítása nékie tetszik. Ezért pedig senki az szuperintendensek közül se egyebek az prédikátorokat meg ne bánthassa, ne szidalmaztassék senki az *religioért* senkitől, az elébbi conditiok szerént, és nem engedtetik ez senkinek, hogy senkit fogsággal vagy a helyéből való priválással fenyögessön, az tanításért, mert az hit istennek ajándéka, ez hallásból észön, mely hallás istennek igéje által lészön”⁶

1. A fenti normaszöveg értelmezése

Mínthogy Erdély a magyar államalapítástól kezdve a maga saját és sajátos társadalmi berendezkedése szerint működött (állandóság), ezáltal egy sajátos kultúrát hozott létre. Ebbe a sajátos társadalmi kultúrába ágyazódik bele az az egyedülálló jogi kultúra és „jogtörténeti tér”⁷, amelyben a vallásszabadság ilyen egyedülálló módon valósulhatott meg. A „saját” jelző azért fontos, mert Erdélyben a székelység kezdetben is tudatosan őrizte saját törzsi, nemzetiségi, politikai kultúráját. A „sajátos” jelző pedig azért megkerülhetetlen, mert a magyar társadalom és államszervezet részeként, Erdélyben a saját kultúra megőrzése mellett, magyar hatásra⁸ kialakult egy szintén sajátos módon plurális (jogi)kultúra, amely a nemzetiségek mentén szerveződött. Ismerte több nemzet egyidejű plurális identitását és politikai egységét, és a vallások szabad egymás mellett élése is pluralizmus és egység egyensúlya mentén bontakozhatott ki (alkalmazkodás).

Látható tehát, hogy Erdély vallásszabadságáról lévén szó, a vizsgálódás nem szorítkozhat kizárólag normaszövegek grammatikai, történeti vagy rendszertani értelmezésére, hanem megkerülhetetlen a társadalmi, háttér, a jogi kultúra bemutatása is. Ezért is fontos a fent idézett 1568-as normaszöveg több szempontból történő elemzése, bemutatása. Az alap a társadalmi, a (jogi) kulturális háttér, amelyben kibontakozó életviszonyokat constatálják a történeti alkotmány vívmányai.

⁶ SZILÁGYI Sándor (szerk.): *Monumenta Comititalia Regni Transylvaniae. Erdélyi Országgyűlési Emlékek Történelmi bevezetővel*. II. Köt. Budapest, A Magyar Tud. Akadémia Könyvkiadó Hivatala, 1876. 343. Ld. még ENDES i. m. 142–143.

⁷ VERESS Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*. Kolozsvár, Forum Iuris, 2021. 15–19.

⁸ ENDES i. m. 24.

A normaszöveg egy ún. constatáló norma. ez azt jelenti, hogy a normaszöveg megalkotásával új életviszony nem jön létre, azaz nem constituálódik, hanem – a magyar történeti alkotmány szellemiségének megfelelően, annak működésének megfelelően – a már meglévő, tapasztalható, kialakult vagy kialakulóban lévő életviszonynak ad legitimitációt a normaszöveg.

2. Az 1568-as normaszöveg történeti jogértelmezése

Az idézett normaszövegben szerepel a „ennekelötte való gyűlésibe” és a „az elébbi conditiok szerént”⁹ utalás. Ezek arra engednek következtetni, hogy a négy vallás elismerése nem egyedi jogalkotási termék, hanem voltak előzményei is. Történeti alkotmány hatásairól lévén szó, ez nem is lehet másképp. Az „ennek előtte való gyűlésibe” utalás azt bizonyítja, hogy már az 1568-at megelőző országgyűlések is napirendre tűzték a felekezetek egymás mellett élésének és elismerésének problémáját. A korábbi országgyűlésekre történő visszautalás egy koherens eljárásjogi folyamat meglétét bizonyítja, szemben „az elébbi conditiok szerént” kitételrel, amely a tartalmi, anyagi jogi koherenciára utal. A történeti alkotmánynál tehát a jogrendszer rendszertani és időbeni, történeti koherenciája egybeesik, amelyet a korábbi intézménytörténeti jogalkotási termékekre, vívmányokra való visszautalás és/vagy a mindenkori jelenbeni megerősítés biztosít. Az erdélyi vallásszabadság esetében mindkettővel találkozunk.

A fent idézett országgyűlési articulus egy két részre bontható normaalkotási folyamat közepe. A korábbi szakaszban – 1545 és 1568 között – az Erdélyi Országgyűlés kizárólag a formálódó Erdélyre vonatkozóan csak az erdélyi három nemzet uniója, a kizárólag Erdélyben uralkodó király megerősítésével hozta a „*religiok* dolgában”¹⁰ különböző részterületeket érintő alapvető articulusait. Ezek az országgyűlési végzemények kazuisztikus tartalmú normák voltak, amelyek egy-egy alapvető problémára adtak megoldást. Ezek a problémák általában a vallásszabadságért folytatott küzdelem hajnalán felmerülő alapvető kérdések voltak, amelyek azonban – ugyan nem organikus, folytonos fejlődés útján – a polgári társadalmak emberi jogi katalóguskezdeményeinek fontos részeként köszönnek vissza. Ide tartozik a felekezeteknek a király általi elismerése, a vallási tanok terjesztésének szabadsága vagy korlátozása, a tanok

⁹ Ld a 6. lábjegyzetnél.

¹⁰ ENDES i. m. 24.

terjesztésének helyhezkötttségének kérdése, a szekularizált országgyűlés és a felekezeti zsinatok hatásköri összeütközéseinek tisztázása.

A folyamat második szakasza 1571-től, vagyis az Erdélyi Fejedelemség tulajdonképpen közjogilag formális létrejöttétől akár 1848-ig is számítható. Ez a második szakasz már kétoldalú kormányközi megállapodásokat (speyeri egyezmény,¹¹ bécsi béke,¹² nikolsburgi béke), törvényerőre is emelkedett közjogi normákat (fejedelemlétségi *conditiok*),¹³ a Diploma Leopoldinumot és kiegészítéseit,¹⁴ és az Erdélyi Fejedelelem 1744. és 1791. évi törvényeit és a vallások 1848-as emancipációját¹⁵ foglalja magában.

A jelen tanulmány az 1542¹⁶ és 1568 közötti, az első szakaszban keletkezett országgyűlési articulusokra összpontosít.

Az első szakaszt tetőzi be az 1568-as normaszöveg, amely a fenti két normaalkotási szakasz határán mérföldkövet képez. Mérföldkő azért, mert generális jelleggel összefoglalja és – történeti alkotmányról¹⁷ lévén szó – megerősíti az első szakasz vívmányait. Mérföldkő továbbá azért is, mert e generális norma utat nyit a további – gyakorlati – életviszonyok rendezését célzó normaalkotásnak, amely a fejedelemlétségi *conditiok* sorába emelkedvén Erdély alkotmányos identitásának lényegi eleme¹⁸ lett.

Az országgyűlési articulusok jogtörténeti sorrendben történő bemutatása egyrészt azért fontos, mert Erdély sajátos történeti alkotmányának szellemiségében kibontakozó vívmányok folyamatáról van szó. Másrészt a vallásszabadságért folytatott erdélyi küzdelmek jól szemléltetik az önmagában is egyedülállóan plurális – az állandóságban is alkalmazkodni képes – erdélyi társadalom sajátos mechanizmusainak működését. Az életviszonyokat constatóáló normaszövegek képet adnak a társadalomról is. Harmadrészt e kronológia alapozza meg a jogtörténeti folyamatot, amelynek eredményeként a négy *religio* egyenjogú és sza-

¹¹ VERESS Emőd – FAZAKAS Zoltán József – FEGYVERESI Zsolt (szerk.): *Források Erdély jogtörténetének a tanulmányozásához*. Kolozsvár, Forum Iuris, 2021. 66.
<https://jog.sapientia.ro/data/forasokkotet1print.pdf>

¹² Uo. 76. 1–2. §.

¹³ VERES Emőd: Fejedelemlétségi feltételek Erdélyben. Jogtörténeti megjegyzések az uralkodói hatalomkorlátozásáról. In: MEZEY Barna (szerk.): *Az Aranybulla a jogtörténetben*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2022. 241–264.

¹⁴ DÓSA Elek: *Erdélyhoni jogtudomány. I. könyv*: Erdélyhoni közjogtan. Kolozsvárt, 1861. 49–111.

¹⁵ Uo.

¹⁶ SZÁNTÓ Konrád: *A Katolikus egyház története*. Budapest, Ecclesia, 1988. 99.

¹⁷ VERES i. m. 242.

¹⁸ DÓSA i. m.

bad elfogadása megtörténhetett, továbbá az egyes országgyűlési végzemények normatív tartalmának bemutatása mentén követhető nyomon a szabályozás jogpolitikai folyamata, és később e folyamatból vezethetők le az alapjogi gondolkodás szempontjából releváns elemek.

Ez a társadalom képes volt megalapozni egy a XVII. században egyedülállóan prosperáló állam működését is, amely saját kultúrájának fejlesztése mellett a magyar jogi kultúrának át- és megmentésére is alkalmassá válhatott. A vizsgált, 1543–1568 közötti Erdély tehát képes volt (jogi)kultúrájának állandósult vívmányait a küszöbön álló közjogi és vallási változások szolgálatába állítani, és az új kihívásokhoz alkalmazkodva egy kül- és belpolitikailag egyaránt jól prosperáló államot megteremteni.

3. Az országgyűlési vívmányok sora

1543. február 26-i tordai országgyűlésen „[...] Itt, e gyűlésen volt a protestantizmusnak első diadala, amidőn a megidézett Honterus hitújítása fölött az Országgyűlés napirendre tért.”¹⁹

Érthető, hogy Honterust a szekularizált hatalmi szerv – a generális congregatio²⁰ – kiemelt fóruma elé idézték. Egyrészt abból az empirikus példából következően, hogy magát Luthert is a Birodalmi Gyűlés hallgatta meg. Másrészt azért, mert a Tordai Országgyűlésen is jelen lévő főpapok tisztában voltak azzal, hogy mi a lutheránus tanítás jelentősége (veszélye), különösen közjogi értelemben. Fontos azonban, hogy Erdélyben az Országgyűlés – politikai okból²¹ – és különösen a három nemzet uniója fenntartásának prioritását szem előtt tartva – elfogadta Honterus hitújítását. Erdélyben tehát a lutheránus tanok terjedése, mint első számú vallási innováció megjelenése egyrészt a Szent Istvántól eredeztetett patronátusi jogkör – később részletezendő – sajátosságai, másrészt Erdély mind egyházi, mind szekuláris közjogi autonómiája miatt, nem járt olyan erős szakadási tünetekkel, mint Nyugat-Európában. A három nemzet uniója által megformált politikai barátság, a fennmaradást veszélyeztető külpolitikai nyomás kompenzálta, sőt megakadályozta a szakadás tüneteit. Fontos azonban, hogy Erdélyben is kezdetben az országgyűlés előtt tárgyalnak meg

¹⁹ XXXVII. Tordán tartott országgyűlések. In: *Tündérvkert*. <https://tinyurl.com/3sm7jxra>

²⁰ CSIZMADIA Andor: Generális congregatiók és a diéták Erdélyben. *Jogtudományi Közlöny*, XXXV. évf. 1980/10. 622—633. http://real-j.mtak.hu/2242/1/JogtudomanyiKozlony_1980.pdf

²¹ SZÁNTÓ I. M. 95—98., ENDES I. M. 144.

hitkérdéseket. A vallásszabadság fejlődésének ebben a kezdeti szakaszában még nem ismert – hiszen nem is értelmezhető – a szekularizált és az egyházi hatalmi fórumok hatásköreinek szétválasztása, vagyis a jóval későbbi ún. állami egyházjog. E hatásköri összeütközés rendezésével, a hatáskörök szekuláris, és egyházi, egyházi igazgatási szétválasztásával éppen egy későbbi szintén tordai országgyűlés foglalkozik.

Az 1545. április 21-i tordai országgyűlésen csak a lutheránus „[...] reformáció hallgatagon elismertetett.”²² A lutheri reformáció ugyanis a századoknál már befejezett volt. Ez az országgyűlés ugyanakkor már szükségét látta annak, hogy a további hitújításokat viszont tilalmozza.²³ A századok adózási, katonai és társadalmi bázisa – már csak a három nemzet uniója miatt sem volt elhanyagolható. Ehhez még két fontos tényező is járult: egyrészt, az, hogy a századokat a magyar királyok „a magyar királyság vendégeiként”,²⁴ kezelték, továbbá, az is, hogy a századok betelepülésüktől fogva folyamatosan őrizték saját szokásjogukat és identitásukat. Ez az identitástudat motiválta a lutheránus hit közösségi szintű, egységes felvételét. Ezért a lutheránus tanok elfojtására a társadalmi béke érdekében nem volt lehetőség. Így csupán a vallási újítások továbbterjedését akadályozta meg az országgyűlés: „A jövőre senki újítást ne tegyen. A városokon kívül senkit viselkedésével meg ne botránkoztasson, a barátokat, vagy másokat vallásos kötelezettségeik teljesítésében ne akadályozzon.”²⁵ Szilágyi Sándor szerint ez az első, a szabad vallásgyakorlás irányában ható jogi norma. Igaz, csak a városokon belül engedélyezi két tanítás terjesztését, de a társadalmi béke, a *status quo* fenntartása érdekében már implicite elismeri a lutheránus tanítás létjogosultságát.²⁶

Az 1548-as tordai országgyűlésen még mindig tiltották az újítást – immár a kálvini tanok párhuzamos terjedése miatt. Megfogalmazták a helyhez kötött igehirdetést. A prédikátoroknak tilos volt eredeti helyükről távozni igehirdetés céljából.²⁷

Az 1550. június 22-i Tordai Országgyűlés – a politikai helyzet súlyosságára tekintettel – már kifejezetten elismeri a lutheránus és a kálvinista tanításokat, amelyhez maga Fráter György is hozzájárult.²⁸ „Ki-ki az Istentől néki rendelt

²² <https://tinyurl.com/3sm7jxra>

²³ ENDES i. m. 144–145. Ld. még SZILÁGYI i. m. 18–22., 343–345.

²⁴ DEÉR József: A századok jogállása. <https://mek.oszk.hu/04700/04729/html/15.html>

²⁵ ENDES i. m. 144–145.

²⁶ SZILÁGYI i. m. 345.

²⁷ ENDES i. m. 145.

²⁸ Uo.

hitben megtartassék, és a vallás által senki ne bántassék.”] Ezzel Erdély megelőzte Németországot, ahol mind a passauai szerződés, mind az Augsburgi vallásbéke még néhány évig váratott magára.

1556: A katolikus egyház vagyonát a királyi udvar költségeinek fedezése érdekében szekularizálta az országgyűlés.²⁹

1556. február 6-10-i Országgyűlésen: „A barátok klastoromai megüresedtek, ezért a kolozsvári és a vásárhelyi klastromból iskolát alakítottak ki”.³⁰ Az iskolák ügyében a két utóbbi gyűlésen hozott törvényeket megtartották. csakhogy a kolozsvári és vásárhelyi klastromokból alakítandó iskolákhoz egy harmadikat csatoltak, a váradit. A kolozsvári iskola fenntartására évenként száz forintot adnak, a vásárhelyi iskoláknak is fognak a székely „dézsmákból”³¹ megfelelően adni.

Izabella királynét kérte az Országgyűlés, hogy – egyelőre csak a katolikus, a lutheránus és a kálvinista papok javadalmazását, és a dézsmákat a régi szokások szerint szolgáltassa ki.³²

Szintén külön folyamodtak a királynéhez, hogy a lutheránusokat – nemzeti-ségre tekintet nélkül – vegye pártfogásába.³³

Ekkor érhető tetten először a katolicizmus működésének megnehezítése is. Egyrészt a fent részletezett tulajdon-elvonások, másrészt Bornemissza Pál erdélyi püspök elűzése is szemlélteti a római katolikus egyház működésének formális ellehetetlenítését. Az ellehetetlenítés azonban a székely katolicizmus szívósságának, valamint a jezsuiták többszöri visszatérésének, továbbá a pálosok és a ferencesek gazdasági relevanciát nélkülöző, valóban a hívek lelki üdvére koncentráló lelkipásztori munkájának köszönhetően nem sikerült.

1557: „Kegyesen beleegyezőnk, hogy kiki tartsa meg azt a hitet, amelyet akar, a régi és az új szertartásokkal, megengedjük, hogy hitük ügyében azt tegyék, ami nekik tetszik, de bárkinek a sérelme nélkül. Az új hit követői ne zaklassák a régi vallást, vagy annak követőin valami módon jogtalanságot ne kövessenek el.”³⁴

A „Kegyesen beleegyezőnk” és a „megengedjük” szófordulatokkal megerősítést nyernek a korábbi vívmányok. a normaszöveg általános jelleggel kölcsö-

²⁹ SZÁNTÓ i. m. 97.

³⁰ Uo. 16.

³¹ Uo. 22.

³² Uo. 20–22.

³³ Uo.

³⁴ VERESS–FAZAKAS–FEGYVERESI i. m. 65.

nös toleranciát ír elő, amelyet passzív, nem-tevés formájában fogalmaz meg. A szertartásokra vonatkozóan szabadságot engedélyez. Ez úgy értendő, hogy sok helyen – a kialakulatlan állapotok miatt – nemzeti zsinatokat tartottak, és ott fogalmaztak meg nemzeti vagy helyi egyházaikra kötelező hitvallásokat és sic[„templomlátogatási előírásokat.”³⁵ A szertartások végzésének szabadsága azt is lehetővé tette, hogy a hagyományos római katolikus misét végezték, a prédikációk viszont protestáns szellemben hangzottak el.³⁶

Az 1558. márciusi tordai országgyűlésen Melanchton válasza folytán a kálvinista tanokra nézve szigorításokat vezettek be.³⁷

Az 1563. júniusi tordai országgyűlés kimondta, hogy a székelyföldön a különböző felekezetek felváltva tartsák istentiszteleteiket ugyanazon templomokban.³⁸

Ez a normaszöveg a kölcsönös és általános vallási tolerancia egyedülálló példája.

Az 1564-es tordai országgyűlésből:

„mivel a vallás ügyében, az Úrvacsora osztásáról, állandó különféle viták, perlekedések, civakodások, vélemények voltak a kolozsvári magyar nemzetiségű (kálvinista) és a szebeni szász nemzetiségű (lutheránus) egyház között, [...] az ilyen egyenetlenségek megszüntetésére mindkét fél lelkiismeretének megbékítésére az ország lakosainak nyugalma így döntöttek: Mostantól kezdve a jövőben mindkét félnek szabadságában áll, hogy akár a kolozsvári, akár a szebeni egyház vallását és felfogását kövesse. Úgy azonban, hogy ha bármely közösség lelkésze a kolozsvári egyház felfogását akarja hirdetni, és a népet erre erővel kényszeríteni, nem teheti, hanem amilyen vallást maga a közösség követni akar, olyan felfogású lelkészt tarthat, az ellenkezőt pedig eltávolíthatja. ugyanezt a szebeni egyházmegyében is érvényesíteni kell.”³⁹

³⁵ SZÁNTÓ i. m. 101.

³⁶ Uo.

³⁷ <https://tinyurl.com/3sm7jxra>

³⁸ Uo.

³⁹ VERESS–FAZAKAS–FEGYVERESI i. m. 66.

Az idézett articulus megalkotását egy egyedi eset, azaz két – helyhez kötött, nemzetiségi alapon szerveződött protestáns felekezet teológiai vitája – tette szükségessé. Ez a kazuisztika ebben a korban szokásos volt, hiszen az országgyűlések egyedi ügyek eldöntésére is szerveződtek.⁴⁰ Ez az országgyűlés volt az, amely – Endes Miklós szerint – a kálvini tanokra is kimondta a vallásszabadságot.⁴¹ A normaszöveg elemzése azonban csak két különböző felfogású helyi protestáns egyház teológiai vitáját rendezte a kölcsönös, kollektív átjárhatóságával. Ugyanez a normaszöveg ezt a kölcsönös, szabad, kollektív átjárhatóságot terjesztette ki a városok, mezővárosok, és falvak közösségeire, mint felnagyított egyénekre. Ez a kölcsönös, szabad, kollektív átjárhatóság – a kiterjesztésből következően – a jövőre nézve, általános területi hatállyal, az egyes településekre, falvakra, mezővárosokra, városokra vonatkozóan vált általános, megengedő normává. fontos e körben, hogy kizárólag a közösség – mint egész – kollektív felekezetváltása volt megengedett, és az is csak a lutheránus és a kálvinista vallások vonatkozásában egymásra nézve kölcsönösen. Az egyének (egyes személyek) esetében a normaszöveg kifejezetten nem nevesíti a felekezet szabad megválasztását. Az erdélyi társadalom egészét átható rendkívül erőteljes nemzeti, helyi és közösségi identitástudat miatt – egyelőre⁴² – a közösségeken belül a nemzeti és a vallási identitás különválasztása elképzelhetetlen volt. A római katolikus felekezettel – több, később részletezésre kerülő okból – a normaszöveg nem tesz említést. A prédikátor számára tilos volt az erőszakos hittérítés. A vallás gyakorlásának megválasztása szempontjából a hívő közösség elfogadásra vagy elutasításra irányuló, szabad akarata volt a releváns és elsődleges a lelkész térítő akaratával szemben. A lelkész a különösen a szászok⁴³ és a székelyek⁴⁴ körében mély történeti hagyományokra visszatekintő lelkészválasztási jogosultságra épülő jogpolitikai megfontolásból, elmozdítható volt.

1566-os tordai országgyűlésen a hódolni nem akaró katolikus papokat kitiltják.⁴⁵ bornemissza Pálnak és a váradi püspöknek is el kell hagynia Erdélyt.⁴⁶

⁴⁰ CSIZMADIA i. m. 622–633.

⁴¹ ENDES i. m. 141.

⁴² Az 1568. utáni fejlődésre nézve vö. VARGÁNÉ BALOGH Judit: A székely nemesség és a vallási hovatartozás kérdése a 17. században. *Egyháztörténeti Szemle*, 2001/2. 87–92. forrás: <http://real.mtak.hu/14180/1/1268846.pdf>

⁴³ DEÉR i. m.; ld. még ENDES i. m. 30., 121–122.

⁴⁴ ENDES i. m. 130.

⁴⁵ <https://tinyurl.com/3sm7jxra>

⁴⁶ SZÁNTÓ i. m. 95–98.

Ezt az 1543-ban kezdődött folyamatot tetőzte be a már idézett 1568-as tordai országgyűlés vívmánya, amely – immár felekezetek nevesítése nélkül – helyhez kötöttség nélkül, minden település vallási közösségének diszkrecionális jogkörébe utalva ismételten megerősíti a felekezet szabad megválasztását, a választott tanoknak megfelelő prédikátor tartását. A szuperintendenseknek, mint az állami közhatalmat gyakorló tisztségviselőknek pedig megtiltja a felekezetek üldözését. Ebben a normaszövegben tehát már felfedezhető a szabad kollektív vallásgyakorlás, a felekezet – egyelőre csak kollektív – szabad megválasztása, a közhatalom számára általánosan tilalmazott üldöztetés. Megszűnik továbbá a helyhez kötöttség is.

Összefoglalva elmondható, hogy a fent részletezett országgyűlési articulusok rávilágítanak arra a történeti folyamatra is, hogy a történeti alkotmány is képes a maga sajátos eszközeivel kialakítani az emberi személyiség legbelsőbb lényegét érintő alapjogi gondolkodást. Az ismétlődő tartalmú normaszövegek a korábbi vívmányok megerősítését tartalmazzák. E megerősítések mellett mindig újonnan felmerült életviszonyokat öntenek jogi keretbe, vagyis constatálnak.

4. Az 1568-as vallás-elismerési országgyűlési vívmány hatása az alapjogi gondolkodásra

A négy „bevett vallás egyenjogúként való elismerése”⁴⁷ – elsősorban kollektív – szabad gyakorlása, és (elvileg) békés egymás mellett élése nagyságrendileg háromszáz évig egyedülálló volt az Euró-Atlanti civilizációban. Az articulus szövege már az elején világossá teszi, hogy ez a határozat korábban hozott, szűkebb tárgykörre vonatkozó, gyakorlati életviszonyokat szabályozó határozatok folyamának mérföldköve. Ebből következik, hogy pl. az Augsburgi Vallásbékéhez képest a saját jogi kultúrájában – tekintettel az előzményekre – olyan átütő nívumot nem jelentett, ez azonban nem csökkenti jelentőségét.

Az 1568-as articulusnak az alapjogi gondolkodással kapcsolatos vívmányait két csoportra oszthatjuk. Az egyik csoportba azok tartoznak, amelyek kifejezetten a későbbi, a szabad vallásgyakorláshoz való jognak a jogdogmatikai alapfogalmait jelentik. Ide tartoznak a felekezetek állam általi elismerése, a felekezetek egyenjogúságának biztosítása, a vallási tanok szabad terjesztése, a vallásgyakorlás szabadsága, kölcsönös tolerancia. Mindezek mellett az

⁴⁷ A „*libera exercitum quatour religionum receptorum*” kifejezés később, a megszilárdult fejedelmválasztási *conditio*kban, és a Diploma Leopoldinumban, és azt követő jogforrásokban jelenik meg. Az 1568-as országgyűlési határozat szövege szó szerint nem tartalmazza.

egyház(ak) működtetésének finanszírozása az az elem, amely Erdélyben – részben történeti sajátosságokból következően – központi kérdés volt. A finanszírozással és a működtetéssel függ össze az egyházak aktívainak tulajdonjogi kérdésköre, amely a második csoportba tartozik. Az alábbiakban e fogalmakat tekintjük át részletesen.

A felekezetek állam általi elismerése. A felekezetek állam általi elismerése az állam és az egyház viszonyát szemlélteti. A protestantizmus volt az első olyan eszmeáramlat, amely rést ütött az európai Respublica Christiana egységén,⁴⁸ amelyet a Szent Tamási állameszmény, a „Két kard”-elmélet, és a Római Egyház – egyébként értékközpontú⁴⁹ – univerzalizáló politikája jellemez. Az európai jogi kultúra – különösen a XIII. századtól ismerte az önszerveződő közösségeket, valamint azt az íratlan elvet is, amely szerint mindenkinek annyi joga volt, amennyit magának kiharcolt.⁵⁰ A jogokért való önszerveződő harcok országonként más és más viszonyban álltak a Római Egyházzal. Ebbe a társadalom- és jogtörténeti háttérbe ágyazódott bele a reformáció a maga Rómától függetlenedő önszerveződésével, harcias hittedjesztésével, és létjogosultságáért való harcával. A reformáció volt az a mérföldkő, amely állam és – immár – egyház(ak) viszonyának pluralizálódásáról szükségessé tette a gondolkodást, és ahol állam és egyházak viszonya országonként eltérő modelleket képezett.⁵¹ Ezek az országspecifikus modellek saját történeti fejlődésük útját járták be, és állam és egyház viszonya napjainkban ezekből az ország- és társadalomspecifikus történeti gyökerekből táplálkozik. Általában a reformáció indította el azt, hogy állam és egyház két elkülönült, ám egymás mellett párhuzamosan működő jogi entitást képez, amelyek azonban egymástól függetlenül nem létezhetnek. Erdélyben a felekezetek állam általi elismerése – mint más európai országokban is – egy számszakilag növekvő listával mérhető. Az idő előrehaladtával mindig több felekezetet ismert el az állam. Erdélyben ez egyedülálló módon tizenöt év alatt négy felekezet – legalábbis elviekben – egyenjogú elismerését jelentette. A felekezetek elismerésével mindig a generális kongregáció foglalkozott. Fontos fejlődési mutató, hogy a generális kongregáció mint legfőbb törvényhozó (tör-

⁴⁸ KEVEVÁRI István: Tolerancia és pluralizmus a XIX. századi politikai filozófiai gondolkodásban. *Acta Humana*. 2018. 6/2. 82–84.

⁴⁹ HORVÁTH Attila: Az 1222-es Aranybulla ellenállási záradéka, mint történeti alkotmányunk vívmánya. In: MEZEY Barna (szerk.): *Az Aranybulla a jogtörténetében*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Intézet, 2022. 106.

⁵⁰ BALOGH Elemér: Az európai jogtörténelem fősodrában: a magyar Aranybulla. In: MEZEY (szerk.) i. m. 21.

⁵¹ SCHANDA Balázs: Állami egyházjogi modellek Európában, Konvergencia és különbözőségek. *Magyar Tudomány*, 2019/6. 813–821. DOI: 10.1556/2065.180.2019.6.4

vénylátó) szerv, maga utasította a felekezeteket, hogy indokolt esetben maguk alkossanak felekezeti, nemzeti zsinatokat – ha még nem lett volna ilyen – és speciális kérdéseiket ott vitassák meg.⁵² Állam és egyház viszonya, az állami általános, és az egyházi, nemzeti, részleges fórumok hatásköre tehát már ebben a korai szakaszban szabályozás keretei közé került. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy – különösen az erdélyi fejedelemség fénykorában – a vallási hovatartozásnak – akár a generális kongregációk ülésének alkalmával – ne lett volna jelentősége. A vallási hovatartozás mindvégig komoly relevanciával bírt. Ugyanakkor kialakult annak gyakorlata, hogy az országgyűlések alkalmával – ha a nemzeti vagy politikai érdek került előtérbe – akkor a vallási hovatartozás ennek rendelődött alá, nem szolgálhatott tehát pártütés, érdekelletét alapjául.⁵³

A felekezetek egyenjogúsága. Az, hogy számszakilag hány felekezetet ismert el egy állam, egy négyszáz éves küzdelem eredménye. Erdélyben és Németországban először csak a lutheránus felekezet nyert állami elismerést és egyenjogúsítást. A felekezetek elismerésének folyamatát az általában időben elhúzódó – Erdélyben ezzel ellentétben több felekezetet szinte egyidejűleg magában foglaló – folyamat jellemezte. A felekezetek egyenjogú elismerése azonban nem mindig terjedt ki minden felekezetre. Erdélyben például a XVIII. században négy ún. bevett vallás és három ún. nem-bevett vallás élt egymás mellett. A bevett és nem-bevett vallások között a történelmi gyökerekből táplálkozó, a politikailag, katonailag, adózási befolyásolási képességgel bíró, a nemzeti identitáshoz sok esetben igazodó státuszú státuszú különbséget.

A hittételek szabad terjesztése, szabad vallásgyakorlás, kölcsönös tolerancia. Ez a három dogmatikai elem általában egymással összefonódva jelentkezett. Mind az Augsburgi Vallásbékében, mind az Erdélyi országgyűlési articulusokban kiemelt jelentőségű volt a „régis és az új vallások” békés egymás mellett élésére irányuló szabályozás. A szabályozás mindig tiltó normák formájában nyert megfogalmazást. Általában a „nem sérteni, nem zavarni, nem fenyegetni, nem üldözni, javakat nem károsítani” kifejezések szerepeltek a normaszövegekben. A „nem sérteni” vonatkozásában figyelemre méltó ellentét, hogy amíg az Augsburgi vallásbékében a „régis vallás” híveit szólítják fel arra, hogy ne bántsák az „új vallás” követőit, addig az erdélyi articulusokban fordított a szabályozás: itt az szerepel, hogy „az új hit követői ne bántsák a régis vallás követőit”. Ez a jogpolitikai ellentét sokat elárul az egyes országok társadalmában uralkodó vallási erőviszonyokról. A „nem bántani, nem sérteni,

⁵² SZILÁGYI i. m. 20–23.

⁵³ CSIZMADIA i. m. 631.

nem üldözni” tilalmak egy másik szempontból külön figyelmet érdemelnek. Ezek a kölcsönös toleranciára intő tilalmak, amelyeket a jogalkotó nem-tevés, tilalom, passzív magatartás formájában szabályoz, már elvetették a későbbi alapjogi gondolkodás azon magvait, amelyek a kapcsolat megszűnésében csúcsoadnak ki napjainkban. A tilalmazó, passzív magatartás a gyakorlatban értelemszerűen azt jelenti, hogy ne közelíts hozzá, ne legyen vele kapcsolat, akkor biztos nem „bántod”. Ezt csak tetőzte a kantiánus filozófiának a maximum össze-nem ütközéséről szóló tantétele. Az alapjogi gondolkodásnak azt a hiányát, amely az egyének (és közösségek) közötti kapcsolat lassankénti megszűnésében tapasztalható, a vallásszabadság kezdetben jóindulatú, toleranciát célzó tiltó szabályozásai alapozták meg, ha csak közvetve is. A korabeli erdélyi társadalom viszont szemléletes és tanulságos példája annak, hogy a nemzeti érdekközösségek kapcsolatorientáltsága hogyan képes felülírni, egyensúlyban tartani azokat a szakadozó kapcsolattrendszereket, amelyeket a vallási toleranciára irányuló szabályozás más társadalmakban veszélybe sodort. Erdélyben a három nemzet uniója kifejezetten az egymást segítő kapcsolat erősítése érdekében jött létre, erősített meg többször is, és maradt fenn 1848-ig. Erdély tehát a különböző közösségek közötti kapcsolat fenntartásával tudta magát nagyra tenni. Az alapjogi gondolkodás társadalmi vetületét tekintve tehát nem irányulhat a kapcsolat nélküli individualizmusra, hanem vissza kell térnie a kapcsolatorientált személyközpontúságra.

A vívmányok másik csoportját képezik azok a vívmányok, amelyek a vallásszabadság saját dogmatikai rendszerén túlmutatva más – később katalóguselemmé vált – jogi jelenségekre utalnak. Közülük az első a tulajdonjog. Amíg Németországban az Augsburgi Vallásbéke normaszövege a felekezetek egymás közötti viszonyaira bízta az egyházi ingatlanok tulajdonjogának átháramlását, és csak szubszidiárius jelleggel utalja birodalmi hatáskörbe a tulajdonosi jogok gyakorlását, addig Erdélyben 1556–57-ben erős állami befolyással találkozunk. Ennek magyarázata a tulajdon jogintézményének eltérő koncepciója. Amíg ugyanis a német tulajdonjog-fogalom egy magánjogias szemléletből táplálkozott, addig a székely-magyar tulajdonjogi koncepció alapjaiban közjogias jellegű volt. Ez a közjogias tulajdonjogi koncepció a székely és magyar jogi gondolkodásban – ugyan eltérő alapokból táplálkozva – párhuzamosan jelen volt. A székelység körében a székely közbirtokosságok gyakorolták a tulajdonosi jogokat. A magyarság körében a tulajdonjog gyakorlója maga a Szentkorona volt. Relevanciája volt annak, hogy az adománybirtok absztraktíve visszazár-e a Koronára vagy sem. A hatalomnak tehát mind a magyarságnál, mind a székelységnél komoly befolyása volt a tulajdonjogra. A székely és a magyar

tulajdonjogi koncepciót az 1550-es években azért kell már együtt emlegetnünk, mert Werbőczy Hármaskönyve a XVI. században már hatást gyakorol az erdélyi jogra is. Magyar és történetileg tipikusan székely elemek egymással párhuzamosan léteznek. Ez a jogtörténeti alap adott alapot arra, hogy 1556-ban – praktikus okokból – éppen a kolozsmonostori bencés apátság vagyont és javadalmait vonják el a frissen visszatért Izabella Királyné udvartartása költségeinek finanszírozására. Erdély önálló államkénti létezését egyébként is a protestantizmus aránytalan túlsúlya jellemzi, így egyfajta pragmatikus logikus megoldásról tanúskodik, hogy éppen a korábban katolikus kézben lévő vagyont vonja magához a protestáns szellemiségű, ezt a felekezetet pártoló állami vezetés. Ha az erdélyi és a magyar jogi kultúrában ismert közjogias tulajdonjogi szemléletet vesszük alapul, akkor az egyházi tulajdon állam által történő „elvonása, szekularizálása” nem minősül jogsértő magatartásnak, és saját jogi kultúrájába beilleszkedvén, önmagában nem is szolgálna negatív tanulságot a későbbi alapjogi gondolkodás számára. A politikai kontextus azonban árnyalja a képet. Az erőteljes és több irányú protestáns előretörés, Erdély kialakulatlan közjogi struktúrája, a katolikus egyház közjogi és politikai súlyának meggyengülése, valamint az, hogy a protestáns felekezetek az évszázadok óta létező, készen kapott katolikus vagyont rárakozták a kezükre, az aránytalanságot szemlélteti. A katolikus egyház javainak szekularizálása, az elnéptelentett kolostorok protestáns iskolákká alakítása, a katolikus papok 1566-os elűzése, a gyulafehérvári és a váradi püspökség betöltetlensége nyilván a politikai, és az ebből eredő vallási kiegyensúlyozatlanság által okozott jogsértéseket alapoztak meg a katolicizmus ellen. E jogsértések jelentős része a tulajdon elvonásában nyilvánult meg. A tulajdon elvonás nemcsak önmagában jogsértő, hanem a kollektív vallásgyakorlás biztosíthatóságával is összefügg. Hiába deklarálja az egyik articulus, hogy az új felekezet követői ne bántsák a régieket, ha a régi felekezet tulajdonjogának elvonását kimondó másik articulus hatása a kollektív vallásgyakorlás kivitelezhetőségét zárja ki. Ha egy felekezettől akár az államhatalom, akár egy másik felekezet elvonja, iskoláját, birtokát, könyvtárát, javadalmait, akkor az a felekezet követőinek szolgálatát sem lesz képes ellátni, tehát a kollektív vallásgyakorlás is sérelmet szenved.

E körben érdemes megjegyezni azt is, hogy a protestáns felekezetek – ugyan kisebb mértékben – de egymás tulajdonjogának elvonását is megtették. Példa erre Dávid Ferenc felekezetváltással együttjáró nyomdaelvonása. Amíg Dávid Ferenc a kálvinista hit követőjének vallotta magát, addig a kolozsvári nyomda a kálvini egyház tulajdonában állt, ami után viszont Dávid Ferenc unitárius hitre tért, a nyomda az unitárius egyház hittételeinek terjesztését szolgálta.

5. Az 1568-as vallásszabadságnak táptalajul szolgáló keresztény jogi kultúra bemutatása

A reformáció készen találta Erdélyt.⁵⁴ A három nemzet uniója, továbbá a magyarországi katolikus egyház Szent Istvántól eredeztetett autonómiája mind kánonjogi, mint szekularizált közjogi értelemben megalapozták, megteremtették és kiteljesítették azt a plurális, identitásközpontú, ugyanakkor a mellette élő más nemzet kultúráját tiszteletben tartó és azt védelmező⁵⁵ jogi kultúrát, amelyet éppen a Német-Római Császárságban éppen a lutheri – és később a kálvini reformáció hozott magával – a toleráns normaszövegek ellenére is – nem kevés áldozatot követelve. Erdélyben mind a politikai, mind az egyházi, egyházfinanszírozási autonómia a három nemzet számára mély történelmi gyökerekből táplálkozva adott volt⁵⁶ ahhoz, hogy a protestáns reformtanítások egyházpolitikai, egyházszerkezési és egyházfinanszírozási szemlélete megtelepedhessen ennek alapjain. Erdélyben tehát azok az újítások, amelyeket Nyugat-Európában a reformáció hozott magával, és amelyek előkészítették a polgári társadalmak kialakulását, Erdélyben már a három nemzet törzseinek letelepedésekor léteztek.⁵⁷

Erdélybe a reformtanítások egy időben szivárogtak be a kereskedelem és a fiatal, külföldön tanuló egyetemű ifjúságnak, továbbá Honterusnak, és Blandrata Györgynek köszönhetően.⁵⁸

A magyarság és a székelység eleinte negatívan fogadta a lutheránus tanokat, mert „német vallás”-ként tekintett rá. A magyarság és a székelység körében – már csak a Szent Istvántól eredeztetett egyházi autonómiának köszönhetően⁵⁹ is – hiányoztak azok az évszázados Róma-ellenes eszmék, amelyek Németföldön a reformtanítás szálláscsinálói lettek.

A három nemzet uniójának társadalmi és politikai berendezkedése ugyanis nemcsak plurális, hanem a törzsi gyökerek egyszerre kölcsönöznek vérségi-

⁵⁴ ENDES i. m. 132–133.

⁵⁵ ENDES i. m. 30–32. Ld. még P. SZABÓ Béla: Az erdélyi szászok arany szabadságlevele (1224.) és annak hatása a közösség hetedfélszázados történetére. In: MEZEY (szerk.) i. m. 196., 199., 200. és 203. Ld. még: DEÉR i. m.

⁵⁶ ENDES i. m. 133.

⁵⁷ Ld. bővebben ENDES i. m. Ld. még SZÁDECZKY KARDOSS Lajos: *A székely nemzet története és annak alkotmánya*. Budapest, Hargita váralja, 1927.

⁵⁸ ENDES i. m. 136–139.

⁵⁹ SZÁNTÓ i. m. 95. Ld. még: ENDES i. m. 119–120., 130.

származási, és ezzel párhuzamosan politikai identitást⁶⁰ a három nemzetnek. Az utóbbi, a politikai identitás a vérségi, származási identitást nemesíti egy sic[„föderatív”],⁶¹ immár nemzetiségi állammá. Az 1568-as articulus pedig ennek a vérségi, politikai, nemzetiségi identitásösszességnek ad egy további vallási identitásraéteget.

Ez a rétegzett⁶² identitás, és a benne kibontakozó és hitelesen működő identitásközpontú szemlélet teremtette meg azt a jogi kultúrát, amely a négy vallás által hozzáadott identitástöbbletet a jogi kultúra egyedülálló értékévé tudta emelni.

6. Jogkorlátozások az 1568-as articulusban, annak szellemiségében, összehasonlító szempontból

Az 1568-as tordai határozat tehát saját plurális és többszörösen identitásközpontú jogi kultúrájának mély történelmi gyökereiből táplálkozott, eredetében független az azonos tárgyú, az euro-atlanti társadalmakban keletkezett dokumentumoktól, mégis, mint egy jogalkotási folyamat eredménye, számos olyan elemet tartalmaz, amely a vallásszabadságot szabályozó jogforrásokban megjelenik, és a szabad vallásgyakorláshoz való jog jogdogmatikai rendszerének részévé vált. A tordai articulus külön értéke, hogy ezeket a dogmatikai elemeket számszakilag kiterjesztve, négy vallás vonatkozásában tartalmazza, a vallásokat egy huszonhárom évet felölelő rövid időintervallumban egyenjogúsítja, az elismerés szinte egyidejűleg történik meg.

További sajátossága a határozatnak, hogy amíg pl. az augsburgi vallásbékét, vagy különösen a nantes-i edictumot formálisan a szuverén alkotja meg – és ezáltal kizárólag a szuverén biztosít jogokat az alárendelteknek –, addig a tordai határozatot a király „országával közönséggel” hozza meg. A határozat tehát nemcsak a társadalom jogi kultúrájára, identitására épít, hanem materiális alkotmányosságban biztosít autonóm jogosultságokat a közösségek, és a közösségeken keresztül a személyek számára.

Fontos továbbá a határozat szövegében a „minden helyökön” szófordulata, amely a fent említett német és francia közjogi dokumentumokhoz képest

⁶⁰ ENDES i. m. 17–32.

⁶¹ Uo. 24–32.

⁶² H. SZILÁGYI István (szerk.): *Társadalmi jogi kutatások. Előadások a jogszociológia és a jogi antropológia köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 27–28. és 31.

jóval megengedőbb jogpolitikai célkitűzésről tanúskodik. Amíg ugyanis az Augsburgi Vallásbékében elvi szinten „tanyákon, udvarházakban, szabad városokban, kastélyokban, várakban stb.” engedélyezett volt általában a két vallás szabad megélése: (hitterjesztés, liturgikus szokások stb.) addig a „cuis regio [...]” elv – vagy legalábbis ennek homogén közösségeket teremtő utóhatása – a vallások megélésének helyét a gyakorlatban korlátozta. A nantes-i edictum pedig erősen centralizált jogalkotói szándéktól vezérelve, közigazgatási egységenként mindössze kettő helyszínt engedélyezett a hugenották számára. E két előbbi szabályozási modellhez képest jóval szélesebb teret enged – „az prédikátorok”-ról lévén szó – az ún. egyéni vallásgyakorláson belül, „minden helyökön”, de kizárólag a prédikátorok számára. A prédikátor tehát, mint személy, bárhol szabadon hirdetheti az „evangéliomot”. Az – egyébként a szubjektivizmus és a szabad sugalmazás által legitimált – hirdetésnek, prédikálásnak a hívek általi befogadása szintén az érintett közösség egészére szabadon van rábízva, de a befogadással kapcsolatos döntés már ismét kollektív szinten történik. Az egyéni vallásgyakorlás tehát csak az igehirdetés részterületén, és kizárólag a prédikátorok részére van fenntartva, a vallás hívőként történő megélése viszont csak kollektív szinten képzelhető el. A szabad – elvileg nem helyhez kötött igehirdetést – pedig a gyakorlatban több országgyűlési articulus is korlátozta azzal a megfogalmazással, hogy a közösség diszkrécionális döntési jogkörébe utalta annak szabadságát, hogy az adott prédikátor által hirdetett tanítást befogadja-e, vagy sem. Ha összességében tekintünk tehát a folyamatra – és a fenti kronológia részletezése ezért is volt fontos – akkor láthatjuk, hogy a felekezeti hovartartozás szabad megválasztása csupán a közösségek (nemzetiségek) számára, mint felnagyított egyének számára volt engedélyezett. A prédikátorok szabad igehirdetését a közösségek felekezetválasztási szabadsága, és ennek megfelelőjeként a prédikátor elmozdíthatóságának lehetősége, megengedettsége korlátozta. Ahonnan a prédikátort elmozdították, elűzték, ott értelemszerűen nem is hirdethette az általa vallott vallási nézeteket, tehát a prédikátorok vonatkozásában is – ha csak közvetett eszközökkel is – érvényesült a tanok hirdetésének helyhez kötöttsége a gyakorlatban, még akkor is, ha az igehirdetés helyszínének elhagyása – már csak az elmozdíthatóság lehetőségéből következően is – kivitelezhető volt.

Kérdésként merül fel, hogy a szabad költözködés joga, amely az egymásközt egyenjogú székely és magyar nemesek, valamint a szász városi polgárok vonatkozásában évszázados írott jogi normák által megengedett lehetőség volt, alkalmas volt-e a hívők számára az egyéni vallásgyakorlás hiányának orvoslására. Vagy az egyes közösségek annyira ragaszkodtak saját kiforrott identitásukhoz, hogy ez a probléma fel sem merült, mint pl. a szász nemzet esetében, akik testü-

letileg csatlakoztak az ágostai hithez, és még a Brassó környéki hét magyar falu is a szász nemzethez fűződő jogi kapcsolatára tekintettel szintén luteránus lett.

További kérdésként merül fel, hogy hogyan alakult a székely és a magyar jobbágyság helyzete, ha volt egyáltalán ilyen?

Az oláh nemzetről elmondható, hogy ez a közösség – adófizetési kötelezettségének megtagadása miatt – mind nemzetiségi, mind vallási szempontból – legalábbis közösségi szinten – kívül esett a három nemzet unióján – amelynek csirái 1224 és 1437-38 óta léteznek – és a négy vallás elismerését tartalmazó – szóban forgó – tordai határozat szabályozási körén is.

A határozat legrészletesebben szabályozott része a vallási meggyőződés miatti üldöztetés tilalmáról szól. Ha tehát a közösség nem akarja befogadni egy prédikátor tanítását, akkor ebben az esetben sem közösség, sem a prédikátor egymást nem kényszerítheti. Ugyanez a tilalom érvényes – különösen a szászoknál választott – szuperintendensekre, mint hatalmat gyakorló tisztségviselőkre. A vallási meggyőződéssel összefüggő kényszerítés, fenyegetés, fogság, kiköltöztetés egyébként általános személyi hatállyal tiltott volt.

A határozat nem ad iránymutatást egyházfinanszírozási kérdésekben sem, jöllehet, a korábbi forrásokban több határozat olvasható. Ilyen pl. protestáns iskoláknak évente tételesen megállapított hozzájárulás összegeit tartalmazó határozat vagy történeti leírás.

Az egyházak működési költségeinek előteremtése egyébként az erdélyi és a magyar évszázados jogszokáshoz illeszkedik. A magyar egyház autonómiája Szent Istvántól ered, aki – többek között – főkegyúri jogot is gyakorolt, amely a birtokadományozásra is kiterjedt. Ugyanez volt elmondható a vármegyei nemességről, amely a plébániák főkegyura volt. Ebbe az intézményrendszerbe tagozódtak be a szász városok és a székely székek is. A katolikus székelyeknél és a luteránus szászoknál már a reformációt megelőzően is meghonosodott a községi vagyon, így a községek templomának működtetését ebből teremtették elő.

A szász nemzeti egyház még a reformáció előtt teljes pénzügyi autonómiát élvezett, papjait is választhatta, és a tizedet is csak saját papjának és a saját szebeni prépostjának volt köteles megfizetni.

Az 1545–1568 közötti időszakban nem találkozunk olyan szabályozással, amely az egyes felekezetek tulajdonát képező ingatlanokat, templomok, iskolák, földbirtokok, nyomdák tulajdonjogának elvonását akár az állam, akár más felekezet részéről megtiltáná. E hiányosságra példa többek között, hogy 1556-ban a hazatérő Izabella királyné a kolozsmonostori Bencés Apátság jövedelmét a királyi udvartartás költségeinek fedezésére foglalta le. Az egyes felekezetek tulajdonának önkényes elvonására példa 1567-ben a helvét hitűből unitáriussá

lett Dávid Ferencnek azon intézkedése, hogy a korábban a református egyház nyomdáját az unitárius felekezetnek foglalta le.

Összességében elmondható, hogy az 1568-as, négy vallás – elvileg szabad gyakorlása minden jelentős érdeme és újítása mellett – napjaink mércéjével mérve – nem volt kiegyenlített. A kiegyenlítetlenség körében elsődlegesen a négy – később – ún. bevett vallás, és a három ún. nem-bevett vallás közti különbségtétel említendő meg. Ez a különbségtétel a nem-bevett vallások számára a politikai jogok gyakorlásának és a kollektív vallásgyakorlás jogának csorbulásával járt együtt. A bevett és nem-bevett vallások teljes emancipációjára 1848-ig várni kellett. A kiegyenlítetlenség másik leképeződése a Római Katolikus Egyházat ért hátrányokban és az unitárius felekezet háttérbe szorulásában keresendő. Ezekkel a kérdésekkel egy másik szemelvény foglalkozik. Fontos továbbá, hogy más későbbi alapjogi katalóguselemek – mint a tulajdonjog – érvényesülése a kollektív vallásgyakorlás érvényesülését, vagy annak hiányát is maga után vonta. Az erdélyi modellnél is tetten érhető az alapvető jogok paradoxonja, vagyis az a jelenség, hogy egy jogosultság korlátozás nélkül nem érvényesülhet.

7. Összegzés

A tanulmány elején néhány kérdésre kerestük a választ Erdély vallásszabadsáért folytatott küzdelmének első fázisának bemutatásán keresztül. Az első kérdés arra irányult, hogy az alapvető jogi gondolkodás valóban az abszolutizmus elleni orvosság-e, ahogy ezt elsősorban a francia modell sugallja. Válaszként egyfelől utalok arra a többször leszögezett tételre, hogy Erdély térsége történelme során folyamatosan több kultúra egymás mellett élésének színhelye volt. Másfelől Magyarország három részre szakadása után Erdély szerződéses státuszba került a Portával, a Habsburg Birodalom pedig még egy évszázadig nem tudta abszolutisztikus befolyását kiterjeszteni rá, a Magyar Királysággal való közjogi kapcsolata pedig megszűnt. Erdély tehát egy plurális hagyományokkal magára maradt társadalmat és kultúrát alkotott, amely rákényszerült, hogy önmagát saját fennmaradása, és a magyarság vívmányainak átmentése érdekében megszervezze. Erdélyre tehát a nagybirodalmakra jellemző abszolutizmus nem volt képes kifejteni hatását, a plurális hagyományok és vívmányok pedig a közjogi vákuum ellenére tovább éltek és működtek, a XVI. század közepén terjedő hitújítások pedig erőteljes hatást gyakoroltak e vívmányokra és hagyományokra. E plurális kultúra tehát önmaga megszervezése és fennmaradása érdekében a pluralizmusnak egy újabb rétegének – nevezetesen a

vallási pluralizmusnak – engedett teret, az abszolutizmus hatását nélkülözve, forradalom nélkül, saját hagyományaira, korábbi vívmányaira építve, azokat továbbfejlesztve, gazdagítva.

Arra a kérdésre, hogy a vallási és nemzeti identitás őrzése és ápolása szakadáshoz vezet-e, az alábbi válasz adható. Erdélyt a népvándorlás korától kezdve különböző törzsek és törzsek szövetségei népesítették be, amelyek a törzsi, vérségi kötődés mellett ismerték a különböző törzseket politikai szövetségbe tömörítő politikai természetű kooperációt is. Ez a kooperáció azonban nyitott volt új törzsek csatlakozására és régi törzsek elvándorlására is. A honfoglaláskori és az államalapításkori magyarság is ismerte ezt a szemléletet, és – a korábban említett okokból – az erdélyi térség népeit meghagyta e sajátos kulturális és társadalmi szemléletben. A szászok érkezése pedig ugyanezt a társadalmi berendezkedést gazdagította, a magyar királyok céltudatos védelmi intézkedései által kísérve. A székely, a magyar és a szász nemzetet ez az egységesen plurális, és a pluralizmust védelmező szemlélet kovácsolta egybe. A három nemzetnek a XVI. századra már kialakult és kétszeresen megerősített uniója tehát éppen plurális jogosultságaik tudatában képezhetett működőképes alakulatot, amely Erdély alkotmányosságának egységét, és működésének biztos alapját megteremtette. A három nemzet plurális uniója tehát egybe kovácsolt, kohéziót és alkotmányosságot teremtett. Ezen felül plurális egységben juttatott a közösségek számára olyan jogi normákat, amelyek betartásához évszázados identitástudat fűzte a közösségek tagjait. Ezt az identitástudatot gazdagította a vallási pluralizmus, amelyet a nemzetek uniója által megvalósított egység tartott egyensúlyban. A szakadás kérdése tehát fel sem merült.

Az alapjogi gondolkodás önmagáért való, vagy társadalmi célokat szolgáló rendeltetésével kapcsolatban az alábbi válasz adható. A székely és magyar törzsek plurális együttélését a közös föld védelme, a védelmi és politikai szövetség motiválta. A szászok védelmét, és a királyság vendégeiként való kezelését a szász nemzet katonai és kereskedelmi ereje, adózási értéke tette szükségessé. Az adott korban a politikai szövetségképzési képesség, a katonai védelem képessége, az adózási és kereskedelmi értékteremtés az államélet számára létszükséglet volt. Ennek fejében az államhatalom meghagyta az értékteremtő közösségek identitását, szokásait és szokásjogát, vagyis kimondatlanul is autonóm jogosultságokat engedélyezett, biztosított számukra. Az identitás, a saját (jog)szokások engedélyezése tehát egyfajta fizetség volt a katonai, gazdasági, politikai értékteremtés fejében. A Magyar Királyság tehát, mint központi államhatalom az államélet szempontjából létfontosságú érdekek érvényesülése érdekében tiszteletben tartotta az értéket teremtő közösségek nemzeti identitását és ugyan-

ezen identitás által éltetett (jog)szokásait. A magyar központi államhatalom tehát az identitások biztosításával nem kegyet gyakorolt, hanem pragmatikus értékteremtést jutalmazott meg. Így tudott kialakulni a magyar királyság befogadó, felszívó erejének égisze alatt az a hiteles alapjogi gondolkodás, amely az értékteremtő közösségek számára identitás-orientált autonóm kulturális működést biztosított, és ez az autonómia maradt meg az erdélyi térségben, és ez teremtette meg az Erdélyi Fejedelemség alulról önmagát megszervezni képes, alkotmányos alapjait, és ez szolgált a négy vallás egyenjogú egymás mellett élésének táptalajával is. Az egy magasabb ösztársadalmi célnak alárendelt alapjogi gondolkodás tehát képes egy jólprosperáló állam alapjait megvetni.

Válasz a keresztény kultúra védelmével kapcsolatos kérdésre. A keresztény kultúra szélesebb fogalom,⁶³ mint maga a keresztény vallás/vallások. Nemcsak a teológiai értelemben vett vallásosságot foglalja magában, hanem mindazt az irodalmi, művészeti, lelkeségi, filozófiai és államszervezési vívmányok összességét, amelyek a keresztény vallási irányzatok alapján bontakoztak és teljesedtek ki évszázadok alatt. A keresztény kultúra a keresztény vallások értékein túlmenően további – nem csak vallási – hozzáadott értékeket teremt és képvisel. A plurális keresztény kultúra egy államszervezeten belüli működése a maga korában Erdélyben mutatkozott meg először. A szász közösség a nemzeti és vallási öntudat párhuzamos létezésének értékét vonultatta fel. A kálvinisták és az unitáriusok – ugyan eltérő mértékben és súllyal – a pragmatikus szabályok szerint rendezett egyéni és közösségi élet értékét teremtették meg. A kálvinizmus emellett különösen a XVII. században hozzájárult az immár virágkorát élő Erdélyi Fejedelemség nemzetközi kapcsolatainak prosperálásához.⁶⁴ A székely katolicizmus a háttérbe szorulás nehézségein való felülemelkedést, az újrakezdés képességét, a hagyományokhoz hű, ám a megváltozott körülményekhez alkalmazkodni képes folyamatos megújulás és szívóskitartás képességét adta a keresztény kultúrának. A mindenkori erdélyi fejedelem pedig a keresztény szuverén archetípusát testesítette meg, amikor trónra lépésekor a vele szemben támasztott⁶⁵ fejedelmválasztási *conditio*k fontos részét képező vallási kérdések elfogadását minden alkalommal megerősítette.

Az erdélyi plurális keresztény kultúra legfontosabb tanulsága a modernitás számára éppen az a jellemvonása, amely napjaink – francia típusú – alapjogi

⁶³ SCHANDA Balázs: Magyarország keresztény kultúrájáról. *Pázmány Law Working Papers*, 2008. 08.

⁶⁴ FAZAKAS i. m. 125–128., 130–132.

⁶⁵ VERESS Emőd: Fejedelmválasztási feltételek Erdélyben – jogtörténeti megjegyzések az uralkodói hatalom korlátozásáról. In: MEZEY (szerk.) 241–264.

gondolkodásának mércéjével mérve az egyéni szabad vallásgyakorlás akadályozásaként minősítendő. Ez a jellemvonás a korabeli vallásgyakorlás közösségi jellegében rejlik, amely az egyéni vallásgyakorlás szabadságát helyezi előtérbe. A XVI. századi Erdélyben ugyanakkor a kollektív vallásgyakorlás elsődlegessége – már csak a közjogias jogszemlélet miatt is – kiemelt volt. A felekezet szabad megválasztásának joga – mint már említettük – a közösségek, nemzetiségek, falvak, városok, vidékek jogosultsága volt. Ennek oka szintén a közösségeken belüli összetartó erőben, kohézióban és a közösségek identitástudatának erejében keresendő. Ezzel szemben napjainkban a hagyományos közösségek felbomlottsága hozzájárul a keresztény gyökerű kultúrának az egyes emberek tudatában való elsekélyesedéséhez. A hagyományos közösségek felbomlása, térbeli eltávolodása, többek között a vallási identitás fennmaradását veszélyezteti. Paradox módon a XVI. századi Erdélyben mind az államélet prosperálását, mind a vallásszabadság kibontakozását éppen az a közösségi szemlélet biztosította, amely a kantianus alapú, francia alapokon nyugvó, ún. „modern” emberi jogi gondolkodás mércéjével mérve az egyéni szabad vallásgyakorlás megsértésének minősül. Ugyan ez a jelenség napjaink individualista jogi gondolkodásában nem elfogadott. Annak a keresztény identitástudatnak, amely a keresztény kultúrát ébren tartja, éppen a hagyományos vallási közösségekben megtapasztható identitástudat a legalapvetőbb mozgatója.

A XVI. századi Erdély léte állami, nemzetiségi, vallási működése tehát számtalan fontos tanulságot hordoz magában az alapjogi gondolkodás és a keresztény kultúra vonatkozásában napjaink embere számára. Állandósult plurális hagyományait, a nemzetek kooperációját felhasználva – a kor új kihívásaihoz alkalmazkodva – létrehozta a négy vallás szabadsága köré csoportosuló alapjogi gondolkodását, s mindezekre építve önmagán jóval túlmutató értékeket teremtett. Nevezetesen kiteljesítette az Erdélyi Fejedelemség geopolitikai fénykorát, kiteljesített egy plurális keresztény kulturális állammodell.

A KÖZBESZERZÉSI TANÁCSADÁS ÉS A RÁ VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS RÖVID TÖRTÉNETE

VÉN Gergely*

1. Bevezetés

A jogot, joganyagot többféleképpen lehet felosztani és csoportosítani. A jog egyik ilyen felosztása nyomán szokás beszélni anyagi és alaki avagy eljárási jogokról. Felületesen fogalmazva azt mondhatjuk, hogy az anyagi jog mondja, határozza meg azt, hogy ‘mit’, az eljárásjog pedig azt, hogy ‘hogyan’. A polgári anyagi jog meghatározza a polgári jogi szabályok tartalmát, a jogviszonyt magát, azaz a ‘mit’, a polgári eljárásjog pedig e jognak a jogvitákban, a bíróság előtti érvényesítésének rendjét, a ‘hogyan’. Az egyes közigazgatási ágazati anyagi jogszabályok határozzák meg azt, hogy az adott közigazgatási jogterület szabályai mire vonatkoznak (‘mit’), a közigazgatási eljárásjog pedig azt, hogy a közigazgatási szerveknek ‘hogyan’ kell eljárniuk, és így tovább.

Csakhogy ez mégis félrevezető abból a szempontból, hogy még az eljárásjogi szabályok ismerete sem elegendő ahhoz, hogy tisztában legyünk azzal, hogy amikor olyan helyzetbe kerülünk, hogy polgári anyagi jogi ügyben bírósághoz fordulunk, mitévők legyünk. Még az eljárásjogi szabályok ismerete sem vértéz fel minket azzal a tudással, hogy igazából tudjuk azt, hogy azok az emberek, akik személyükben végzik az adott eljárásjogi cselekményeket, ügyfelek, peres felek, bírók, ügyészek, ügyvédek, ügyintézők, ügykezelők, azokat ténylegesen hogyan csinálják. Így aztán egy ügyvédjelöltnek például három évig tartó gyakorlati időt, majd egy jogi szakvizsga sikeres teljesítését írják elő a jogszabályok ahhoz, hogy teljes jogú ügyvéd lehessen, holott az egyetemről elvileg úgy tá-

* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem.

vozott, hogy korábban szigorlatot vagy államvizsgát tett különböző eljárásjogi tárgyakkól.

Nem kivétel ez alól a közbeszerzési jog sem. A közbeszerzési eljárás, mint ez a kifejezés önmagában is elárulja, alapvetően eljárási jogi szabályokat tartalmaz, függetlenül attól, hogy a közbeszerzési törvények és a közbeszerzési jog, mint jogterület jogrendszerbeli besorolása problémás, a köz- és a magánjog határterületén található. Bár a közbeszerzési jogszabályok nagy terjedelemben sorolják a közbeszerzés lefolytatására köteles szervezetek feladatait, és a jogszabályok bárki számára ingyenesen hozzáférhetők, megismerhetők, még jogvégzett emberek számára is nehézséget okoz ezek tényleges alkalmazása. A közbeszerzési törvényt olvasva például olyan megállapításra juthatunk, hogy ‘igen, akkor most bele kellene kezdenem egy közbeszerzési eljárás lefolytatásába, és alkalmaznom kellene ezeket az eljárási szabályokat; de mégis, hogyan?’. Így tehát megjelentek olyan személyek, akiknek a hivatásukká vált a közbeszerzési eljárások lefolytatása, ők lettek a közbeszerzési tanácsadók. Az ő evolúciójukat és a rájuk vonatkozó jogi szabályozás fejlődését kívánja áttekinteni ez az írás. Ennek létrehozásában nagy segítségemre szolgált az a körülmény, hogy én magam is évekig foglalkoztam közbeszerzési tanácsadással.

2. A közbeszerzések előtt

Természetesen voltak bizonyos – akár egészen régi – előzményei is a közbeszerzési jognak. A törvényszékek és járásbíróóságok irodai és felszerelési szükségleteinek fedezéséről, valamint az e célra rendelt iroda-átalány kezeléséről szóló 54.001/1895. (XII. 16.) IM rendelet szabályozta a törvényszékek és járásbíróóságok bútorbizterzéseit, az ítéltáblák bútorbizterzéseinek szabályozásáról, az ítéltáblái iroda-átalány fedezéséről és kezeléséről szóló 12.763/1891. (IV. 4.) IM rendelet szabályozta az ítéltáblák bútorbizterzéseit, illetve az ügyészségre és a telekkönyvi bejegyzést végző hatóságok számára is hasonló előírások álltak rendelkezésre. A bíróságok esetén az adott bíróság elnöke volt személyében felelős a bútorbizterzésért.¹ Egyébként a beosztottjai látták el személyesen a szükséges feladatokat: kiválasztani a bútorkereskedőt, tárgyalni vele az árról, megkötni vele a szerződést, felügyelni a szerződés teljesítését.

A közbeszerzések előképei között különösen nagy súllyal említendő meg az egymást követő Közszállítási Szabályzatok, azaz a Közszállítási Szabályzatról

¹ MÁRKUS Dezső (szerk): *Magyar Jogi Lexikon*. IV. k. Budapest, Pallas, 1899. 335–336.

szóló 121.000/1929. (VII. 10.) KM rendelet és a közszállításokról és az ezt felváltó, a hazai beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. (VII. 14.) KM rendelet, valamint a Közszállítási Szabályrendelettről szóló 88.500/1929. (IX. 3.) BM rendelet. Ezek a mai értelemben vett közbeszerzési jogszabályoknak minősülhetnének. Azonban ezek a jogszabályok minden fejlettségük és korukat megelőző voltak ellenére sem tartalmaztak rendelkezést arról, hogy kötelező lenne a közszállítások lebonyolításánál kifejezetten a közszállításokban járatos, abban szakértelmet szerzett személyek közreműködése. Az 50.000/1934. (VII. 14.) KM rendelet 9. §-a például kifejezetten a közszállítást megrendelő ajánlatkérő tisztviselőinek hivatali felelősségi körébe utalja a közszállítás megfelelő lefolytatását. Ezzel egyúttal valószínűsíti, hogy külső szakértő bevonása nem fordulhatott elő. Az 50.000/1934. (VII. 14.) KM rendelet 43. § (2) bekezdése továbbá – bizonyos értékhatár fölött – elrendelte úgynevezett szakbizottságok megalakítását, ám ezek csak a közszállítás szakmai tárgya szerinti és pénzügyi szakértelemmel rendelkező személyek bevonását írták elő, a jogszabály itt sem követeli meg magának a közszállításnak, mint egy sajátos eljárásnak a specializált ismeretét.

A második világháborút követően aztán az új, államszocialista államberendezkedés tervgazdaságként működött, a közszféra szervezeteinek szükségleteit a tervutasítások útján elégítették ki, tehát a közszállítás vagy a közbeszerzés ajánlatkérés, majd tárgyalások, az ajánlatok versenyeztetése útján fel sem merülhetett. Hiányzott egyúttal a közbeszerzési eljárások másik, ajánlattevői oldala is, hiszen nem voltak piaci szereplők sem, akik ajánlatot tehettek volna, hiszen – legalábbis legalísan működő – piac sem volt. Ezek a körülmények értelemszerűen azt eredményezték, hogy közbeszerzések, illetve a rájuk vonatkozó piaci igény hiányában közbeszerzési szakértelemmel rendelkező személyek sem voltak. Végeredményben tehát a Közszállítási Szabályzatokban kicsücsösödő egykori hagyomány évtizedekre elveszett, és hasonló jellegű jogi szabályozás csak az erre vonatkozó igénnyel együtt, évtizedekkel később jelent meg újra.

3. A közbeszerzések előzményei: a versenytárgyalás

Ahhoz, hogy a közbeszerzési tanácsadás, mint tevékenység egyáltalán létezzen, két feltételnek kell fennállnia: először is, legyen olyan dolog, hogy közbeszerzés, másodsor pedig a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás bonyolultságának el kell érnie egy olyan fokot, amely például egy átlagos, jogász végzettséggel

rendelkező személy ismereteit meghaladja. Röviden tehát ebben a részben a közbeszerzési jog magyarországi (újra) kialakulásának mérföldköveit tekintem át.

A szigorú tervgazdálkodási elveket már jóval a rendszerváltás előtt kezdte áttörni a gazdasági realitás. A gazdálkodó szervezetek szállítási és vállalkozási szerződéseiről szóló 7/1978. (II. 1.) MT rendelet 2. § (2) bekezdése már 1978. március 1-től lehetővé tette azt, hogy a hatálya alá tartozó ajánlatérőként fellépő szereplők – úgymint az állami vállalatok, a trösztök, az egyéb állami gazdálkodó szervek, a szövetkezetek, a szövetkezeti vállalatok, ezek jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulásai, a vízgazdálkodási társulatok, valamint a társadalmi szervezeteknek és az egyesületeknek a vállalata, valamint adott esetben az állami költségvetési szervek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek – a szállítási szerződéseik megkötését megelőzően akár több szállítótól ajánlatot kérjenek, és közülük versenytárgyaláson válasszák ki az ajánlatkérő szervezetek, hogy melyikkel kössenek szerződést. Másképpen szólva – egyelőre szigorúan önkéntes alapon – megjelenhetett a vállalkozások közötti verseny, azaz a kapitalizmus.

Ezt egészítette ki a vállalkozással és a szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalásról szóló 14/1982. (IV. 22.) MT rendelet. Ez a jogszabály immár – egyelőre nem különösebben bonyolult formában – eljárási szabályokat is tartalmazott abban a tekintetben, hogy miképpen is kell meghirdetni, majd lefolytatni egy versenytárgyalást. További figyelemre méltó rendelkezés található e jogszabály 12. §-ában, amely felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy az érdekelt miniszterekkel (országos hatáskörű szervek vezetőivel) egyetértésben – abban az esetben, ha az ellenszolgáltatás teljesítése egészben vagy részben az állami költségvetésből történne – határozza meg a vállalkozási és szállítási szerződések azon körét, amelyben versenytárgyalás tartása kötelező. Ez tehát további elmozdulás a tervgazdaságtól a kapitalista államrend, illetve a modern közbeszerzések felé; ahelyett, hogy tiltaná, nemhogy engedélyezi, hanem egyenesen kötelezővé teszi a jogalkotó bizonyos esetekben a versenyt.

Ezután következett a versenytárgyalásról szóló 1987. évi 19. törvényerejű rendelet. Ez a 14/1982. (IV. 22.) MT rendeletnél magasabb jogforrási szinten, és a korábbinál jóval részletesebb módon szabályozta a versenytárgyalásokat, azok lebonyolításának módját. Ez már-már egy sajátos eljárás formáját kezdte öltetni. Ez kiegészült a versenytárgyalás-kiírási kötelezettségről szóló 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelettel. Mindkét jogszabály – az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet és a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet – túlélte a rendszerváltást, és csak az első 'igazi' közbeszerzési törvény helyezi majd őket hatályon kívül. A 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet 1. §-a bizonyos esetekben (költségvetésből

történő finanszírozás és meghatározott értékhatár felett) 1988. szeptember 1-től kezdődően kötelezően elrendelte versenytárgyalások tartását. Ezzel tehát a közszférához tartozó szervezetek részére generálisan kötelezővé vált a versenytárgyalások lefolytatása. Ennek következtében kimondhatjuk, hogy az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet és a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet együttesen *de iure* megszüntették Magyarországon a tervgazdálkodást, illetve tulajdonképpen ezek a rendelkezések vezették be újra Magyarországon a kapitalizmust. Azzal ugyanis, hogy immár a magyar gazdaság akkori legnagyobb alrendszerében, a közszférában is kötelezővé vált a piaci versenyeztetés, a szocialista gazdaság-szervezést teljesen nyíltan mindörökké megszüntették. Másrészt viszont azt is el lehet mondani, hogy az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet szabályai lényegesen egyszerűbbek és kisebb terjedelműek voltak a későbbi közbeszerzési jogszabályokhoz képest. Alkalmazásukra egy 'átlagos' jogász is képes volt, nem volt szükség sajtóságnak, a versenytárgyalásokra vonatkozó szakismeretekre.

4. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény

4.1. Az első közbeszerzési törvény megalkotásának közvetlen előzményei

Magyarország és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulási megállapodás jött létre, melyet az 1994. évi I. törvény hirdetett ki: a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás (a továbbiakban: Európai Megállapodás).

Az Európai Megállapodás 66. cikke lehetővé tette, hogy magyarországi letelepedésű vállalkozások részt vehessenek a közösségi letelepedésű vállalkozásokra vonatkozó szabályok szerint a közösségi beszerzési eljárásokban – azaz az Európai Megállapodás szóhasználata szerinti 'szerződés-odaítélési eljárásban' –, illetve ennek tükörképeként a magyarországi beszerzésekben a magyarországi vállalkozásokkal megegyező szabályok szerint a közösségi letelepedésű vállalkozások is részt vehessenek. Ezzel egyidejűleg az Európai Megállapodás 67. cikke jogharmonizációs kötelezettséget írt elő Magyarország számára, ami értelemszerűen kiterjedt a közbeszerzési eljárások jogi szabályozására is. Az Európai Megállapodás megkötését követően pedig olyan, a közbeszerzési jog fejlődése szempontjából alapvető jelentőségű jogszabályok születtek meg, mint a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárás-

sainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv, az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelv és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv.

Ezen kívül az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretei között 1979-ben hozták létre a Kormányzati Beszerzési Megállapodást (GPA – Agreement on Government Procurement). Magyarország ugyan részese volt mind a Vám- és Kereskedelmi Egyezménynek, mind később a Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO) azonban a Kormányzati Beszerzési Megállapodáshoz sem annak 1979-es megalkotásakor, sem a Kereskedelmi Világszervezethez történő csatlakozáskor nem csatlakozott. A Kormányzati Beszerzési Megállapodás egyébként a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény 4. mellékletét képezte. Magyarországgal ellentétben azonban a Kormányzati Beszerzési Megállapodást az Európai Közösség magára nézve kötelezőnek ismerte el, ezáltal az a közösségi, majd az uniós jog részévé vált. Így amikor Magyarország 2004. május 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz, egyúttal a Kormányzati Beszerzési Megállapodáshoz is csatlakoznia kellett. Ennek következtében, bár a Kormányzati Beszerzési Megállapodáshoz az első közbeszerzési törvény megalkotása idején Magyarország még nem csatlakozott, annak rendelkezéseit az Európai Megállapodásban rögzített jogharmonizációs kötelezettség miatt nem hagyhatta figyelmen kívül.²

Összességében elmondható tehát, hogy az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet és a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet a jogfejlődés és Magyarország európai uniós integrációs törekvései miatt elavultak, nem bizonyultak elégségesnek, és egy valódi közbeszerzési jogi kódex megalkotására van szükség.

4.2. Az első közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény és a közbeszerzési tanácsadás kezdetei

Az első közbeszerzési törvény a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény volt, amelyet 1995. május 26-án hirdettek ki és 1995. november 1-én lépett hatályba. Jóval hosszabb és bonyolultabb volt, mint az elődje, az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet. E törvény megalkotásával egyúttal egy teljesen új jog-

² KENESSEY Réka: A GPA, vagyis a Kormányzati Beszerzési megállapodás. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2021/10. 25–32.

terület született: a közbeszerzési jog. Az új közbeszerzési törvény ráadásul az alkalmazására kötelezett szervezetek körét is rendkívüli módon kiszélesítette a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelethez képest: a közbeszerzést immár nem csak a költségvetésből támogatott finanszírozású szerződések megkötésekor, hanem valamennyi közszféra szervezetnek valamennyi, közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű szerződésének megkötése előtt alkalmaznia kellett. Eddig a pontig a versenytárgyalásra kötelezett szervezetek száma inkább visszaszorulóban volt, hiszen az államszocialista gazdasági berendezkedéshez képest a központi költségvetés hatóköre folyamatosan egyre visszább szorult. A közszférában megjelent továbbá egy óriási alrendszer, a helyi önkormányzatoké, amelyek semmilyen módon nem voltak érintve a kötelező versenytárgyalások által. Most azonban, az 1995. évi XL. törvény hatálybalépésével hirtelen az egész tágabb értelemben vett közszféra hirtelen azzal szembesült, hogy egy bonyolult és teljesen új eljárást, a közbeszerzést kell lefolytatniuk,

Az a kereslet tehát, ami hirtelen tömegesen jelentkezett, ugyanakkor egy bonyolult szabályrendszer napi szinten történő alkalmazását követelte meg, nem volt kielégíthető a közszféra szervezetei által 'házilag', belülről, hanem kitermelte a hozzá tartozó kínálatot: elkezdtek egyes személyek – jellemzően jogi végzettségűek, többnyire ügyvédek – elmélyülni a közbeszerzési jogban, abban szakértelemre szert tenni, és e szakértelmüket árulni kezdték a közszféra szervezeteinek. Létrejött tehát a közbeszerzési tanácsadói piac. Ez a piac egyelőre még szabályozatlan volt, a szabályozatlanság minden előnyével és hátrányával: az előnye az, hogy könnyen be lehetett erre a piacra lépni semmilyen szabályozó vagy formális kötelezettség nem hátráltatta azt, aki közbeszerzési tanácsadóként kívánt boldogulni, csak a 'rátermettségén' múlott, hogy sikeres-e; ugyanakkor ennek jelentős hátrányai voltak, mégpedig az, hogy a közszféra szereplői, az ajánlatkérők, akik végső soron nem szerettek volna mást, csak szabályosan, jogszerűen a működésükhöz szükséges szerződéseket megkötni, kiszolgáltattak voltak a pusztá szerencsének, mivel nem volt előzetesen megismerhető, hogy melyik közbeszerzési tanácsadó milyen tudásszintet képviselt, a felelősségük pedig nem terjedt túl egy átlagos megbízási jogviszonyon. Ezen az állapotban a második közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény változtatott.

5. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény – a hivatalos közbeszerzési tanácsadók

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt 2003. december 28-án hirdették ki, és 2004. május 1-én, Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásával megegyező napon lépett hatályba. Ez az egybeesés természetesen nem volt véletlen és nem csak az ünnepélyes alkalom miatti szimbolika alapozta meg: azáltal ugyanis, hogy Magyarország az Európai Unió tagja lett, azt a kötelezettséget is teljesítenie kellett, hogy eddigre valamennyi jogszabálya eleget tegyen a jogharmonizációs követelményeknek. Ez azt is jelentette, hogy olyan új közbeszerzési törvényre van szükség, amely immár teljes mértékben megfelel az Európai Unió szerződés odaítéléséről szóló irányelveinek (lásd a 4.1. pontban foglaltakat), illetve az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlatának is érvényesülnie kellett.

A jogalkotó úgy határozott, hogy professzionalizálni és valamelyest intézményesíteni szükséges a közbeszerzési tanácsadói tevékenységet, illetve ennek piacát. Ennek előkészítése már a 2003. évi CXXIX. törvény hatályba lépése előtt megkezdődött: az Országos Képzési Jegyzékről szóló 37/2003. (XII. 27.) OM rendelet 2004. január 1-jén lépett hatályba. Ez egy új képzést tartalmazott: a közbeszerzési referens képzést. Megjelent tehát a magyar oktatási rendszerben egy olyan képzés, amely immár kifejezetten a közbeszerzési eljárás szabályos, jogszerű lefolytatását oktatta, immár hivatalos, a közbeszerzési referens szakképzés megszerzését igazoló bizonyítványt lehetett szerezni, amely igazolta, hogy annak megszerzője rendelkezik közbeszerzési jogi szakértelemmel.

A 2003. évi CXXIX. törvény kifejezetten megkövetelte, hogy a közbeszerzési eljárásokban a közbeszerzési szakértelem biztosítva legyen. A törvény immár kifejezetten megkövetelte az ajánlatkérő szervezetektől azt, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésébe és lefolytatásába vonjanak be közbeszerzési szakértelemmel bíró személyt. A közbeszerzésekben közreműködők között pedig egy új személyi kategóriát hozott létre: a hivatalos közbeszerzési tanácsadót. A hivatalos közbeszerzési tanácsadónak és az előbb említett, a közbeszerzési eljárás előkészítésébe és lefolytatásába bevont közbeszerzési szakértelemmel bíró személynek nem kellett azonosnak lennie, bár természetesen ez jellemzően előfordult. A hivatalos közbeszerzési tanácsadó bevonása először a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzések volt kötelező. A hivatalos közbeszerzési tanácsadók a 2003. évi CXXIX. törvény 11. § (1) bekezdése szerint vagy felsőfokú végzettséggel, legalább hároméves szakmai gyakorlattal, továbbá legalább hároméves – külön jogszabály szerint – igazolt közbeszerzési

gyakorlattal, vagy a fent említett közbeszerzési referens szakképesítéssel, és legalább kétéves – külön jogszabály szerint – igazolt közbeszerzési gyakorlattal kellett rendelkeznie. A hivatalos közbeszerzési tanácsadók egy nyilvános névjegyzékbe kerültek – az ajánlatkérők innen választhatták ki őket – és szakmai felelősségbiztosítással kellett rendelkezniük. A jogalkotó hagyott arra is időt, hogy a potenciális hivatalos közbeszerzési tanácsadók a szükséges képzettséget megszerezzék, ugyanis a rájuk vonatkozó rendelkezések csak 2005. január 1-jén léptek hatályba, amikor már megjelenhettek a piacon az első közbeszerzési referens szakképesítéssel rendelkező személyek. Alapvetően továbbra is jogi végzettséggel rendelkező személyek – főleg ügyvédek – voltak azok, akik a hivatalos közbeszerzési tanácsadói névjegyzékbe bejegyeztették magukat. Fontos kiemelni azt is, hogy maga a 2003. évi CXXIX. törvény 11. § (1) bekezdése említi, hogy létezik ilyen szakképesítés is.

Egy különös visszalépés történt 2010. szeptember 15-én, a közbeszerzések-ről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény hatálybalépésekor. E törvény módosította a 2003. évi CXXIX. törvény 9. § (1) bekezdését, és a hivatalos közbeszerzési tanácsadó igénybevételét még a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzések esetén is csupán lehetőségként kezelte. Ezt a jogalkotó a módosítás indoklásában azzal magyarázta, hogy a közbeszerzési tanácsadók jogintézmények bevezetését az indokolta, hogy a 2003. évi közbeszerzési törvény sokkal bonyolultabb szabályrendszert tartalmaz, mint az 1995. évi közbeszerzési törvény, és szükséges volt a külső szakértelemmel megtámogatni az ajánlatkérőket, ám az azóta eltelt időben az ajánlatkérők a szabályokat elsajátították, így a hivatalos közbeszerzési tanácsadók kötelező bevonására immár nincs szükség. Ezzel összefüggésben fontos megjegyezni azt, hogy az ekkor hatályos európai uniós közbeszerzési irányelv, az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve nem – ahogyan a későbbi közbeszerzési irányelvek sem – tartalmazott rendelkezéseket a tekintetben, hogy az ajánlatkérők milyen rendszerben, jogi technikai megoldásokkal folytatják le a közbeszerzési eljárásaikat. Ennélfogva tagállamonként eltérő gyakorlatok, szabályozások alakultak ki, mivel ennek a kérdésnek a megválaszolását az Európai Unió az egyes tagállami jogalkotókra hagyta.

Az is elmondható, hogy a közbeszerzési tanácsadók iránti keresletet nem csökkentette az a körülmény, hogy az igénybevételük nem volt kötelező. Ennek oka pedig az, hogy a közbeszerzési tanácsadási tevékenységet, illetve a rá vonatkozó piaci igény spontán módon, magától, a közbeszerzési törvény bonyolultsága miatt alakult ki, nem pedig azért, mert a jogalkotó létrehozta azt. A jogalkotó

legfeljebb hivatalos formát tudott neki adni, ezt a hivatalos formát ráadásul még ez a módosítás sem szüntette meg, csupán a kötelező igénybevételt törölte el.

6. A közbeszerzési szakmai kontroll megkettőződése: az európai unióból finanszírozott közbeszerzések központi ellenőrzése

Még a 2003. évi CXXIX. törvény hatálya idején jelentős változás állt be a közbeszerzések szakmai kontrollja terén: megalkotásra került és hatályba lépett a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet. Ez a jogszabály kötelezővé tette az európai unióból finanszírozott közbeszerzések közbeszerzési jogi szempontú ellenőrzését is. Ezt először a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd különböző átszervezéseket követően a Miniszterelnökség – illetve annak Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya – végezte, jelenleg pedig a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium végzi. Az ellenőrzés – a közbeszerzés értékétől függően lehet folyamatba épített, azaz *ex ante*, illetve utóellenőrzés. A folyamatba épített ellenőrzés azt jelenti, hogy az ajánlatkérő már az eljárás megkezdése előtt köteles a tervezett közbeszerzési eljárás dokumentumait jóváhagyatni az ellenőrző szervezettel, majd pedig az egyes eljárási cselekményekről folyamatosan, egy erre szolgáló online felületen tájékoztatni, majd az eljárás eredményét szintén jóváhagyatni annak kihirdetése előtt, továbbá hasonlóan kell eljárnia a szerződés módosítása esetén. Utóellenőrzés esetén – mely az alacsonyabb értékű közbeszerzésekre vonatkozik – a lefolytatott közbeszerzési eljárás, vagy a szerződés módosítása után végezteti el az ajánlatkérő szervezet az ellenőrzést. Ezt a szisztémát az egyes ellenőrzést előíró, a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletet követő többi hasonló jogszabály – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, valamint a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet – is fenntartotta.

Az európai unióból finanszírozott közbeszerzések ezen jogszabályok szerinti kötelező központi ellenőrzésének a hatása közbeszerzési tanácsadásra többszörös. Először is a sajtószerű közbeszerzési szakértelem immár nem elsősorban csak a közbeszerzési tanácsadói piacon jelenik meg, hanem a közigazgatásban is.

Másrészt a fenti jogszabályok szerinti ellenőrzések által biztosított szakmai kontroll létrehozott egyfajta jogfejlesztő gyakorlatot is. A közbeszerzésekkel professzionálisan foglalkozó személyek számára továbbá életpálya-alternatívák jelentek meg: aki hivatalos közbeszerzési tanácsadóként vagy ennek alkalmazottjaként tevékenykedett, módja nyílt elhelyezkedni az ellenőrzést végző szervezetnél.

Felületesen szemlélve azt gondolhatnánk, hogy ez az ellenőrzési kényszer csökkentette a közbeszerzési tanácsadás, mint piaci tevékenység jelentőségét, az iránta való keresletet, hiszen mostantól a közbeszerzési jogi ellenőrzést immár kötelezően elvégzi egy külső szervezet, az ajánlatkérőnek csupán elegendő lesz követni e szervezet instrukcióit, és akkor problémamentesen, külső segítség nélkül képes lesz közbeszerzési eljárásokat lefolytatni. Ám éppen ellenkezőleg, csak méginkább szükségessé tették az ilyen ellenőrzések a hivatalos közbeszerzési szaktanácsadók közreműködését. Az ajánlatkérők szemében ez egy újabb szintér volt, ahol meg kell felelniük egy hatóság elvárásainak, ez tehát méginkább indokoltá tette számukra a hivatalos közbeszerzési tanácsadók közreműködését. Ezzel összefüggésben nem árt figyelembe venni azt is, hogy az ellenőrző szervezeteknek jogában áll adott esetben jogorvoslati eljárást kezdeményezni a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, amennyiben úgy ítélik meg, hogy az általuk ellenőrzött közbeszerzés szabálytalanságot tartalmaz. Ami pedig a legfontosabb: nem vállaltak és vállalnak felelősséget az általuk ellenőrzött iratokért. Ha az ellenőrző szervezet ellenőrzött valamit, azt megfelelőnek találta, de később – például egy ajánlattevő jogorvoslati kérelme nyomán – a Közbeszerzési Döntőbizottság mégis megállapítja a jogsértést, annak felelőségét kizárólag az ajánlatkérő viseli. Sőt, ilyen esetben az ellenőrző szervezet is külön támogatás-megvonással, -csökkentéssel szankcionálhatja a jogsértőt. Ilyen körülmények között tehát nem csoda, hogy az ajánlatkérők a kötelező közbeszerzési ellenőrzést egy újabb leküzdendő akadálnak tartották, ami csak fokozottabban indokolta a hivatalos közbeszerzési tanácsadók igénybevételét.

7. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt 2011. július 20-án hirdették ki, és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Bár sok tekintetben hozott újdonságot a közbeszerzési jog területén, a hivatalos közbeszerzési tanácsadók, illetve a közbeszerzések ellenőrzése területén fenntartotta és folytatta a 2003. évi CXXIX. törvény rendelkezéseit.

Ugyan nem közvetlenül a közbeszerzési tanácsadói tevékenységgel, valamint a hivatalos közbeszerzési tanácsadókkal kapcsolatos közvetlen jogi szabályozással összefüggő, de mégis jelentős fejlemény volt e törvény hatályának idejé, 2012-től kezdve indult a közbeszerzési szakjogász képzés, egy posztgraduális egyetemi diplomát eredményező képzés.³

8. A jelenleg hatályos közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényt 2015. október 2-án hirdették ki, 2015. november 1-én lépett hatályba, és a mai napig hatályban van. 2014-ben az Európai Parlament és a Tanács három új irányelvet alkotott – az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről, az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről és az az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről – amelyek miatt, továbbá az Európai Bíróság időközben meghozott ítéleteiben megtestesülő jogfejltszto gyakorlata nyomán szükségessé vált egy új közbeszerzési törvény, illetve az addig hatályos közbeszerzési jogszabályok helyett újabb hasonló tárgyú törvény és egyéb jogszabályok megalkotása. Ennek keretében a közbeszerzési tanácsadásra vonatkozó szabályozás is alaposan megváltozott.

Közvetve összefügg a közbeszerzési tanácsadásra vonatkozó jogszabályokkal az is, hogy 2018-tól kezdve közbeszerzési tanácsadói képzés indult a Nemzeti Közszoigálati Egyetemen.⁴ Ez a közbeszerzési szakjogászai képzettséghez hasonlóan szintén egy posztgraduális képzés.

8.1. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók

A 2015. évi CXLIII. törvény hatályba lépésével a hivatalos közbeszerzési tanácsadókat felváltották a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók.

³ <https://tinyurl.com/34wknam6>

⁴ <https://tinyurl.com/yc5kmyjd>

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók tulajdonképpen ugyanazt a tevékenységet végezték, mint addig a hivatalos közbeszerzési tanácsadók, azonban a személyi státuszuk, a velük szemben támasztott követelmények alapvetően megváltoztak.

Először is a 2015. évi CXLIII. törvény visszatért a 2003. évi CXXIX. törvény 2010. szeptember 15. előtti állapota által meghatározott helyzethez, miszerint ahogyan akkor a hivatalos közbeszerzési tanácsadók, most a felelős közbeszerzési szaktanácsadók igénybevétele bizonyos esetekben kötelező. Ez a korábbi hasonló szabályokhoz képest ráadásul bővebb kört jelentett a korábbiaknál: a 2015. évi CXLIII. törvény 27. § (3) bekezdésének második mondata szerint a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt meghaladó, építési beruházás esetén az ötszázmillió forintot meghaladó értékű közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő köteles volt felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni.

A hivatalos közbeszerzési tanácsadó és a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó közötti lényeges különbség mégsem ebben állt. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak – a hivatalos közbeszerzési tanácsadókkal megegyezően – egy nyilvános névjegyzékbe kellett regisztráltatnia magát, és a tevékenységének végzéséhez felsőfokú végzettséggel, releváns szakmai gyakorlattal és szakmai felelősségbiztosítással kellett rendelkeznie. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet 21. § (8) bekezdése szerint a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó felelős volt a közbeszerzési eljárás – kizárólag közbeszerzési jogi szempontú – szakszerűségéért és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfeleléséért. A felelőssége egy ‘egyszerű’ megbízási szerződésnél tehát szigorúbb volt.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak a szakmai életútját is szabályozta a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet (illetve az elődje, a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet). A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státuszt mindenki határozott időre nyerhette csak el, ellentétben a hivatalos közbeszerzési tanácsadókkal, mely státuszt, ha valaki egyszer elnyert, határozatlan időre ‘örök időkre’ nyert el. Ennek megfelelően a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak folyamatos továbbképzésen kellett részt venniük: bizonyos, a Közbeszerzési Hatóság által szervezett konferenciákat kellett látogatniuk, amelyen a jelenlétért meghatározott kredit-pontszámot kaptak, melyből a jogosultsága lejártáig megfelelő mennyiséget össze kellett gyűjtenie. Ezen

kívül megfelelő mennyiségű további gyakorlatot is igazolnia kellett – melynek igazolása is lényegesen szigorodott a korábbi, hivatalos közbeszerzési tanácsadói névjegyzékbe kerüléshez szükséges igazoláshoz képest, mivel nem csak időbeli, hanem mennyiségi megkötések is voltak, tehát adott idő alatt megfelelő számú közbeszerzési eljárásban való közreműködést kellett igazolni –, azaz a státusz megszerzését követően is folyamatosan részt kellett vennie közbeszerzési eljárások lebonyolításában. A felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadói névjegyzék tehát a jogalkotói szándék szerint olyan személyeket tartalmazott, akik naprakész tudással és szakmai tapasztalattal rendelkeztek a közbeszerzések terén.

Meglehet, a képzési követelmények nem voltak különösebben szigorúak, nem lévén számonkérés, elegendő volt a kreditpontokért a konferenciákon részt venni, de az irány, amely felé a jogalkotó elindult, azt sejtette, hogy egyre inkább integrálni, professzionalizálni és formalizálni kívánja a közbeszerzési szakértelmet a közszférába. E felé mutatott az is, hogy a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státuszt nem csupán a közbeszerzések lebonyolítását végző személyekre, hanem a fenti, 6. pontban említett közbeszerzési jogi megfelelőségi ellenőrzést végzőkre, valamint a Közbeszerzési Hatóságnál meghatározott tevékenységet végzőkre is kiterjesztette, így e személyeknek is szükségessé vált a tanulmányi kreditpontok gyűjtése, és megfelelő időintervallumon belül megfelelő számú közbeszerzési eljárás ellenőrzése szolgáltathatta az alapot a névjegyzékbe vételhez, illetve annak megújításához. Ezzel a jogalkotó orvosolta a korábbi hiányosságot, azaz az átjárás a két rendszer között immár kétirányú volt, az ellenőrzést végző, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státusszal rendelkező személy is dönthetett úgy, hogy a szakmai tudását a közbeszerzési tanácsadói piacon kamatoztatja inkább.

Az így megkezdett folyamat valamiféle közbeszerzési tanácsadói hivatásrend kialakulásának lehetőségét hordozta magában.

8.2. Újabb nagy változás: az állami közbeszerzési tanácsadók

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény 2023. november 28-ai hatállyal – több lépcsőben fokozatosan megszünteti, illetve megszüntette a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státuszt, és egyúttal bevezette az állami közbeszerzési szaktanácsadói státuszt. Az állami közbeszerzési szaktanácsadók a személyek szűkebb csoportját jelöli a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókhoz

képest: a 2023. november 8. óta hatályos 2015. évi CXLI. törvény 27. § (3) bekezdése szerint kizárólag bizonyos, a központi költségvetési alrendszerhez tartozó szervezeteknél foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személyek lehetnek állami közbeszerzési szaktanácsadók. A kötelező igénybevétel köre is kizárólag ezekre a szervezetekre vonatkozik, a tárgyi hatály változatlanul hagyása mellett.

Az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet szabályai gyakorlatilag megismétlik a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendeletben írottakat, tehát az állami közbeszerzési szaktanácsadói névjegyzékbe vétel, gyakorlat igazolásának, felelősségbiztosításának, felelőségének, a névjegyzékbe vétel megújításának a szabályai gyakorlatilag szóról szóra megegyeznek a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókra vonatkozó korábbi szabályokkal, még az ellenőrző szerveknél végzett tevékenység is bevonható az igazolások körébe, értelemszerűen azzal az igen jelentős különbséggel, hogy immár csak bizonyos közszféra szervezeteknél foglalkoztatott személyek számára áll nyitva ez a státusz. A 2018. évi LXXXIII. törvény és a 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet által fémjelzett változás tehát a piacon végzett közbeszerzési tanácsadói tevékenység hivatalos státuszát teljes egészében megszünteti.

A jelenleg hatályos szabályozás egy sajátos átmeneti helyzetet teremt meg: 2015. évi CXLI. törvény 197/E. § (1) bekezdése lehetővé teszi az ajánlatkérők számára, hogy 'visszanyúljanak' a korábbi szabályozáshoz, és felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókat vegyenek igénybe a közbeszerzési eljárások lebonyolításához, a rájuk vonatkozó, 2023. november 8. előtti szabályok szerint. Erre 2026. június 30-ig van mód, erre az átmeneti időszakra azon felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók, akik nem 'változtak át' állami közbeszerzési szaktanácsadóvá, ekként benne maradnak a névjegyzékben, akkor is, ha a korábbi szabályok szerint a jogosultságuk időközben lejárna. 2026. június 30-át követően pedig ez a névjegyzék immár véglegesen törlésre kerül.

Az állami közbeszerzési szaktanácsadói névjegyzékbe való bekerülés egyébként is több szempontból aggályos: az eddigi felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadónak nyilatkoznia kell, hogy át kíván-e kerülni az állami közbeszerzési szaktanácsadók közé. Ez természetesen a pusztá nyilatkozattételnél többet igényel, mivel igazolnia kell a megfelelő szervezet általi foglalkoztatást is. Ez nyilván sokakat visszatart attól, hogy állami közbeszerzési szaktanácsadóként nyilvántartásba vetessék magukat, mivel a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók többségükben vállalkozók, ügyvédek voltak, akik bizonyára nem fognak foglalkoztatási jogviszonyt létesíteni. Tehát egyfelől

örvendetes az a törekvés, hogy a közbeszerzési szakértelemmel rendelkezők személyükben is integrálódjanak a közszférába, ám ez túl nagy veszteségekkel jár, és a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók többségét inkább elriasztja a névjegyzékbe vételtől.

Különös helyzet áll elő viszont azoknál a szervezeteknél, amelyek nem foglalkoztatnak – mivel nem is foglalkoztathatnak – állami közbeszerzési szaktanácsadót. Számukra a 2015. évi CXLI. törvény nem írja elő azt sem, hogy a közbeszerzési eljárásaik lebonyolításához vegyenek igénybe ilyen személyeket. Az ajánlatkérőknek hatalmas köréről van szó, például a teljes önkormányzati alrendszeréről. A 2015. évi CXLI. törvény 2023. november 8-tól hatályos 27. § (3b) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy – az őt foglalkoztató szervezet beleegyezésével – állami közbeszerzési szaktanácsadó a tevékenységét más ajánlatkérővel kötött megbízási jogviszonyban is végezhesse, ez azonban nyilvánvalóan nem lesz képes kielégíteni például az önkormányzatok részéről tömegesen jelentkező igényt. Ebben a körben tehát visszatértünk a kiinduló pontra: a közszféra szervezetei az újra minden szabályozás nélküli tanácsadói piacról fogják beszerezni a szükséges közbeszerzési szakértelmet.